



Índice

I *Resoluções, recomendações e pareceres*

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

575.a reunião plenária do Comité Económico e Social Europeu, 14.12.2022-15.12.2022

2023/C 140/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Reciclagem sustentável, utilização de matérias-primas secundárias e transição justa na indústria europeia dos metais ferrosos e não ferrosos (parecer de iniciativa)	1
2023/C 140/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Combater a escassez estrutural e reforçar a autonomia estratégica no ecossistema de semicondutores (Parecer de iniciativa)	8
2023/C 140/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — COVID-19: O papel da sociedade civil na reconstrução e na resiliência da região euro-mediterrânica (parecer de iniciativa)	14
2023/C 140/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Bússola Estratégica da UE (parecer de iniciativa) .	20

III *Atos preparatórios*

Comité Económico e Social Europeu

575.a reunião plenária do Comité Económico e Social Europeu, 14.12.2022-15.12.2022

2023/C 140/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA) [COM(2022) 496 final — 2022/0303 (COD)]	28
2023/C 140/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos [COM(2022) 495 final — 2022/0302 (COD)]	34

2023/C 140/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados [COM (2022) 440 final]	39
2023/C 140/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza [COM(2022) 304 final — 2022/0195 (COD)]	46
2023/C 140/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à rotulagem dos alimentos biológicos para animais de companhia [COM(2022) 659 final — 2022/0140 (COD)]	55
2023/C 140/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro [COM(2022) 782 final]	58
2023/C 140/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Definição do rumo para um planeta azul sustentável — Comunicação Conjunta sobre a Agenda de governação internacional dos oceanos da UE [JOIN(2022) 28 final]	61
2023/C 140/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O poder das parcerias comerciais: juntos por um crescimento económico ecológico e justo [COM(2022) 409 final]	69
2023/C 140/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União [COM(2022) 453 final]	75
2023/C 140/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2017/745 e (UE) 2017/746 no que diz respeito às disposições transitórias aplicáveis a determinados dispositivos médicos para diagnóstico <i>in vitro</i> [COM(2023) 10 final — 2023/0005 (COD)]	84
2023/C 140/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às taxas e aos emolumentos cobrados pela Agência Europeia de Medicamentos, que altera o Regulamento (UE) 2017/745 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 297/95 do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 658/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2022) 721 final — 2022/0417 (COD)]	85

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

575.A REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU,
14.12.2022-15.12.2022

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Reciclagem sustentável, utilização de matérias-primas secundárias e transição justa na indústria europeia dos metais ferrosos e não ferrosos

(parecer de iniciativa)

(2023/C 140/01)

Relator: **Anastasis YIAPANIS**

Correlator: **Michal PINTÉR**

Decisão da Plenária	20.1.2022
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais
Adoção em secção	9.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	183/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) assinala que a falta de matérias-primas secundárias de elevada qualidade e os preços não competitivos impedem uma maior utilização de matérias-primas secundárias, pelo que solicita políticas e oportunidades de financiamento adequadas para construir novas instalações de reciclagem e modernizar a tecnologia das existentes. O CESE entende que cabe introduzir mecanismos fiscais e incentivos financeiros em toda a cadeia de valor da reciclagem para novos modelos de negócio circulares, com especial ênfase no importante papel que as pequenas e médias empresas (PME) e as empresas em fase de arranque desempenham na transição.

1.2. O CESE apela para a adoção de políticas adicionais que apoiem e financiem a investigação e o desenvolvimento (I&D) no processo de substituição de matérias-primas essenciais, de redução do consumo de recursos, de melhoria da eficiência dos produtos e de reforço do acompanhamento, da gestão dos riscos e da governação da UE no domínio das matérias-primas essenciais.

1.3. O CESE congratula-se com o lançamento, em fevereiro de 2021, da Aliança Mundial para a Economia Circular ⁽¹⁾ e considera que se deve alargar o número de membros da organização.

1.4. Na opinião do CESE, importa continuar a desenvolver políticas específicas e investimentos públicos em todos os Estados-Membros, a fim de promover o desenvolvimento sustentável e a transição justa.

1.5. O CESE salienta que existe uma necessidade acrescida de trabalhadores especializados na reciclagem, na conceção e no fabrico de produtos de longa duração, bem como na gestão de resíduos e na triagem avançada. Os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil ativas no setor industrial têm um papel extremamente importante a desempenhar na aplicação e no acompanhamento do Mecanismo para uma Transição Justa. O CESE apela para um diálogo mais intenso e uma cooperação mais estreita entre as autoridades públicas europeias e nacionais e os intervenientes do setor industrial.

1.6. O CESE considera que os critérios pertinentes da Diretiva-Quadro Resíduos que visam alcançar os ambiciosos objetivos do Pacto Ecológico Europeu e do Plano de Ação para a Economia Circular devem ser determinados e harmonizados subseqüentemente a nível da União Europeia (UE).

1.7. As exportações de resíduos só devem ser permitidas caso o país de destino cumpra plenamente as normas ambientais e sociais, com procedimentos de auditoria fiáveis e eficazes que incluam os parceiros sociais e as organizações não governamentais (ONG) pertinentes. O CESE preconiza um acompanhamento rigoroso das questões relativas à classificação, bem como a introdução de procedimentos de salvaguarda adequados e eficazes para suspender as exportações em caso de incumprimento das condições exigidas. Além disso, convida o Parlamento e o Conselho a aplicarem os mesmos critérios rigorosos em matéria de compromissos ambientais aos resíduos exportados para países da OCDE e para países não membros da OCDE.

1.8. O CESE assinala o problema das exportações ilegais de sucata da Europa e das reimportações suspeitas de mercadorias fabricadas fora da UE e apela para a realização de controlos mais rigorosos nas fronteiras.

1.9. O CESE entende que procedimentos mais rápidos para os resíduos transferidos internamente melhorarão a circularidade dos materiais ferrosos e não ferrosos, tornando-os mais competitivos e reduzindo as suas emissões de gases com efeito de estufa.

1.10. Uma vez que a conceção da reciclabilidade dos produtos é fundamental para aumentar a circularidade e a disponibilidade de matérias-primas secundárias de elevada qualidade, o CESE apela para que a utilização de matérias-primas recicladas e de produtos derivados seja reconhecida no âmbito do Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis. O prolongamento da vida útil dos produtos tornar-se-á cada vez mais importante para a competitividade da indústria europeia.

1.11. O CESE considera que a introdução de requisitos mínimos em matéria social e de sustentabilidade ambiental no Regulamento relativo aos produtos de construção, juntamente com a rotulagem e os incentivos de mercado, criaria condições de concorrência equitativas para os produtos sustentáveis.

1.12. A participação de peritos da indústria e de outros intervenientes relevantes é essencial para assegurar a aplicação de princípios de circularidade a todos os níveis da conceção dos produtos. O CESE considera necessário reforçar e dar apoio financeiro aos investimentos em I&D e às parcerias público-privadas.

1.13. O CESE considera que os contratos públicos ecológicos desempenham um papel fundamental na aceleração dos padrões da economia circular e na promoção da sustentabilidade, e está convicto de que a normalização harmonizada dos produtos de construção a nível da UE proporcionaria um quadro coerente e reduziria a fragmentação entre os Estados-Membros.

1.14. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de promover uma série de propostas legislativas sobre a melhoria da possibilidade de reparação e reciclagem dos produtos, o prolongamento do seu ciclo de vida, a introdução de etiquetagem energética e a prestação de serviços de reparação aos consumidores.

1.15. Na opinião do CESE, a reciclabilidade dos materiais de embalagem deve ser tida em conta nos regimes de responsabilidade alargada do produtor que utilizam taxas ecológicas moduladas.

⁽¹⁾ Aliança Mundial para a Economia Circular.

2. Observações gerais

2.1. Na sua Comunicação — Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa ⁽²⁾, a Comissão Europeia salientou que as indústrias com utilização intensiva de energia são indispensáveis para a economia europeia e devem ser apoiadas a fim de criar novos mercados para produtos circulares e com impacto neutro no clima, como o aço. Referiu igualmente que a transição da UE para a neutralidade climática pode transformar a atual dependência em relação aos combustíveis fósseis numa dependência em relação a matérias-primas provenientes do estrangeiro.

2.2. A pandemia de COVID-19 expôs claramente a fragilidade das cadeias de abastecimento europeias e a dependência em relação a países estrangeiros para o fornecimento de matérias-primas estratégicas. Continua a haver casos de escassez e a UE parece incapaz de tornar as cadeias de valor mais resilientes e mais bem preparadas para eventuais choques futuros na dupla transição.

2.3. De acordo com a Agência Internacional de Energia, a procura de matérias minerais aumentará seis vezes até 2050. Uma vez que as matérias-primas primárias são limitadas e, muitas vezes, não estão disponíveis na UE, importa centrar a atenção na melhoria das capacidades de reciclagem e na criação de um verdadeiro mercado de matérias-primas secundárias.

2.4. Ao mesmo tempo que procuram alcançar os objetivos estabelecidos no Pacto Ecológico Europeu, a UE, os Estados-Membros e os intervenientes do setor industrial têm de assegurar que a competitividade da indústria, as suas cadeias de valor, os trabalhadores e a sociedade em geral não são postos em risco. Por conseguinte, a cadeia de reciclagem europeia, desde os resíduos até aos novos produtos finais, tem de ser atualizada e de se centrar numa reciclagem eficiente e sustentável, nomeadamente através da promoção da metodologia de simbiose industrial.

3. Circularidade, reutilização e reciclagem, disponibilidade de matérias-primas secundárias

3.1. A UE está a esforçar-se para tornar a economia mais sustentável e circular, com potencial para criar 700 000 novos postos de trabalho ⁽³⁾. Embora os resultados estejam a atingir o seu limite para alguns materiais, como o ferro, o zinco ou a platina, no caso das terras raras, como o gálio ou o irídio, o contributo das matérias-primas essenciais é bastante marginal. Estima-se que cada tonelada de aço reciclado evita a emissão de 1,5 toneladas de CO₂ para a atmosfera. O CESE observa que a escassez de matérias-primas secundárias de elevada qualidade, a dificuldade geral em obtê-las e os seus preços não competitivos impedem uma maior utilização destas matérias-primas.

3.2. A invasão da Ucrânia pela Rússia aumentou a pressão sobre o aprovisionamento de matérias-primas à indústria da UE, e o apoio à reciclagem não será suficiente para satisfazer no futuro a procura de matérias-primas. Por conseguinte, o CESE apela para a adoção urgente de medidas adicionais para apoiar e financiar a I&D nos domínios da substituição de matérias-primas essenciais, da redução do consumo de recursos, da melhoria da eficiência dos produtos, etc. O CESE saúda a abordagem geral apresentada pela Comissão na proposta de ato legislativo europeu sobre as matérias-primas essenciais e entende ser necessário melhorar o acompanhamento, a gestão dos riscos e a governação da UE no domínio das matérias-primas essenciais. Além disso, o CESE considera que as ações externas da UE quanto a matérias-primas essenciais devem ser reforçadas através de parcerias estratégicas específicas com países terceiros, de acordos e negociações comerciais bilaterais/regionais, de acordos setoriais, da cooperação para o desenvolvimento e de iniciativas multilaterais.

3.3. Enquanto pioneira na luta contra as alterações climáticas, a UE deve ser capaz de tratar os resíduos produzidos no seu território, em vez de os exportar. No entanto, as exportações de resíduos de metais ferrosos (sucata de ferro e de aço) aumentaram 113 % em 2021, em comparação com os níveis de 2015, atingindo 19,5 milhões de toneladas e representando mais de metade (59 %) de todas as exportações de resíduos da UE. O CESE assinala o problema das exportações ilegais de sucata da Europa e das reimportações suspeitas de mercadorias fabricadas fora da UE.

3.4. No contexto do aumento dos preços da energia e das matérias-primas, o CESE salienta que, em comparação com o processo de extração das matérias-primas, a reciclagem gera uma redução significativa do consumo de energia e das emissões de gases com efeito de estufa. O CESE preconiza a adoção de políticas que visem a construção de novas instalações de reciclagem e a modernização tecnológica das já existentes, inclusive através dos planos nacionais de recuperação e resiliência. O CESE entende que cabe introduzir incentivos fiscais e financeiros para novos modelos de negócio circulares em todas as cadeias de valor, salientando-se, em particular, o importante papel que as pequenas e médias empresas (PME) e as empresas em fase de arranque desempenham na transição.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão — Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020 [COM(2021) 350 final].

⁽³⁾ Comunicação da Comissão — Um novo Plano de Ação para a Economia Circular para uma Europa mais limpa e competitiva [COM(2020) 98 final].

3.5. O CESE saúda o lançamento, em fevereiro de 2021, da Aliança Mundial para a Economia Circular, uma aliança de governos que cooperarão para melhorar a circularidade e assegurar uma transição justa. O CESE entende que o número de membros da instituição deve ser alargado, uma vez que são necessários esforços acrescidos a nível mundial para assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais.

4. Transição justa

4.1. A transformação das nossas economias em economias ecológicas e digitais acarreta dificuldades socioeconómicas específicas para algumas regiões e setores, bem como desafios em matéria de emprego e competências para a indústria metalúrgica. As empresas e os trabalhadores da UE necessitam de mais apoio para fazerem frente às exigências dos novos modelos de negócio e poderem estar mais bem preparadas para os desafios e oportunidades futuros. Além disso, a transição circular deve evitar toda e qualquer distorção das condições de trabalho. Na opinião do CESE, importa continuar a desenvolver políticas específicas e investimentos públicos em todos os Estados-Membros, a fim de promover o desenvolvimento sustentável e a transição justa.

4.2. O CESE apoiou a adoção do Mecanismo para uma Transição Justa, um instrumento que faz parte do plano de investimento do Pacto Ecológico Europeu, considerando-o fundamental para garantir que nenhuma pessoa é deixada para trás na transição para uma economia com impacto neutro no clima. A adoção do Fundo para uma Transição Justa (o primeiro pilar do Mecanismo de Transição Justa), representa um importante passo em frente.

4.3. O CESE considera que os parceiros sociais, a sociedade civil e as organizações representativas da indústria têm um papel extremamente importante a desempenhar quer na aplicação e no acompanhamento do Mecanismo para uma Transição Justa, quer na sensibilização das autoridades públicas para as necessidades especiais dos cidadãos e das empresas. O CESE gostaria que se intensificasse o diálogo e a cooperação entre as autoridades públicas europeias e nacionais e os intervenientes e ONG pertinentes do setor industrial.

4.4. Os parceiros sociais a todos os níveis desempenham um papel muito importante na negociação de estratégias de transição justa no âmbito de conselhos de empresa ou de outros organismos de diálogo social pertinentes. São eles os mais bem posicionados para registar a criação e o desaparecimento de postos de trabalho e para analisar e antever as futuras necessidades de formação e de melhoria das competências da mão de obra. Atualmente, as necessidades mais prementes dizem respeito a trabalhadores especializados na reciclagem, na conceção e no fabrico de produtos de longa duração, bem como na gestão de resíduos e na triagem avançada.

5. Resíduos, Diretiva-Quadro Resíduos e Regulamento Transferências de Resíduos

5.1. Os resíduos têm um valor importante no âmbito do aproveitamento de matérias-primas secundárias, contribuindo para a economia circular da UE e para o Pacto Ecológico Europeu, reduzindo a dependência em relação a matérias-primas primárias importadas e poupando recursos naturais, diminuindo simultaneamente o consumo de energia necessário para a mineração e transformação de matérias-primas primárias na Europa e atenuando as emissões de CO₂ no setor dos materiais ferrosos e não ferrosos.

5.2. A revisão da Diretiva-Quadro Resíduos da UE, prevista para breve e que visa aumentar a proteção do ambiente e da saúde pública em relação aos efeitos da gestão de resíduos, reduzir o volume de resíduos, aumentar a reutilização e melhorar a recolha seletiva, a fim de incentivar a preparação para a reutilização e a reciclagem de elevada qualidade, é importante tanto para os agregados familiares como para a indústria.

5.3. O CESE considera que os critérios pertinentes da Diretiva-Quadro Resíduos que visam alcançar os ambiciosos objetivos do Pacto Ecológico Europeu e do Plano de Ação para a Economia Circular devem ser determinados e harmonizados subsequentemente a nível da UE. O CESE reputa necessário assegurar a coerência com a demais legislação aplicável, em especial o Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis, bem como a legislação europeia e nacional, a fim de evitar ambiguidades, duplicações e sobreposições.

5.4. O aumento dos volumes de resíduos transferidos internamente e a existência de procedimentos mais céleres aumentarão os níveis de reciclagem dos materiais ferrosos e não ferrosos, tornando-os mais competitivos e ajudando a reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa. Além disso, a Comissão estimou que serão criados entre 9 000 e 23 000 novos postos de trabalho nos setores da reciclagem e da reutilização.

5.5. O CESE já concluiu que «as exportações de resíduos recicláveis de elevada qualidade [...] prejudicam a sustentabilidade da UE e põem em causa a sua competitividade a nível mundial, uma vez que entregam recursos valiosos a concorrentes externos»⁽⁴⁾. A fim de tirar pleno partido do aumento dos volumes de resíduos internos, o CESE apela para a criação de oportunidades de financiamento para a I&D que vise a descoberta de tecnologias inovadoras de reutilização e reciclagem, bem como o desenvolvimento de instalações de ponta para o tratamento e reciclagem de resíduos.

5.6. As exportações de resíduos da UE só devem ser permitidas se as normas ambientais e sociais forem equivalentes às da UE e plenamente respeitadas no país de destino. A fuga de sucata deve ser evitada através de controlos mais rigorosos nas fronteiras da UE, ao passo que os resíduos exportados devem estar sujeitos a regras de transparência mais rigorosas e as informações conexas sobre a gestão destes resíduos e sobre o respeito das normas devem ser publicadas. O CESE saúda a proposta da Comissão relativa às auditorias de entidades terceiras a instalações de resíduos externas, bem como as auditorias a nível do país, e já manifestou a opinião de que «os parceiros sociais e as ONG pertinentes devem participar nos procedimentos de auditoria»⁽⁵⁾.

5.7. O CESE entende que cabe instituir um controlo particularmente rigoroso das questões relativas à classificação no caso de os exportadores de resíduos procurarem reclassificar a sua exportação de resíduos em exportação de produtos desclassificados como resíduos, uma vez que esse risco pode pôr em causa toda a reforma da exportação de resíduos proposta pela Comissão.

5.8. Importa dar prioridade e executar a monitorização *ex ante* ou o controlo *ex post* eficaz das condições e da regulamentação locais do tratamento de resíduos. O CESE apela à introdução de procedimentos de salvaguarda adequados e eficazes para suspender as exportações em caso de incumprimento das condições exigidas.

5.9. O CESE preconiza um período de transição mais curto, de dois anos, para a aplicação do Regulamento Transferências de Resíduos revisto. O prazo de 30 dias proposto para as autoridades de trânsito competentes apresentarem objeções válidas relativamente a uma transferência prevista de resíduos destinados a valorização deve ser reduzido para dez dias, a fim de assegurar a operabilidade e de evitar atrasos desnecessários. Além disso, o CESE defende uma restrição clara que impeça essas autoridades de se oporem à mesma transferência mais do que uma vez.

5.10. A fim de assegurar a integridade ambiental, o CESE convida o Parlamento e o Conselho a aplicarem os mesmos critérios rigorosos em matéria de compromissos ambientais aos resíduos exportados para países da OCDE e para países não membros da OCDE.

5.11. As falhas nos atuais procedimentos de execução previstos no Regulamento Transferências de Resíduos conduziram a um aumento das transferências de resíduos ilícitas por grupos criminosos organizados, que se estima perfazerem 30 % de todas as transferências de resíduos na Europa⁽⁶⁾. O CESE apoia o cumprimento dos procedimentos de inspeção e investigação e apela à plena cooperação entre os Estados-Membros e a UE, em consonância com a nova estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025)⁽⁷⁾.

5.12. Os intervenientes do setor industrial e as ONG desempenham um papel importante no combate às transferências ilegais de resíduos. Importa disponibilizar os dados não confidenciais a todas as partes interessadas, visto que uma maior transparência ajudará a reduzir as transferências ilegais de resíduos.

6. Conceção ecológica

6.1. O CESE considera necessário reforçar a legislação em matéria de conceção ecológica para produtos sustentáveis, a fim de alcançar os ambiciosos objetivos da UE estabelecidos no Pacto Ecológico Europeu e no Plano de Ação para a Economia Circular. O Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis constitui uma oportunidade para os produtores da UE diferenciarem os seus produtos dos que têm um desempenho pior, utilizando um método de avaliação comum. A participação de peritos da indústria e de outros intervenientes relevantes na cadeia de valor é essencial para assegurar a aplicação da circularidade a todos os níveis da conceção dos produtos, a fim de incluir a prevenção dos resíduos, bem como os requisitos mínimos em matéria de conteúdos reciclados.

⁽⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às transferências de resíduos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1257/2013 e (UE) 2020/1056 [COM(2021) 709 final — 2021/0367 (COD)] (JO C 275 de 18.7.2022, p. 95).

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às transferências de resíduos e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1257/2013 e (UE) 2020/1056 [COM(2021) 709 final — 2021/0367 (COD)] (JO C 275 de 18.7.2022, p. 95).

⁽⁶⁾ Perguntas e respostas sobre as novas regras da UE aplicáveis às transferências de resíduos.

⁽⁷⁾ Estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025).

6.2. O CESE solicita a inclusão dos aspetos sociais na definição de sustentabilidade, e não apenas dos requisitos ambientais, como acontece atualmente. Os aspetos sociais devem ser consentâneos com as normas laborais internacionais, tais como o respeito pelo diálogo social e pela negociação coletiva.

6.3. A utilização de matérias-primas secundárias e de produtos derivados deve ser reconhecida no âmbito do Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis, uma vez que pode contribuir significativamente para a consecução dos objetivos da política da UE em matéria de alterações climáticas. Do mesmo modo, a conceção da reciclabilidade dos produtos e dos seus componentes é fundamental para aumentar a circularidade e a disponibilidade de matérias-primas secundárias de elevada qualidade.

6.4. O passaporte digital de produtos é um instrumento importante para fornecer aos consumidores informações pertinentes sobre a sustentabilidade dos produtos e, simultaneamente, proteger os direitos de propriedade intelectual dos produtores, impedindo a utilização abusiva de dados e o branqueamento ecológico. É essencial dispor de uma base de dados de qualidade, fiável e exaustiva, que forneça essas informações tanto no mercado tradicional como no mercado em linha.

6.5. Além disso, o prolongamento da vida útil dos produtos tornar-se-á cada vez mais importante para a competitividade da indústria europeia, especialmente porque a UE depende não raro de países terceiros. O CESE considera importante reforçar e prestar apoio financeiro aos investimentos em I&D e às parcerias público-privadas.

7. Regulamento relativo aos produtos de construção

7.1. Em conjugação com a proposta de Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis, a revisão do Regulamento relativo aos produtos de construção constitui uma oportunidade para conferir o mesmo nível de ambição à sustentabilidade dos produtos em todos os setores do mercado da construção. Embora a proposta de Regulamento relativo aos produtos de construção reconheça a importância da utilização de materiais reciclados, a utilização de produtos derivados pode igualmente ajudar a reduzir a dependência em relação aos recursos naturais primários, pelo que deve ser tida em conta nos critérios de desempenho dos produtos.

7.2. O CESE considera que a introdução de requisitos mínimos sociais e de sustentabilidade ambiental, juntamente com a rotulagem e os incentivos de mercado, criaria condições de concorrência equitativas para os produtos sustentáveis e asseguraria o seu devido reconhecimento.

7.3. Os critérios dos contratos públicos ecológicos devem servir-se dos limiares de desempenho estabelecidos ao abrigo do Regulamento relativo aos produtos de construção. O CESE entende que os contratos públicos ecológicos desempenham um papel fundamental na aceleração dos padrões da economia circular, na promoção da sustentabilidade e na criação de um mercado da UE para os produtos sustentáveis. O CESE está convicto de que a harmonização a nível da UE das normas aplicáveis aos produtos de construção proporcionará aos Estados-Membros não só um quadro coerente, como também maior transparência no que toca à durabilidade, possibilidade de reparação, segurança, etc.

7.4. O CESE salienta que os métodos de avaliação atualmente utilizados no setor da construção não estão plenamente harmonizados e podem conduzir a resultados divergentes em diferentes países da UE, impossibilitando as comparações. Um requisito prévio essencial é melhorar a coerência e a comparabilidade das avaliações do desempenho ambiental dos produtos de construção. O CESE considera positiva a evolução da metodologia de cálculo da pegada ambiental⁽⁸⁾, que pode contribuir para alcançar estes objetivos.

7.5. O CESE saúda a intenção da Comissão de promover uma série de propostas legislativas sobre a melhoria da possibilidade de reparação dos produtos, o prolongamento do seu ciclo de vida, a introdução de etiquetagem energética e a prestação de serviços de reparação aos consumidores.

8. Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens

8.1. É importante assegurar que todos os materiais de embalagem colocados no mercado possam ser reciclados ou reutilizados. A conceção da reciclabilidade das embalagens deve ter em conta não só a taxa de reciclagem, mas também a capacidade de reciclagem dos materiais, sem afetar as suas propriedades intrínsecas, e o grau de substituição dos materiais primários. Tal contribuirá para assegurar uma reciclagem de elevada qualidade em fim da vida útil. A reciclabilidade dos materiais de embalagem deve ser tida em conta nos regimes de responsabilidade alargada do produtor que utilizam taxas ecológicas moduladas.

⁽⁸⁾ Recomendação (UE) 2021/2279 da Comissão, de 15 de dezembro de 2021, sobre a utilização dos métodos da pegada ambiental para a medição e comunicação do desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida de produtos e organizações (JO L 471 de 30.12.2021, p. 1).

8.2. Embora o teor de material reciclado tenha um papel no estímulo à procura de produtos reciclados, no caso das embalagens de aço já existe um mercado de materiais secundários que funciona bem, com uma taxa de reciclagem das embalagens de aço superior a 84 %. Por conseguinte, a obrigação de aumentar o teor de material reciclado pode efetivamente aumentar as emissões de gases com efeito de estufa se a sucata tiver de ser transportada ao longo de grandes distâncias e desviada de outros fluxos-fonte.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Combater a escassez estrutural e reforçar a autonomia estratégica no ecossistema de semicondutores

(Parecer de iniciativa)

(2023/C 140/02)

Relator: **Anastasis YIAPANIS**

Correlator: **Guido NELISSEN**

Decisão da Plenária	20.1.2022
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI)
Adoção em secção	9.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	179/0/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apela para a melhoria da transparência e para uma monitorização e gestão mais estratégicas em todas as cadeias de abastecimento de circuitos integrados, bem como para uma melhor previsão da disponibilidade de circuitos integrados e parcerias mais estreitas, em coordenação com as autoridades públicas a nível europeu.

1.2. O Comité considera que a estratégia europeia para os semicondutores deve promover todas as fases da cadeia de valor dos semicondutores, dando especial atenção à conceção e fabrico de circuitos integrados, bem como ao fabrico final. A aplicação do Regulamento Circuitos Integrados deve ser cuidadosamente avaliada e acompanhada através de indicadores claros (indicadores-chave de desempenho), estabelecidos em conjunto com as partes interessadas da indústria e o Comité Europeu dos Semicondutores.

1.3. O CESE está particularmente preocupado com a atual dependência da UE no que diz respeito ao setor do fabrico final, em especial em relação à China. A cooperação internacional entre governos, polos empresariais de semicondutores e instituições de investigação e desenvolvimento (I&D) é vital para fazer face à atual escassez e às necessidades da sociedade em geral, assim como para assegurar condições de concorrência equitativas.

1.4. O Comité congratula-se com os 43 mil milhões de euros anunciados no Regulamento Circuitos Integrados europeu e com a futura criação do Fundo dos Circuitos Integrados, e solicita que se tire pleno partido dos planos europeus de recuperação e resiliência.

1.5. No entanto, o Comité assinala que a Comissão Europeia não deu ênfase suficiente à importância das matérias-primas, à circularidade dos processos de produção e à atual dependência em relação a países terceiros; apela a que se preste mais atenção à garantia do acesso às matérias-primas essenciais utilizadas na produção de semicondutores.

1.6. O CESE apela a uma revisão cuidadosa dos acordos de comércio livre e parcerias internacionais existentes, com vista a alcançar uma autonomia estratégica aberta e a aumentar a resiliência da Europa.

1.7. O investimento deve focar-se em áreas em que a dependência europeia em relação a fornecedores de tecnologia estrangeiros é muito elevada. É necessário apoio público (evitando ao mesmo tempo subvenções excessivas) a nível da UE e dos Estados-Membros para investimentos em tecnologias revolucionárias, plataformas de conceção virtual, capacidades de conceção de circuitos integrados de ponta e unidades de produção pioneiras (centradas em circuitos integrados de ponta) para reduzir os riscos e melhorar os períodos de retorno do investimento.

1.8. O Comité gostaria que os fundos da UE fossem distribuídos de forma economicamente eficiente mas equilibrada entre os Estados-Membros e as regiões, e também entre grandes empresas, empresas em fase de arranque e pequenas e médias empresas (PME). O CESE apela igualmente a um plano de ação robusto para atrair investimento estrangeiro proveniente das empresas líderes internacionais no domínio dos semicondutores.

1.9. O Comité considera que qualquer política em matéria de competências deve ter em conta o impacto da aceleração da inovação no ritmo de criação e destruição de postos de trabalho e deve envolver os parceiros sociais do ecossistema dos semicondutores, do meio académico e dos centros de investigação pertinentes. São necessários esforços substanciais de melhoria de competências e requalificação da mão de obra, e os programas de aprendizagem ao longo da vida e de ensino e formação profissionais devem ajudar o mercado de trabalho da UE a adquirir competências essenciais específicas, especialmente para os trabalhadores das áreas CTEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática).

1.10. O CESE salienta que muitas das inovações desenvolvidas por organizações de investigação e tecnologia da UE são adotadas noutras partes do mundo, e considera que importa aproximar os setores dos utilizadores finais da base europeia de investigação no domínio dos semicondutores.

1.11. O Comité apela a um maior apoio aos polos empresariais no domínio das tecnologias digitais e a uma melhor exploração do potencial de inovação das PME do setor da alta tecnologia. Além disso, o CESE preconiza uma legislação coerente em matéria de incentivos fiscais, a fim de estimular os investimentos em I&D, com especial destaque para a I&D na conceção de circuitos integrados.

1.12. O Comité apela a mais inovação e melhor proteção contra ciberataques, bem como a uma melhor preparação para novas ameaças inovadoras à cibersegurança.

2. Desafios para a estratégia da UE para os semicondutores

2.1. A revolução digital e a busca contínua de tecnologias revolucionárias aumentaram significativamente a procura de semicondutores. A pandemia de COVID-19 e o período de recuperação após a pandemia caracterizam-se por casos generalizados de escassez na cadeia de abastecimento que, juntamente com o aumento dos preços da energia e os estrangulamentos no aprovisionamento de matérias-primas cruciais, estão a dificultar a retoma económica e a reduzir a produção industrial na UE.

2.2. A indústria europeia da microeletrónica (com 455 000 postos de trabalho diretos) ocupa uma posição de liderança a nível mundial no fabrico de processadores específicos para sistemas incorporados, sensores, circuitos integrados de radiofrequências, eletrónica de potência, bolachas de silício, produtos químicos e equipamento avançado de fabrico de circuitos integrados. A UE dispõe também de uma sólida base de investigação graças aos seus centros de investigação e às suas iniciativas de I&D ambiciosas.

2.3. Prevê-se que a procura de semicondutores na indústria automóvel aumente 300 % até 2030, enquanto as necessidades de circuitos integrados do setor da eletrónica industrial deverão duplicar até 2030, alimentadas por algumas evoluções importantes, como as tecnologias de produção de topo de gama da Indústria 4.0. O setor das comunicações representa 15 % da procura de circuitos integrados da UE, sendo os componentes críticos dos circuitos integrados para equipamentos de comunicação para 5G concebidos e produzidos principalmente fora da UE. Os setores dos cuidados de saúde, da energia, do aeroespácio, da defesa, dos jogos, etc., estão a evoluir em termos tecnológicos e a registar uma procura crescente de circuitos integrados maduros e avançados para os seus processos de produção e produtos. Os circuitos integrados são também vitais para o desenvolvimento de aplicações industriais emergentes nos domínios da inteligência artificial e da Internet das coisas, um mercado que cresce 50 % todos os anos. A conceção de uma estratégia para os circuitos integrados com base nestes sólidos mercados finais emergentes e já existentes gerará um círculo virtuoso, tornando mais competitivas as indústrias de fabrico essenciais da UE e, ao mesmo tempo, reforçando as capacidades em matéria de semicondutores na União.

2.4. Por outro lado, a indústria da UE está menos bem representada numa série de importantes mercados finais de semicondutores, como o armazenamento em nuvem e de dados, a informática em computador pessoal, as comunicações sem fios (telemóveis inteligentes) e os dispositivos de consumo (jogos). Ademais, havendo apenas 50 unidades de produção de semicondutores no território da UE, a base de fabrico é bastante reduzida, e a UE não consegue produzir circuitos integrados de dimensão inferior a 22 nm, além de ter uma posição fraca em matéria de conceção e de ferramentas de automação de projeto. Consequentemente, a UE registou um défice comercial nos semicondutores de 19,5 mil milhões de euros em 2021 (51 mil milhões de euros de importações contra 31,5 mil milhões de euros de exportações) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão — «A Chips Act for Europe» [Regulamento Circuitos Integrados europeu].

2.5. Uma vez que a procura e a utilização de circuitos integrados não pararão de aumentar no futuro, o CESE apela para a adoção de programas ambiciosos que visem reduzir as emissões de gases com efeito de estufa do setor através da eficiência energética, das energias renováveis e de tecnologias revolucionárias.

3. Competitividade e autonomia estratégica

3.1. Os vários riscos que afetam o setor dos semicondutores (escassez estrutural, riscos da cadeia de abastecimento, poder monopolista em partes essenciais da cadeia de valor, riscos geopolíticos) e o seu impacto numa vasta gama de indústrias aumentaram a sensibilização para a necessidade de reforçar a soberania tecnológica da Europa neste domínio.

3.2. As perturbações no abastecimento de semicondutores estão a ter efeitos muito negativos na economia e na sociedade europeias. A complexidade da cadeia de abastecimento de semicondutores dificulta a identificação e avaliação dos riscos relacionados com perturbações, bem como a tomada de medidas adequadas para atenuar esses riscos. O CESE considera que a cadeia de valor dos circuitos integrados pode ser reforçada através do aumento da transparência e da visibilidade, de uma monitorização e gestão mais estratégicas da cadeia de abastecimento e de uma melhor previsão da disponibilidade dos circuitos integrados, bem como através da criação de parcerias mais estreitas em todos os níveis da cadeia de abastecimento, em coordenação com as autoridades públicas a nível europeu.

3.3. Para dar resposta às preocupações de abastecimento a longo prazo e competir a nível mundial na conceção e produção de componentes de semicondutores de ponta, que são cada vez mais complexos, o CESE considera que a estratégia europeia para os semicondutores deve promover todas as fases desta cadeia de valor, incluindo a investigação, conceção, fabrico de circuitos integrados, montagem, testagem e encapsulamento.

3.4. O CESE considera, em particular, que a UE deve investir em domínios nos quais a Europa é altamente dependente de fornecedores de tecnologia estrangeiros, como a conceção e automação de projeto de eletrónica, as capacidades de fabrico e o encapsulamento avançado.

3.5. Uma vez que os semicondutores se tornaram claramente um domínio tecnológico estratégico e que a UE não tem capacidades de fabrico suficientes de circuitos integrados, quer tradicionais quer de vanguarda, a UE deve apoiar investimentos na produção de circuitos integrados, já que tal é essencial para reforçar a resiliência do fabrico em setores-chave. Com efeito, a já elevada procura de circuitos integrados maduros (tecnologia de 12-40 nm) por parte dos setores industriais europeus continua a aumentar. Ao mesmo tempo, prevê-se que a procura de circuitos integrados de vanguarda (dimensão de processo inferior a 10 nm) cresça muito mais rapidamente devido à transição para a computação periférica e quântica, a Internet das coisas, a condução automatizada e a inteligência artificial. Essas tecnologias impulsionam mudanças radicais em muitos setores industriais, nomeadamente a engenharia, a indústria automóvel, a eletrónica, a saúde, a defesa e as energias renováveis. Estas indústrias têm sem dúvida potencial para criar um mercado europeu que apoie a produção europeia de dimensões de processo de vanguarda a longo prazo.

3.6. No entanto, a fim de estabelecer uma prioridade para os investimentos, o Comité considera que estes devem ser orientados, em primeiro lugar, para capacidades de conceção de circuitos integrados de ponta, tendo em conta que a Europa carece destas capacidades para semicondutores lógicos avançados.

3.7. Deve também ser prestada especial atenção ao fabrico final (incluindo montagem, testagem e encapsulamento), que requer mais mão de obra e que poderia ser estrategicamente concentrado na Europa do Sudeste, onde os custos da mão de obra são mais competitivos. O CESE está preocupado com os vários riscos a que a UE está exposta devido à sua dependência atual no que diz respeito ao setor do fabrico final, em especial em relação à China.

3.8. É fundamental garantir o acesso às matérias-primas essenciais utilizadas na produção de semicondutores, tais como produtos químicos de elevada pureza (germânio, boro, índio), gases especiais (néon, hélio, argon) e substitutos do silício (por exemplo, carboneto de silício para uma melhor gestão da energia). A procura destes materiais continuará a aumentar à medida que a procura de circuitos integrados se intensifica, devido à sua crescente complexidade.

3.9. O Comité assinala que a Comissão Europeia não deu ênfase suficiente à importância das matérias-primas, à circularidade dos processos de produção e à atual dependência em relação a países terceiros. O CESE já afirmou que «a Comissão, os Estados-Membros e a indústria devem debater em conjunto as possibilidades de diversificação das fontes de abastecimento e, em particular, as formas de melhorar a reciclagem de matérias-primas críticas na microeletrónica no âmbito de uma economia circular industrializada»⁽²⁾.

3.10. O Comité considera que a aplicação do Regulamento Circuitos Integrados deve ser cuidadosamente avaliada e acompanhada e apela para o estabelecimento de indicadores-chave de desempenho claros para avaliar os progressos. Os indicadores devem ser estabelecidos em conjunto com as partes interessadas do setor industrial e com o Comité Europeu dos Semicondutores.

4. Participação das partes interessadas da UE, cooperação internacional e parcerias estratégicas

4.1. O Comité considera que a Aliança para os Processadores e as Tecnologias de Semicondutores, lançada pela Comissão em julho de 2021, tem um papel muito importante a desempenhar na identificação das lacunas existentes no processo de produção e na aceitação das tecnologias na UE. Importa debater exaustivamente, no âmbito da Aliança, formas de reforçar a resiliência da UE e de garantir a segurança das cadeias de abastecimento, envolvendo os parceiros sociais do setor dos semicondutores, o meio académico e os centros de investigação pertinentes.

4.2. O CESE considera que a cooperação internacional entre governos, polos empresariais de semicondutores e instituições de I&D é vital para fazer face à atual escassez e assegurar a confiança mútua, a fim de criar condições de concorrência equitativas. Além disso, o reforço do ecossistema europeu de semicondutores conduzirá a dependências mútuas ao longo das cadeias de valor mundiais, o que, por sua vez, criará um efeito de alavanca nas negociações internacionais e reforçará a resiliência global de todo o setor. Todavia, o CESE já manifestou a opinião clara de que «[h]á que evitar uma corrida às subvenções e é necessário aplicar os fundos de forma eficiente, sem criar excessos de capacidade e distorções de mercado»⁽³⁾.

4.3. O CESE apela para uma revisão cuidadosa dos acordos de comércio livre e das parcerias internacionais no setor industrial existentes, com vista a alcançar uma autonomia estratégica aberta e aumentar a resiliência da Europa num contexto geopolítico cada vez mais complexo. Importa intensificar os debates no Comité Europeu dos Semicondutores, que deverá alargar o seu grupo de membros, convidando as partes interessadas do setor industrial e os parceiros sociais representativos da UE, bem como os centros de investigação mais importantes.

4.4. Os debates nas instâncias europeias devem também centrar-se na aplicação da proposta de acelerar os processos de licenciamento de novas unidades de produção, o que poderia constituir um incentivo importante para a negociação de investimentos estrangeiros substanciais⁽⁴⁾, criando uma procura imediata. Mais importante ainda, a redução dos encargos administrativos e a aplicação de mecanismos regulamentares em todos os Estados-Membros reduzirão a fragmentação e garantirão a previsibilidade de futuros investimentos.

5. Financiamento

5.1. O CESE congratula-se com os 43 mil milhões de euros anunciados no Regulamento Circuitos Integrados europeu e com a futura criação do Fundo dos Circuitos Integrados, mas solicita esclarecimentos pormenorizados sobre a forma como estes fundos públicos e privados serão mobilizados e afetados. Além disso, o Comité realça a importância de tirar pleno partido dos planos de recuperação e resiliência europeus, que visam consagrar 20 % do seu orçamento à transformação digital dos Estados-Membros.

5.2. O CESE considera necessário apoio público a nível da UE e dos Estados-Membros para investimentos em tecnologias revolucionárias, plataformas de conceção virtual e unidades de produção pioneiras (centradas em circuitos integrados de ponta), a fim de reduzir os riscos e melhorar os períodos de retorno do investimento para as unidades de produção construídas de raiz.

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de medidas para reforçar o ecossistema europeu dos semicondutores (Regulamento Circuitos Integrados) [COM(2022) 46 final — 2022/0032 (COD)] (JO C 365 de 23.9.2022, p. 34).

⁽³⁾ 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 sobre o «Regulamento Circuitos Integrados europeu» [COM(2022) 45 final] (JO C 365 de 23.9.2022, p. 23).

⁽⁴⁾ Como as negociações em curso com a Intel, dos EUA, a Samsung, da Coreia do Sul, e a TSMC, de Taiwan.

5.3. Uma vez que o Comité Europeu dos Semicondutores proposto será composto por representantes dos Estados-Membros, o CESE está preocupado com a possibilidade de os Estados-Membros competirem entre si por uma porção maior dos fundos. Por conseguinte, o Comité gostaria que os fundos da UE fossem distribuídos de forma economicamente eficiente mas equilibrada entre os Estados-Membros e as regiões, e também entre grandes empresas, empresas em fase de arranque e PME, para que ninguém seja deixado para trás. Além disso, no que diz respeito à Empresa Comum dos Circuitos Integrados, o CESE já afirmou que importa estabelecer critérios específicos e que «[o]s critérios sociopolíticos, nomeadamente a postura da empresa em causa em relação ao diálogo social e à negociação coletiva, a colaboração prioritária com os fornecedores estabelecidos na União, mas também o número de postos de trabalho sustentáveis criados com os investimentos e a qualidade das condições de trabalho, também devem ter aqui um papel importante»⁽⁵⁾.

5.4. O Fundo dos Circuitos Integrados proposto aumentará a disponibilidade de empréstimos e de financiamento de capital de risco e facilitará o crescimento subsequente das pequenas empresas inovadoras de semicondutores. No entanto, é necessário um verdadeiro mercado europeu de capital de risco para ajudar estas empresas a transpor o «vale da morte», que se estende desde a demonstração até à introdução no mercado. O CESE solicita orientações práticas, especialmente para as empresas em fase de arranque e as PME, sobre formas de aceder a estes fundos.

5.5. Por último, o Comité recomenda que seja criado um plano de ação sólido para atrair também investimentos estrangeiros, especialmente de empresas líderes internacionais no domínio dos semicondutores, a fim de atrair capital e saber-fazer para o território da UE.

6. Competências

6.1. As competências digitais tornaram-se um ativo intangível fundamental da revolução industrial digital, e a disponibilidade de mão de obra qualificada tornou-se um elemento importante para as decisões de investimento, ao passo que a falta de competências está a atrasar seriamente a implantação de capacidades digitais. A educação para o digital e a sensibilização da sociedade para o impacto societal das aplicações digitais (tanto os benefícios como os riscos relacionados com a concentração do poder ou o respeito pela vida privada) são instrumentos cruciais para que os consumidores e a sociedade civil contribuam de forma responsável para a evolução futura do ecossistema dos circuitos integrados, bem como para atrair a geração mais jovem. O CESE apela ainda para que se dê especial atenção à necessidade de proteger a saúde dos trabalhadores expostos a substâncias perigosas durante a produção de circuitos integrados.

6.2. Atualmente, o número de vagas por preencher para engenheiros, especialistas em conceção e técnicos está a aumentar a um ritmo alarmante. O CESE congratula-se com a parceria para as competências para o ecossistema digital, criada recentemente. No âmbito da Agenda de Competências para a Europa, esta parceria deverá ajudar a alcançar os objetivos do programa da Década Digital (dotar 80 % das pessoas de competências digitais básicas, reduzir os desequilíbrios entre homens e mulheres e ter 20 milhões de especialistas em tecnologias da informação e comunicação até 2030), os objetivos da Agenda de Competências da UE e os do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (60 % dos adultos a frequentar cursos de formação).

6.3. Qualquer política em matéria de competências deve ter em conta o impacto da aceleração da inovação no ritmo de criação e destruição de postos de trabalho, incluindo a transformação do mercado de trabalho provocada pela evolução tecnológica no domínio da inteligência artificial. Os empregos com qualificações baixas e médias estão particularmente expostos ao risco de desaparecimento (ao serem substituídos por ferramentas digitais e automatização), ao passo que a procura de competências digitais avançadas só aumentará. O CESE considera que, para dar resposta a estes desafios, serão necessários esforços substanciais de melhoria de competências e requalificação da mão de obra, especialmente para os trabalhadores afetados pela obsolescência das competências tecnológicas. Além disso, os programas de aprendizagem ao longo da vida e de ensino e formação profissionais devem ajudar o mercado de trabalho da UE a especializar-se, mediante a aquisição de competências essenciais específicas. Por conseguinte, será fundamental proporcionar aos estudantes acesso a equipamentos de ponta para a conceção e fabrico, bem como experiências de formação em condições reais.

6.4. O Comité considera também que a UE necessita de um quadro legislativo coerente para atrair uma mão de obra estrangeira especializada em semicondutores. O CESE congratula-se com a Comunicação da Comissão — Atrair competências e talentos para a UE⁽⁶⁾ e considera que esta deve ser complementada por programas de melhoria de competências e requalificação, incluindo para os trabalhadores do domínio das CTEM.

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de medidas para reforçar o ecossistema europeu dos semicondutores (Regulamento Circuitos Integrados) [COM(2022) 46 final — 2022/0032 (COD)] (JO C 365 de 23.9.2022, p. 34).

⁽⁶⁾ Comunicação da Comissão — Atrair competências e talentos para a UE [COM (2022) 657 final].

6.5. Por outro lado, o CESE está preocupado com a possibilidade de a falta de competências em todo o mundo resultar numa competição acérrima pelo talento, resultando numa fuga de cérebros interna (dentro da UE) ou internacional. Por conseguinte, o CESE aguarda com expectativa a comunicação, prevista para breve, sobre o tema «Fuga de cérebros — atenuar os desafios associados ao declínio demográfico».

7. Investigação, desenvolvimento e inovação

7.1. O CESE salienta que, infelizmente, muitas das inovações desenvolvidas por organizações de investigação e tecnologia da UE são adotadas noutras partes do mundo e não levaram ao reforço da base de fabrico da UE. Por conseguinte, o CESE considera que as organizações de investigação e tecnologia da UE devem agregar toda a base industrial e saber-fazer atual sobre semicondutores, modernizar e construir linhas-piloto de semicondutores e explorar e tirar partido de oportunidades futuras em domínios fundamentais como a computação periférica, a inteligência artificial e a cibersegurança. A este respeito, será fundamental aproximar muito mais os setores dos utilizadores finais da base de investigação europeia.

7.2. O Comité apela à elaboração de roteiros de inovação de longo prazo para apoiar a transição digital, uma vez que permitem uma abordagem proativa no que toca a estimular investimentos em I&D direcionados para metas estratégicas a mais longo prazo, bem como no que toca a colmatar as lacunas no ecossistema dos semicondutores. Além disso, o Comité apela a que o potencial de inovação das PME de alta tecnologia seja mais bem explorado; estas empresas são, em muitos casos, altamente especializadas, ágeis e ativas em nichos de mercado de elevado valor.

7.3. O CESE assinala a necessidade de assegurar uma melhor proteção da valiosa propriedade intelectual das empresas que é incorporada nos circuitos integrados, e congratula-se com as regras claras anunciadas no Regulamento Circuitos Integrados. A futura atividade do Comité Europeu dos Semicondutores deve incluir consultas atempadas com as partes interessadas do setor sobre a proteção efetiva dos direitos de propriedade intelectual da UE.

7.4. O Comité considera importante orientar investimento especial para a I&D no domínio da conceção de circuitos integrados, uma vez que tal representa a maior parte do valor acrescentado e pode também reforçar a fundamentação económica de uma capacidade de produção mais avançada. Neste contexto, importa também ter em conta o setor da bioeconomia, em franca expansão e que terá vastas aplicações no futuro. A Comissão deve analisar as oportunidades para a adoção de legislação coerente em matéria de incentivos fiscais que estimulem os investimentos em I&D, especialmente no que diz respeito a futuros consórcios que incluam grandes empresas, PME, empresas em fase de arranque e empresas derivadas de instituições de investigação.

7.5. A cibersegurança tornou-se um tema importante para muitos setores industriais, como a indústria automóvel, a engenharia, as comunicações, os cuidados de saúde, o setor aeroespacial e a defesa. O Comité preconiza mais inovação e melhor proteção contra ciberataques, e realça a necessidade de melhor preparação para novas ameaças inovadoras à cibersegurança. O Comité apoia a proposta de ato legislativo sobre a ciber-resiliência europeia, que introduzirá novos requisitos em matéria de cibersegurança e criará uma melhor compreensão das ciberameaças entre os produtores e os consumidores. O CESE apela igualmente para um maior reforço do papel da Agência da União Europeia para a Cibersegurança.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — COVID-19: O papel da sociedade civil na reconstrução e na resiliência da região euro-mediterrânica

(parecer de iniciativa)

(2023/C 140/03)

Relator: **Angelo PAGLIARA**

Decisão da Plenária	25.3.2021
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Relações Externas
Adoção em secção	20.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	183/0/5

1. Introdução

1.1. A crise pandémica atingiu duramente a região euro-mediterrânica, agravando os problemas existentes e criando novos desafios que se somam aos anteriores. As consequências socioeconómicas são suscetíveis de aumentar as desigualdades, especialmente nos países com sistemas económicos e de produção fracos.

1.2. O Comité de Acompanhamento para o Euromed do CESE decidiu centrar-se no papel da sociedade civil na reconstrução e resiliência da região euro-mediterrânica.

1.3. As organizações da sociedade civil da região euro-mediterrânica e os conselhos económicos e sociais de vários países participaram na elaboração do presente relatório. Estabeleceu-se uma cooperação estreita em especial com o Conselho Económico, Social e Ambiental de Marrocos, que coorganizou a Cimeira Euromed de 2021.

1.4. O relatório de informação reveste-se, portanto, de valor acrescentado significativo, dada a participação da sociedade civil dos dois lados do Mediterrâneo.

1.5. O presente relatório complementa relatórios de informação anteriores subordinados aos seguintes temas: «Ensino e formação profissional na região euro-mediterrânica»; «A digitalização e as PME na região euro-mediterrânica» e «Desenvolvimento sustentável na região mediterrânica»⁽¹⁾.

2. Conclusões

2.1. A nível mundial, a sociedade civil reagiu de imediato à pandemia operando na linha da frente e prestando assistência e ajuda à população. A sociedade civil da região euro-mediterrânica também desempenhou um papel crucial na atenuação dos efeitos negativos da COVID-19.

2.2. Na região euro-mediterrânica, as organizações da sociedade civil coadjuvaram a ação dos governos prestando serviços essenciais e cuidados de saúde, distribuíram equipamento de proteção individual e contribuíram para divulgar as informações essenciais, sobretudo nas zonas periféricas. A sua ação foi fundamental, inclusive para atenuar os efeitos da pandemia nas camadas mais vulneráveis da população, como as mulheres, os jovens, os imigrantes e as pessoas com deficiência.

⁽¹⁾ Além disso, o presente relatório de informação insere-se no âmbito de pareceres recentes do CESE sobre o tema em apreço, nomeadamente: Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência [COM(2020) 408 final — 2020/0104 (COD)] — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Instrumento de Assistência Técnica [COM(2020) 409 final — 2020/0103 (COD)] (JO C 364 de 28.10.2020, p. 132); Parecer — Regulamento relativo à Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (ECO/515) (ainda não publicado no Jornal Oficial); Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Emergência pós-COVID-19: criação de uma nova matriz multilateral (parecer de iniciativa) (JO C 364 de 28.10.2020, p. 53).

2.3. A ação da sociedade civil permitiu reforçar a solidariedade na região euro-mediterrânica. Muitas organizações da sociedade civil da vizinhança meridional criaram grupos de solidariedade cívica, testando metodologias inovadoras e intensificando as suas atividades de informação e coordenação em linha.

2.4. O CESE está convicto de que a recuperação económica e social, justa e equitativa, só é possível através da participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, do setor privado e, em especial, das PME. A recuperação da região do Mediterrâneo e o desenvolvimento de modelos socioeconómicos sustentáveis e resilientes devem nortear-se por princípios como o respeito pelo Estado de direito, a proteção dos valores democráticos e dos direitos sociais e humanos, a aplicação das convenções fundamentais da OIT e o compromisso comum para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a neutralidade climática.

2.5. O CESE congratula-se com a adoção da nova Agenda para o Mediterrâneo e salienta a necessidade de todas as medidas de apoio à recuperação se orientarem pelo duplo objetivo de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população da região.

2.6. Atualmente, a região do Mediterrâneo concentra vários desafios sociais, políticos, ambientais, geopolíticos e de imigração. Trata-se de desafios fundamentais não só para a Europa, mas também para todo o mundo. O CESE considera que os crescentes desafios multidimensionais da região só podem ser enfrentados através de um multilateralismo renovado e eficaz sob os auspícios da União Europeia.

2.7. A desertificação, a escassez de água e o aumento das temperaturas são efeitos das alterações climáticas que também se fazem sentir na região do Mediterrâneo. A crise atual pôs em evidência a necessidade de reforçar a resiliência comum e de lançar novos reptos de cooperação no domínio do ambiente e da digitalização. Tendo em conta a crescente sensibilização da sociedade civil e graças a uma maior participação dos parceiros sociais, o CESE considera que seria útil alargar e reforçar iniciativas como a Iniciativa WestMED, a fim de contribuir para a consecução dos objetivos climáticos e ambientais através de modelos da economia azul que visem a criação de emprego e a proteção do ecossistema e da diversidade.

2.8. Uma década após a Primavera Árabe, a União Europeia renovou a sua estratégia de cooperação com a vizinhança meridional. Neste contexto, o CESE considera que a nova Agenda para o Mediterrâneo é um instrumento fundamental para a recuperação económica e social da região na sequência da crise da COVID-19. Este empenho numa parceria renovada deve articular-se de forma estreita não só com os desafios económicos e sociais, mas também com os desafios ambientais, demográficos e de imigração, no pleno respeito do progresso e dos valores fundadores da União. A situação dos sistemas de saúde é frágil em muitas partes da região e a crise pandémica constitui um teste significativo que pode também afetar a estabilidade política.

2.9. Nos programas de recuperação e reconstrução da região mediterrânica, importa dar especial atenção à retoma rápida do setor do turismo e, especialmente, das pequenas e médias empresas que empregam mais de metade dos trabalhadores na UE. O impacto prolongado da crise terá repercussões sociais graves, tendo em conta o desemprego estrutural, especialmente o desemprego dos jovens e das mulheres.

2.10. O desenvolvimento do capital humano da mão de obra é especialmente importante para o desenvolvimento sustentado dos parceiros mediterrânicos da UE. Importa promover, em especial, a formação do pessoal no setor do turismo. Além disso, o CESE observa que o problema da «fuga de cérebros» dos países parceiros meridionais para os países altamente industrializados constitui um obstáculo importante, em particular para a transformação digital das suas economias. Por conseguinte, os Estados-Membros da União Europeia devem agilizar as autorizações de trabalho a curto e médio prazo na UE para os trabalhadores por conta própria e por conta de outrem, sobretudo no setor das tecnologias da informação. Ademais, a Comissão Europeia deve apoiar a execução de projetos digitais nos países para que, em especial, os técnicos informáticos possam encontrar boas oportunidades de emprego nos seus países de origem.

2.11. A fim de reforçar o diálogo com a vizinhança meridional, a UE recorrerá aos instrumentos e programas de cooperação existentes. O Comité Económico e Social Europeu recomenda a mais ampla participação das organizações da sociedade civil através de um diálogo civil e social inclusivo a todos os níveis que tenha em conta as especificidades e os papéis dos vários intervenientes envolvidos e que sublinhe o seu contributo para a conceção e aplicação das políticas e das medidas necessárias para gerir o impacto das transformações e crises atuais, a começar pelos efeitos das alterações climáticas.

2.12. Estima-se que muitos países da vizinhança meridional registarão uma redução do PIB *per capita* e terão grandes dificuldades para fazer frente aos riscos sociais, económicos e de pobreza crescentes. Por este motivo, são necessários planos de reconstrução económica e financeira, com medidas que possam também resolver os problemas que estão na origem da cada vez maior precariedade social.

2.13. A recuperação económica de muitos países da vizinhança meridional está estreitamente ligada à eficácia de uma campanha de vacinação adequada, pelo que o CESE recomenda o reforço do Mecanismo COVAX e que as instituições europeias prestem o máximo apoio logístico e de aprovisionamento possível, inclusivamente através de acordos bilaterais. O CESE salienta que é particularmente importante apoiar os países parceiros do sul do Mediterrâneo na criação de instalações de produção autónoma de vacinas e medicamentos nos seus países. Neste contexto, reitera o apelo para que se debata seriamente a possibilidade de suspender as patentes das vacinas e dos medicamentos que visam combater pandemias.

2.14. No âmbito da recuperação após a crise da COVID-19, o CESE considera que a participação ativa da sociedade civil contribuirá para alcançar objetivos como a melhoria da qualidade de vida das populações e a elaboração de um novo modelo de desenvolvimento sustentável. Insta, por conseguinte, as instituições europeias a reforçarem ainda mais todos os instrumentos de participação das organizações da sociedade civil, no âmbito da parceria com a vizinhança meridional.

2.15. As organizações da sociedade civil estiveram na linha da frente do apoio à resposta sanitária e social à pandemia e a sua participação permitiu atenuar as consequências sociais e para a saúde da população. No entanto, como já salientado pelo CESE, a sua capacidade de resposta às necessidades da sociedade está amiúde condicionada pela limitação e inconstância dos recursos. O CESE está convicto de que cumpre reforçar os mecanismos de apoio às organizações da sociedade civil, a fim de proteger melhor os grupos mais vulneráveis particularmente afetados pela pandemia, como os jovens, as mulheres, os migrantes e as pessoas com deficiência.

2.16. O CESE exorta as instituições europeias a lançarem novas ações em prol da paz, da democracia e do respeito pelos direitos humanos nas zonas de conflito situadas na vizinhança meridional. As condições das populações que vivem em zonas de conflito deterioraram-se ainda mais em resultado da pandemia, sendo necessários esforços consideráveis para assegurar um plano de paz completo.

2.17. Tendo em conta que a recuperação da crise pandémica será certamente difícil, as negociações comerciais em curso entre a UE e Marrocos e a Tunísia, assim como as próximas negociações com a Jordânia, assumem especial importância. A UE deve ter mais em conta as assimetrias existentes e adaptar-se adequadamente a cada um dos seus parceiros comerciais meridionais. O CESE apela para uma maior participação das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais nos processos de negociação, assim como para o seu reconhecimento formal nos Tratados, a fim de lhes permitir dar um contributo positivo para as relações comerciais entre os países parceiros, em particular para assegurar a aplicação dos capítulos obrigatórios em matéria de sustentabilidade dos futuros acordos comerciais.

2.18. Além disso, o CESE propõe que as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais sejam responsáveis não só pelos capítulos relativos à sustentabilidade, mas também por todo o âmbito de aplicação dos acordos comerciais e de investimento, enquanto elemento da sua participação formal estruturada.

2.19. O CESE reitera o seu ponto de vista de que a UE deve reservar uma parte dos seus recursos de ajuda ao comércio para o apoio à participação e ao reforço das capacidades das organizações da sociedade civil, no âmbito dos esforços em matéria de comércio e investimento sustentáveis.

2.20. O CESE já apelou, no passado, para o reforço das competências digitais em ambos os lados do Mediterrâneo. Na sequência da adoção da nova estratégia para o Mediterrâneo e tendo em vista a reconstrução pós-pandemia, o CESE recorda a necessidade de reforçar o investimento em infraestruturas digitais e de apoiar a transformação digital das PME enquanto motores do emprego e do desenvolvimento social, nomeadamente através da participação dos parceiros sociais, reconhecendo o potencial da negociação coletiva e do diálogo social a vários níveis.

3. Observações gerais

3.1. A crise pandémica exacerbou os pontos mais críticos da vizinhança meridional. Vinte e cinco anos após a Declaração de Barcelona e dez anos após a Primavera Árabe, a região continua a fazer frente a desafios enormes. A União Europeia e os seus parceiros na região mediterrânica decidiram recentemente relançar e reforçar a cooperação através da ambiciosa «nova Agenda para o Mediterrâneo».

3.2. A nova agenda baseia-se na convicção de que só trabalhando em conjunto e num espírito de parceria será possível fazer frente com êxito aos desafios estratégicos do futuro no interesse de ambas as partes. A agenda inclui um plano económico e de investimento específico para apoiar a recuperação social e económica da vizinhança meridional em 2021-2027. Como declarado pelo alto representante Josep Borrell, o objetivo comum consiste em construir uma vizinhança meridional pacífica, segura, mais democrática, mais respeitadora do ambiente, próspera e inclusiva.

3.3. Num estudo recente publicado no âmbito do Programa *Med Dialogue for Rights and Equality* [Diálogo mediterrânico para os direitos e a igualdade] intitulado «Bridging the Sea» ⁽²⁾, transparece que quase 63 % das organizações da sociedade civil ativas na vizinhança meridional se dedicam a questões como a consolidação da democracia e dos direitos, ao passo que mais de 53 % procuram, nomeadamente, combater as desigualdades socioeconómicas. A sensibilidade e atenção às questões ecológicas e ambientais ganham cada vez mais importância para estas organizações. Estes dados confirmam a existência de uma base sólida e a necessidade de reforçar o apoio à sociedade civil, a fim de responder melhor aos desafios do futuro.

3.4. A sociedade civil nos países da vizinhança meridional reforçou a sua presença ao longo das duas últimas décadas. A sua participação ativa permitiu atenuar as consequências sociais e para a saúde da população, mas, ao mesmo tempo, pôs em evidência a necessidade de adotar medidas para reforçar as capacidades e competências da sociedade civil para funcionar melhor.

3.5. A região do Mediterrâneo, tal como o resto do mundo, sofreu um choque económico e social forte em resultado da pandemia de COVID-19. As consequências sociais e sanitárias foram agravadas pela falta de infraestruturas de saúde pública adequadas, especialmente nos países mais frágeis. A crise pandémica veio juntar-se às crises já existentes em vários países, devido a uma série de fatores, como o já precário desenvolvimento económico e social, os elevados níveis de desemprego e as consequências dos conflitos em algumas zonas, como a Líbia e a Síria.

3.6. Embora com diferenças significativas, os governos da região do Mediterrâneo reagiram de imediato para conter a propagação da pandemia, adotando medidas de apoio aos trabalhadores e às empresas, nomeadamente em colaboração com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, apesar de a respetiva participação ter sido amiúde insuficiente e, em alguns casos, inexistente. A fim de conter os efeitos da pandemia, quase todos os países da região do Mediterrâneo adotaram medidas de confinamento, como em Marrocos, no Egito, na Jordânia e no Líbano, recolhimento obrigatório e restrição das deslocações.

3.7. Na sequência da crise pandémica, muitos governos da região adotaram políticas expansionistas para fazer frente à crise económica e apoiar setores específicos, incentivando a produção, introduzindo benefícios fiscais e económicos e adotando medidas para atrair investimento.

3.8. A pandemia teve consequências económicas negativas em toda a região do Mediterrâneo, não só devido a fatores como a redução da procura interna e externa e a queda do consumo, mas também devido à deterioração da situação financeira e da dívida pública. Desde o início da crise pandémica, os governos da região transferiram recursos adicionais para os sistemas de saúde e económico a fim de apoiar determinados setores. Por este motivo, o défice público de quase todos os países da região do Mediterrâneo aumentará consideravelmente.

3.9. O setor dos transportes foi duramente afetado por medidas restritivas que impediram e reduziram a mobilidade internacional. Consequentemente, o turismo foi um dos setores mais afetados pela crise pandémica. Segundo estimativas da OCDE, o setor contraiu-se entre 45 e 70 % e o turismo internacional caiu entre 60 e 80 % ⁽³⁾. O turismo é um dos principais setores económicos dos países do Mediterrâneo e, de acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), o Egito e Marrocos estarão entre os países mais afetados a nível mundial ⁽⁴⁾.

3.10. As micro, pequenas e médias empresas e os trabalhadores por conta própria são uma das componentes importantes da economia dos países situados na margem sul do Mediterrâneo. Tiveram de reduzir consideravelmente o seu volume de negócios e a grande maioria foi forçada a diminuir o número de trabalhadores. Assim, serão necessárias medidas estruturais para ajudar as PME a sair da crise, prosperar e inovar, abordando o duplo desafio da digitalização e da descarbonização.

⁽²⁾ <https://meddialogue.eu/wp-content/uploads/2021/02/Publication-Bridging-the-sea.pdf>

⁽³⁾ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19_Tourism_Policy_Responses&_ga=2.143901749.1647750476.1622806508-1692148678.1622806341

⁽⁴⁾ https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d3_en.pdf

3.11. A crise pandémica na região do Mediterrâneo afetou todos os grupos sociais, em especial: os jovens em virtude do agravamento do mercado de trabalho e do encerramento das escolas e universidades; as mulheres que, em algumas zonas da vizinhança meridional, trabalham sobretudo na economia informal, na agricultura e no setor do turismo gravemente afetado pelas medidas de confinamento; os grupos vulneráveis como os trabalhadores informais e os refugiados, que muitas vezes não beneficiaram das medidas de proteção social, e as pessoas com deficiência devido à não prestação frequente de serviços.

3.12. Em algumas zonas da vizinhança meridional, fatores como a escassez de água e o acesso deficiente ao saneamento exacerbaram o impacto da pandemia, especialmente nos estratos sociais mais isolados, nas zonas de conflito e nos campos de refugiados.

4. Desafios e oportunidades

4.1. Como salientado pelo secretário-geral da União para o Mediterrâneo⁽⁵⁾, a crise sanitária atual põe em risco o progresso socioeconómico da região verificado nos últimos anos. No entanto, a crise constitui uma oportunidade para reforçar a integração e tornar as economias mais resilientes.

4.2. A sociedade civil na região euro-mediterrânica desempenha um papel da maior importância para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva após a pandemia. Do mesmo modo, como salientado na Cimeira Social do Porto⁽⁶⁾, a participação ativa dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil é crucial para que ninguém fique para trás e para a aplicação efetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

4.3. A COVID-19 e as medidas conexas adotadas põem em risco a sustentabilidade da sociedade civil. Os governos e muitos doadores suspenderam as subvenções e congelaram o financiamento, redirecionando as verbas para os esforços de auxílio no âmbito da COVID-19. O resultado desta ação ameaça a já frágil sustentabilidade das organizações da sociedade civil, a possibilidade de continuarem ao serviço das comunidades e o emprego de muitos trabalhadores da sociedade civil. No entanto, depositam-se grandes expectativas nessas organizações. O CESE frisa que as subvenções com vista a assegurar a sustentabilidade organizacional e o financiamento para apoio das atividades essenciais são cruciais para que as organizações da sociedade civil se possam adaptar a situações em rápida transformação e prosseguir a sua atividade durante as crises.

4.4. O CESE salienta que o Mediterrâneo é uma das regiões mais vulneráveis do mundo aos impactos das alterações climáticas. A COVID-19 afetou negativamente a situação social e o desenvolvimento, tornando urgente a adoção de estratégias em matéria de desenvolvimento sustentável e para uma economia verde.

4.5. A adoção de planos de recuperação na região do Mediterrâneo tem o potencial de assegurar o desenvolvimento económico, social e ambiental da região. É essencial associar essa oportunidade de desenvolvimento ao respeito por princípios como a solidariedade, a luta contra as desigualdades, a proteção e o respeito pelo Estado de direito. A participação ativa da sociedade civil é essencial para a consecução de todos os objetivos.

4.6. Nos países da vizinhança meridional, as ações destinadas a conter os problemas ambientais relacionados com as alterações climáticas, a escassez de água, a desertificação e a poluição devem assumir especial importância nos futuros planos de reconstrução pós-COVID-19, a par do crescimento económico. As ações de defesa e proteção do ambiente podem ter um impacto positivo na região mediterrânica ao diversificarem a economia e ao criarem postos de trabalho de qualidade. Neste contexto, o CESE chama a atenção para o potencial muito elevado das energias renováveis (em especial a energia solar e eólica) nos países parceiros meridionais e insta a UE e os seus Estados-Membros a fomentarem investimentos conjuntos mais sustentáveis nesse domínio.

4.7. O CESE já salientou a necessidade de promover uma transição justa na região do Mediterrâneo, com vista a obter um impacto positivo na saúde, na educação e na igualdade de género. A fim de assegurar uma recuperação verdadeiramente norteada pelos princípios da transição e da digitalização, será crucial promover a sensibilização e o desenvolvimento de um espírito empreendedor e de competências digitais específicas. O CESE subscreve o apelo dos países parceiros meridionais para um maior empenho da UE e dos seus Estados-Membros no domínio da investigação e da cooperação para o desenvolvimento no Mediterrâneo.

⁽⁵⁾ Ministros dos Negócios Estrangeiros da UM definem domínios prioritários para uma maior cooperação e integração na região euro-mediterrânica — União para o Mediterrâneo — UM (ufmsecretariat.org).

⁽⁶⁾ <https://www.2021portugal.eu/pt/cimeira-social-do-porto/compromisso-social-do-porto/>

4.8. Num contexto caracterizado por uma percentagem significativa de emprego e economia informal, a retoma na vizinhança meridional está também estreitamente ligada ao desenvolvimento de um modelo eficaz de formação profissional e educação. O CESE reitera a necessidade de reforçar as competências profissionais, em especial dos jovens e das mulheres, para que as possam utilizar em contextos nacionais e transnacionais, numa ótica de «cérebros circulares». As organizações da sociedade civil também desempenham um papel importante no reforço das competências através da educação não formal e da organização de seminários e de formações, assim como da promoção da economia social. O Comité frisa igualmente a necessidade, já salientada no diálogo regional com os parceiros sociais da União para o Mediterrâneo, de designadamente envolver os parceiros sociais, a fim de resolver o problema do desfasamento entre a oferta e a procura no mercado de trabalho.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Bússola Estratégica da UE**(parecer de iniciativa)**

(2023/C 140/04)

Relator: **Christian MOOS**Correlator: **Peter CLEVER**

Decisão da Plenária	14.7.2022
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção das Relações Externas
Adoção em secção	20.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	163/1/5

1. Síntese e recomendações

1.1. A Bússola Estratégica constitui um importante passo em frente. Trata-se de um catálogo de projetos e medidas concretos, de extrema importância, que reforçam a segurança europeia. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que esse catálogo deve ser alargado, de modo a constituir uma estratégia abrangente para a política externa e de segurança da União, e que a sociedade civil deve ser associada a esse processo.

1.2. O CESE sublinha que segurança é muito mais do que defesa e que uma estratégia abrangente de segurança da UE deve centrar-se também nos aspetos civis e preventivos, a fim de apoiar e complementar as medidas concretas de defesa.

1.3. O CESE sublinha a importância preventiva da justiça social, das perspetivas económicas e da sustentabilidade ambiental. A paz social e a estabilidade económica são condições importantes para a não violência. A limitação do aquecimento global e o controlo das suas consequências são fundamentais para a manutenção da ordem social e da paz no mundo.

1.4. A Bússola Estratégica não tem suficientemente em conta o papel que a sociedade civil europeia pode e deve desempenhar para alcançar uma maior resiliência contra ataques híbridos nem o enfraquecimento sistemático da coesão e da solidariedade, nos Estados-Membros da UE e entre eles, por potências hostis.

1.5. A política de segurança civil e preventiva é indissociável da capacidade de defesa militar. Esta última deve ser considerada como condição indispensável para a segurança, e também como um fator de prevenção, dado o seu efeito dissuasor.

1.6. O CESE é da opinião que a Bússola Estratégica apresenta uma imagem demasiado positiva da política europeia de segurança e defesa.

1.7. A OTAN não é apenas um parceiro estratégico da UE, é também o garante mais importante da sua segurança. Os europeus devem acrescentar mais valor à OTAN através de medidas que reforcem a sua própria capacidade de ação. A UE e a OTAN ainda não esgotaram todo o potencial de cooperação mútua. O reforço do pilar europeu de segurança e defesa implica o reforço da OTAN.

1.8. Em última análise, a UE deve assumir mais responsabilidades e criar uma União Europeia da Defesa enquanto pilar europeu da OTAN, assegurando o pleno respeito e a compatibilidade com a neutralidade de alguns dos seus Estados-Membros.

1.9. A UE deve promover uma melhor compreensão da importância crucial da parceria transatlântica para a OTAN e, por conseguinte, para a segurança europeia.

1.10. Durante muito tempo, demasiados Estados-Membros da UE negligenciaram os seus compromissos e capacidades de defesa, o que conduziu a um grave subdesenvolvimento das suas forças armadas, bem como à sua falta de preparação e de interoperabilidade.

1.11. Os Estados-Membros da UE têm de coordenar melhor o reforço das capacidades nacionais e o planeamento da defesa e apostar na aquisição conjunta. As políticas industriais nacionais devem coordenar-se de forma muito mais eficiente, a fim de aumentar a eficácia das capacidades de defesa europeias.

1.12. A introdução da votação por maioria nos processos de decisão em matéria de política externa e de segurança deve reforçar a capacidade de ação europeia.

1.13. Enquanto elemento adicional importante da Bússola Estratégica, há que identificar o papel que a sociedade civil europeia pode desempenhar em termos de solidariedade, cooperação e resiliência.

1.14. O CESE propõe a criação de fóruns públicos para a realização de debates estratégicos a nível europeu e nacional.

2. Observações gerais

2.1. No presente parecer de iniciativa, o CESE analisa o impacto da Bússola Estratégica e procura efetuar uma avaliação política, do ponto de vista da sociedade civil, dos objetivos e das opções que aquela prevê para a União. O CESE congratula-se com as iniciativas da União Europeia para reforçar a segurança e a defesa europeias.

2.2. A sociedade civil não é alheia às questões de segurança e a sua voz deve ser ouvida. Em caso de conflito, as instituições civis são duramente atingidas e os civis sofrem as consequências devastadoras da guerra.

2.3. Do ponto de vista da sociedade civil, a Bússola Estratégica adota uma perspetiva restrita de segurança, com especial destaque para a defesa. O CESE sublinha que segurança é muito mais do que defesa e que uma estratégia de segurança da UE deveria dar mais atenção aos aspetos civis e preventivos do que aquela que é dada na Bússola Estratégica.

2.4. A União Europeia é a antítese da violência e da guerra. A União tem de fazer melhor uso dos seus recursos políticos, materiais e culturais, a fim de contribuir para a resolução pacífica de conflitos e prevenir a escalada militar, pois é aí que reside o seu potencial de valor acrescentado importante e o prestígio de que tem gozado até aqui a nível mundial. A União deve defender mais eficazmente o regresso a acordos multilaterais em matéria de controlo de armamento, o respeito do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares e o compromisso de desativar as armas nucleares.

2.5. Uma ordem multilateral assente em regras é essencial para a defesa dos direitos humanos universais. Juntamente com todos os parceiros que partilham das mesmas ideias em todo o mundo, a UE deve fazer tudo o que estiver ao seu alcance para reforçar e, se necessário, restabelecer e renovar a ordem multilateral assente em regras. A política do poder da força e o «direito dos mais fortes» são incompatíveis com a democracia e o Estado de direito. A segurança sem liberdade não teria sentido. Aliás, a segurança é também uma condição prévia importante para a liberdade.

2.6. A política de segurança civil e preventiva não colide com a capacidade de defesa militar. Esta última, pelo contrário, deve ser considerada como uma condição prévia essencial para a segurança, e também como um fator de prevenção, dado o seu efeito dissuasor.

2.7. O investimento político e financeiro na segurança e na defesa exige uma avaliação sólida e séria dos pontos fortes e fracos a) sistémicos e b) materiais da União Europeia e da sua capacidade de i) garantir a sua própria segurança, ii) projetar a estabilidade na sua vizinhança, iii) proteger as rotas comerciais mundiais e o acesso a bens e materiais críticos e, por último, mas não menos importante, iv) através dos seus Estados-Membros, ser um parceiro fiável e claramente empenhado nas alianças que são essenciais para a segurança europeia e não só.

2.8. Para alcançar a segurança e a liberdade, não basta possuir capacidades militares, sendo igualmente necessário assegurar uma abordagem social, económica e ambiental holística, assim como melhores serviços de informação e atividades de prospetiva. A política preventiva e a resolução de conflitos com recurso a meios diplomáticos e civis devem merecer prioridade. O emprego da força militar deve continuar a ser uma opção de último recurso. No entanto, tal implica também que a União disponha de capacidades militares credíveis e de uma vontade incontestável de as utilizar se for inevitável. A UE tem de defender os seus interesses de forma mais determinada.

2.9. Manter uma paz justa é o objetivo último do sistema de segurança mundial, sendo o multilateralismo o melhor instrumento para atingir esse objetivo. Não obstante, o multilateralismo está sob pressão crescente. O CESE subscreve as recomendações que constam do relatório de 2022 sobre a paz mundial, defendendo a adoção de medidas para reforçar a arquitetura mundial da paz ⁽¹⁾.

2.10. Para possibilitar a aplicação de medidas que reforcem as capacidades de defesa e aumentem a segurança, é necessário reforçar a coerência interinstitucional, eliminar a compartimentação e, acima de tudo, assegurar o forte empenho dos Estados-Membros.

2.11. A invasão russa da Ucrânia, o regresso da guerra à Europa e a política do poder da força exigem capacidades de dissuasão eficazes. Embora a UE nunca tenha sido concebida para prosseguir uma política baseada no seu papel como grande potência, deve agora adaptar-se à concorrência sistémica crescente entre as grandes potências, num contexto em que a Rússia e a China estão a desafiar o sistema internacional e a segurança mundial. A Rússia está a violar flagrantemente a Carta das Nações Unidas e a China está a violar os direitos humanos universais, como se vê claramente no Sínquão e em Hong Kong.

2.12. Os EUA, o Canadá e outras democracias no mundo são parceiros importantes que respeitam os direitos humanos universais, ou seja, direitos que não podem nunca, e em parte alguma, ser negados, compromisso que todos os Estados membros das Nações Unidas assumiram oficialmente de livre vontade.

2.13. A UE deve promover uma melhor compreensão da importância crucial da parceria transatlântica — as relações UE-EUA — para a OTAN e, por conseguinte, para a segurança europeia. Embora nos últimos anos a região asiática e do Pacífico se tenha tornado cada vez mais no centro das atenções dos EUA em detrimento da Europa, a agressão russa mostra que a ordem mundial tem de continuar a ser assegurada e, se necessário, defendida também na Europa.

2.14. A OTAN não é apenas um parceiro estratégico da UE, mas garante a defesa militar da Europa, e o pilar europeu da defesa deve ser desenvolvido em plena complementaridade com esta organização. A invasão da Ucrânia pela Rússia e a ordem mundial em matéria de segurança sustentam este facto, sob todos os aspetos. Uma maior cooperação europeia no domínio da defesa poderá fortalecer a OTAN e reforçar a capacidade de ação da Europa, prestando um contributo efetivo para a sua própria segurança e para a estabilidade regional.

2.15. Embora a UE enquanto organização política e a OTAN enquanto aliança não sejam de todo idênticas, a sua sobreposição, tanto de valores como de objetivos, está a aumentar significativamente. Quando a Finlândia e a Suécia aderirem à OTAN, 23 países passarão a ser membros de ambas as organizações. Os europeus podem e devem acrescentar mais valor à aliança através de medidas que reforcem a sua própria capacidade de ação estratégica. Em última análise, a UE deve assumir mais responsabilidades pela sua segurança e criar uma União Europeia da Defesa enquanto pilar europeu da OTAN, no pleno respeito da neutralidade de alguns dos seus Estados-Membros.

2.16. Durante muitos anos, demasiados Estados-Membros negligenciaram as suas capacidades de defesa. A suborçamentação, mas sobretudo as despesas ineficientes com a defesa conduziram em muitos Estados-Membros a um grave subdesenvolvimento das forças armadas, bem como à sua falta de preparação e de interoperabilidade. Nos casos em que esses Estados-Membros da UE são também membros da OTAN, verifica-se, pois, uma negligência das respetivas obrigações no âmbito da aliança.

2.17. A capacidade de defesa da Europa não depende apenas do nível de recursos orçamentais disponibilizados para esse fim, mas sim, sobretudo, de uma aplicação eficiente dos mesmos. Atualmente, os diferentes sistemas de armamento na UE geram duplicações, custos elevados e ineficiências. Os Estados-Membros da UE têm de coordenar melhor o reforço das

⁽¹⁾ Relatório «Common Security — For our shared future» [Segurança comum — Pelo nosso futuro comum], Estocolmo, 2022.

capacidades nacionais e o planeamento da defesa e apostar na aquisição conjunta. Há que adotar políticas de aquisição coerentes a nível da UE e dos Estados-Membros, a fim de alcançar a economia de escala necessária para reduzir os custos e de gerar atividade suficiente para assegurar a existência de empresas em fase de arranque emergentes ⁽²⁾. As práticas atuais no mercado da defesa europeu revelam o custo elevado da não-Europa.

2.18. Apesar da cooperação estruturada permanente (CEP), da análise anual coordenada da defesa (AACD) e do Fundo Europeu de Defesa (FED), a UE realizou muito poucos progressos no desenvolvimento de estruturas conjuntas eficazes que lhe permitam garantir a sua própria segurança. A este respeito, assume relevância a Declaração de Versalhes, de março de 2022, que se baseia na decisão dos chefes de Estado e de Governo, de dezembro de 2021, nos termos da qual «a UE assumiria uma maior responsabilidade pela sua própria segurança e, no domínio da defesa, seguiria uma linha de ação estratégica e aumentaria a sua capacidade de agir de forma autónoma».

2.19. Abdicar das decisões unânimes no Conselho para a política externa (possibilidade de cada Estado-Membro bloquear todos os outros) reforçaria a capacidade de ação da UE no domínio da política externa e de segurança. Como solução intermédia, poderia ponderar-se uma fase experimental temporária de votação por maioria qualificada ou maiorias superqualificadas (ou seja, limiares mais elevados para a maioria qualificada). No entanto, o quadro institucional não é o principal fator que impede os Estados-Membros de agirem em conjunto de forma coerente. Pelo contrário, os Estados-Membros contornam o quadro institucional existente, não exploram o seu potencial e não aceitam ser integrados nesse contexto.

2.20. A Europa, enquanto garante da segurança, poderá necessitar de uma nova narrativa e de medidas concretas, apoiadas pela sociedade civil e pela participação cívica, a fim de reforçar a identidade e a solidariedade europeias sem cair na armadilha de substituir o nacionalismo por um jingoísmo europeu. A participação do público deve ser aberta, transparente e inclusiva.

3. Elementos positivos da Bússola Estratégica

3.1. O objetivo da Bússola Estratégica de aumentar a segurança através do reforço das capacidades («agir»), de uma melhor preparação («garantir a segurança»), de investimentos direcionados («investir») e de maior cooperação («parcerias»), bem como de reforçar parcerias e alianças, representa uma opção acertada.

3.2. A Bússola Estratégica promete uma Europa determinada a defender os princípios da Carta das Nações Unidas e a restabelecer a paz e defender a liberdade na Europa.

3.3. No que diz respeito à segurança, a Bússola Estratégica descreve a China como um «rival sistémico», como demonstram as suas violações em massa dos direitos humanos universais, a sua ameaça permanente contra Taiwan e o seu apoio ao agressor russo. A Bússola Estratégica salienta que a China e a Rússia estão a desafiar a ordem internacional, através da expansão dos seus arsenais nucleares e do desenvolvimento de novos sistemas de armamento.

3.4. A Bússola Estratégica destaca o perigoso enfraquecimento da arquitetura de controlo de armas e o impacto negativo deste «vazio normativo» na segurança da UE.

3.5. A UE tem interesses legítimos em todas as regiões do mundo. A Bússola Estratégica não abrange sistematicamente todos eles, mas afirma, com razão, que, como se verifica especificamente nos Balcãs Ocidentais, a inatividade europeia encoraja outras potências a ocupar esse espaço.

3.6. A Bússola Estratégica afirma que a UE tem de agir com muito maior sentido de urgência e determinação e que os Estados-Membros devem poder contar com a assistência mútua. Com isso, sublinha a importância do artigo 42.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia. A UE deve clarificar a compatibilidade desta base jurídica do direito primário com o dever de assistência nos termos do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte.

⁽²⁾ Parecer — Roteiro sobre tecnologias críticas para a segurança e a defesa [COM(2022) 61 final], ponto 4.9.

3.7. A Bússola Estratégica identifica o aumento do grau de prontidão e interoperabilidade como uma prioridade e afirma que esse aumento deve ocorrer em consonância com as normas da OTAN. A Bússola Estratégica posiciona a UE como facilitadora de uma defesa europeia mais eficaz, anunciando que se propõe colmatar lacunas importantes quanto a capacidades, reforçar a resiliência das sociedades europeias e projetar a estabilidade na vizinhança europeia. O primeiro passo consiste em desenvolver uma capacidade de projeção rápida da UE (Rapid Deployment Capacity) constituída por 5 000 efetivos, que deverá estar completamente operacional até 2025. O CESE recorda que chegou o momento de apresentar resultados, uma vez que a UE já tinha definido objetivos mais ambiciosos a este respeito há mais de duas décadas, que ainda não foram cumpridos.

3.8. Embora não faça referência à introdução da votação por maioria qualificada na política externa, a Bússola Estratégica apela para abstenções construtivas, a fim de permitir que os Estados-Membros interessados possam avançar. Neste contexto, poderia recorrer-se mais ao artigo 44.º do TUE para permitir a cooperação dos Estados-Membros interessados com capacidades adequadas no âmbito da política comum de segurança e defesa (PCSD) por via da delegação pelo Conselho.

3.9. A Bússola Estratégica visa combinar de forma inteligente as missões e operações civis e militares no âmbito da PCSD, salientando a importância das missões civis da PCSD no contexto das respostas não militares. A Bússola Estratégica visa uma maior cooperação entre a PCSD e as partes interessadas da UE no domínio da justiça e dos assuntos internos.

3.10. O CESE congratula-se com o facto de a Bússola Estratégica adotar uma abordagem orientada para a ação: enumera propostas e medidas específicas, bem como prazos e marcos, que o Conselho da UE e o Conselho Europeu deverão rever regularmente.

3.11. A Bússola Estratégica também destaca medidas importantes para introduzir melhor o conceito de «género, paz e segurança» e a eficiência climática nas missões e operações da PCSD. Em especial, a UE reforçará, até 2023, a sua rede de conselheiros em matéria de direitos humanos universais e de género nas suas missões e operações da PCSD, e a execução do roteiro da UE para as alterações climáticas e a defesa conduzirá o setor militar rumo à neutralidade climática.

4. Observações críticas sobre a Bússola Estratégica

4.1. A Bússola Estratégica é um documento muito ambicioso que estabelece mais de 80 ações concretas a realizar até 2025. Para o efeito, é necessária uma forte vontade política dos Estados-Membros, sem a qual o documento pode mais não fazer do que patentear uma UE que carece de competência em matéria de política externa e de defesa.

4.2. A Bússola Estratégica caracteriza-se por uma conceção restrita de segurança. A segurança não se limita à defesa. Mais prevenção e prospetiva são cruciais para prevenir conflitos militares. A Bússola Estratégica centra-se na definição de um catálogo de projetos e ações concretos, que o CESE acolhe favoravelmente. Contudo, é demasiado parca em referências a zonas geográficas concretas e não define de forma suficiente as regiões, também fora do território da União, nomeadamente na sua vizinhança imediata, onde a UE pretende projetar estabilidade e segurança em consonância com os seus valores e objetivos. Esse catálogo deve ser alargado de modo a constituir uma estratégia abrangente que preveja a participação da sociedade civil.

4.3. A Bússola Estratégica traça uma imagem bastante positiva da coerência da UE nas suas políticas de segurança e defesa e das suas potenciais capacidades, por exemplo, quando afirma que a força da UE residiria na prevenção e resolução de crises e conflitos externos com base na sua capacidade de utilizar tanto os meios militares como os meios civis. A Bússola Estratégica não refere exemplos concretos de situações em que tal abordagem poderia ter êxito. Uma análise irrealista não pode fornecer uma base sólida para uma estratégia de segurança. O facto de a UE se autoavaliar como pioneira habitual em soluções multilaterais e se autoelogiar explicitamente na Bússola Estratégica, por exemplo, por assumir as responsabilidades mundiais em matéria de segurança, não permitem fazer uma avaliação isenta.

4.4. É certo que a UE investiu amplos recursos políticos e financeiros no multilateralismo, mas, pelo menos até ao violento ataque russo, os Estados-Membros da UE só perseguiram objetivos coordenados em matéria de política externa europeia se os mesmos servissem diretamente os seus próprios interesses nacionais. Existem vários exemplos que ilustram esta profunda falta de prospetiva estratégica, nomeadamente, para citar apenas alguns, o processo de alargamento aos Balcãs Ocidentais, as reações europeias à guerra na Líbia, as dependências em matéria de aprovisionamento de energia, matérias-primas e outros produtos, a representação europeia nas Nações Unidas e os diferentes níveis de investimento em capacidades militares nacionais em relação ao produto nacional bruto.

4.5. A Bússola Estratégica reconhece a importância da OTAN para a segurança europeia, mas tal não é suficiente. A Bússola Estratégica faz referência a uma parceria estratégica com a OTAN assente na complementaridade e na autonomia de decisão. No entanto, apenas alguns Estados-Membros se mantêm neutros, ou seja, fora da OTAN, e a aliança é mais do que um parceiro estratégico para a Europa. A OTAN é, e será ainda por tempo indeterminado, o único garante de segurança válido da Europa. Contudo, a UE pode ajudar os europeus a organizarem melhor o seu contributo para a segurança europeia mutualizando as suas capacidades de defesa e abdicando de políticas nacionais não coordenadas em prol de uma abordagem europeia comum. Apesar das muitas abordagens positivas presentes na Bússola Estratégica, a UE e a OTAN ainda não esgotaram todo o potencial de cooperação entre ambas.

4.6. É necessário definir claramente o conceito de autonomia estratégica europeia quando aplicado a questões de segurança e defesa, como é o caso na Bússola Estratégica. A autonomia estratégica não implica que a UE aja sozinha, mas antes que se torne um parceiro melhor, capaz de agir quando é necessário, mesmo quando o apoio não está disponível. Não pode significar equidistância em relação às potências mundiais, tal como já foi sublinhado pelo CESE no seu parecer recente sobre as relações transatlânticas. Os EUA são e continuarão a ser o aliado e parceiro mais importante da Europa. No entanto, a UE deve seguir uma trajetória de redução das dependências estratégicas, nomeadamente nos setores da segurança e da defesa, tal como referido no Parecer do CESE — Roteiro sobre tecnologias críticas para a segurança e a defesa ⁽³⁾.

4.7. É imperativo reduzir as dependências unilaterais da UE, e não apenas no domínio da defesa. Este aspeto é de importância crucial para a segurança europeia. No entanto, o CESE considera que as interdependências, especialmente entre parceiros que partilham das mesmas ideias, são não só benéficas, mas também condição *sine qua non* para uma ordem multilateral assente em regras.

4.8. No respeitante às capacidades militares da UE no futuro, a «Força de Reação Rápida», tal como anunciada na Bússola Estratégica, insere-se nos conceitos de forças mais pequenas rapidamente mobilizáveis no âmbito de missões coordenadas a nível internacional. No entanto, estes esforços não podem ser vistos independentemente de um contributo válido da Europa para a sua própria segurança no contexto da OTAN. Os esforços europeus têm de apoiar a eficiência do pilar europeu da OTAN. Atualmente, não é claro de que forma os países membros da UE e da OTAN podem disponibilizar recursos suficientes tanto para a Força de Reação da aliança como para a Força de Reação Rápida da UE no caso de estes recursos serem ativados simultaneamente. Além disso as medidas apresentadas no que se refere às tropas rapidamente projetáveis ficam, em certa medida, aquém das decisões tomadas já há décadas (Helsínquia 1999).

4.9. A Bússola Estratégica não tem em conta o papel que a sociedade civil na Europa pode e deve desempenhar para alcançar uma maior resiliência contra o enfraquecimento sistemático da coesão e da solidariedade, nos Estados-Membros da UE e entre eles, por potências hostis.

4.10. O reforço da União Europeia enquanto garante da segurança democrático e baseado no Estado de direito exige não só instituições europeias (mais) fortes e maior prospetiva por parte dos Estados-Membros, mas também amplas alianças sociais transnacionais, o que é inconcebível sem uma sociedade civil organizada pan-europeia forte e viva e sem parceiros sociais europeus plenamente empenhados.

4.11. Os ataques hostis não se resumem às operações militares, assumindo igualmente a forma de desinformação, ciberataques, chantagem económica, etc. A Bússola Estratégica menciona o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos híbridos para uma resposta coordenada às ameaças híbridas e o conjunto de instrumentos de informação externa, manipulação e integridade, bem como o reforço do conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia. No entanto, a Bússola Estratégica deve aprofundar este aspeto crucial. A UE necessita urgentemente de uma abordagem interinstitucional para combater tais ataques e ingerências que envolva as organizações representativas da sociedade civil, a fim de lançar as bases para uma solidariedade, cooperação e resiliência eficazes entre os cidadãos europeus, especialmente a nível local, onde o impacto desses ataques se faz sentir de forma mais direta.

4.12. A segurança da Europa não é ameaçada apenas por formas de agressão militar na aceção tradicional. Os ciberataques e as sabotagens contra empresas privadas, instituições públicas e infraestruturas críticas também devem ser considerados como ataques de guerra híbrida que podem causar danos incomensuráveis. Este aspeto é tratado de forma insuficiente na Bússola Estratégica, especialmente no que se refere a medidas eficazes de proteção e resposta.

⁽³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Roteiro sobre tecnologias críticas para a segurança e a defesa [COM(2022) 61 final] (JO C 443 de 22.11.2022, p. 112).

5. Reajustamento da Bússola Estratégica

5.1. O CESE concorda totalmente que a UE deve ter em conta as potências revisionistas cada vez mais agressivas que violam a Carta das Nações Unidas. A ordem multilateral assente em regras pode ser restabelecida se as democracias liberais se mantiverem firmes nos seus princípios e os defenderem com capacidades diplomáticas, civis e militares, e se resistirem às tentações, pressões e ameaças das potências autoritárias.

5.2. A política europeia deve servir o objetivo de prevenir os conflitos armados, tendo simultaneamente em conta que o mundo está muito menos pacífico do que parecia após o fim da Guerra Fria. Por conseguinte, a sociedade europeia necessita de um consenso político sobre o reforço eficaz dos seus meios de defesa contra qualquer potencial agressor, principalmente as suas capacidades de proteção civil. É fundamental intensificar o debate público e a participação ativa dos intervenientes da sociedade civil.

5.3. A parceria transatlântica exige muito mais investimento político. Embora vá além da OTAN, é um pilar que sustenta a aliança. Os europeus devem envidar esforços adicionais para manter e aprofundar as relações entre a UE e os EUA. Uma parceria estável com os EUA, tanto no que respeita a relações comerciais como no âmbito da segurança, é da maior importância.

5.4. Um dos objetivos da Europa é um mundo sem armas nucleares. Até que esse objetivo seja uma realidade, a garantia de segurança nuclear proporcionada pelos EUA à Europa, a dissuasão nuclear da OTAN e a força de dissuasão francesa continuam a ser indispensáveis para a segurança europeia.

5.5. Os parceiros europeus devem concentrar-se urgentemente num aumento da eficiência das suas despesas militares. É possível alcançar este objetivo, nomeadamente, através de uma interoperabilidade muito maior dos seus sistemas militares convencionais nacionais. Os Estados-Membros devem ultrapassar as atuais dificuldades e mal-entendidos relacionados com a sua aquisição das capacidades de defesa urgentemente necessárias a curto prazo e encontrar uma abordagem comum para reforçar os seus sistemas de defesa numa perspetiva de médio a longo prazo através da aquisição conjunta e de projetos conjuntos de colaboração. Os projetos europeus conjuntos não devem excluir aliados e parceiros próximos, mas o acesso destes ao mercado da defesa europeu deve assentar num regime de estrita reciprocidade.

5.6. O rácio dos gastos com a defesa em relação ao produto interno bruto (PIB) é importante na medida em que foi acordado entre os aliados ocidentais — *pacta sunt servanda!* É mais importante definir exaustivamente as capacidades efetivas e alcançá-las em tempo útil e não tanto perceber se tal implica exatamente 2 %, ou eventualmente uma percentagem maior, do PIB. O mais importante é que um potencial agressor estime que os custos de um ataque serão demasiado elevados. A UE deve tirar partido dos seus instrumentos e instituições, como a CEP, a AACD, o FED e o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, a fim de tornar mais eficazes as despesas dos seus Estados-Membros com a defesa.

5.7. As aquisições no setor da defesa e o tecido das indústrias de defesa europeias são fundamentais para a segurança europeia, uma vez que não obedecem apenas às regras do mercado. No entanto, a segurança europeia não pode ser prejudicada por compromissos onerosos e ineficazes. É importante definir os projetos conjuntos de acordo com a capacidade das indústrias competitivas e inovadoras para os cumprir e não através de quotas nacionais em projetos de cooperação.

5.8. A Bússola Estratégica abrange muitos aspetos importantes da segurança, mas não aborda suficientemente os serviços de informação. A UE deve proceder a uma atualização, integrando uma análise clara das capacidades europeias em matéria de serviços de informação e propostas concretas sobre a forma de as melhorar.

5.9. Importa racionalizar as forças de defesa nacionais, nomeadamente através de estruturas de comando conjuntas eficazes que, em última análise, criem a base para forças europeias conjuntas. Há que insuflar nova vida no Estado-Maior da União Europeia e na Agência Europeia de Defesa.

6. Contributos da sociedade civil para a segurança e a defesa da Europa

6.1. A Bússola Estratégica constitui um importante passo em frente. Deve ser desenvolvida de modo a constituir uma estratégia de política externa europeia, caracterizada por um conceito mais amplo de segurança, que seja também consentânea com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e associe ativamente a sociedade civil.

6.2. Mais serviços de informação, prevenção e prospetiva são cruciais para prevenir conflitos militares. Muitos dos Estados-Membros da UE têm de aumentar o investimento nas suas capacidades de defesa, e a maioria deles já começou a fazê-lo. Este deve ser um compromisso a longo prazo, que necessita do apoio da sociedade civil. O pilar europeu da OTAN deve assegurar a dissuasão militar, mas a UE deve aumentar a sua capacidade, nomeadamente através dos seus próprios meios militares, para contribuir preventivamente de forma concreta para a paz e a estabilidade regionais.

6.3. A UE deve apoiar os Estados-Membros na melhoria da sua cooperação, como propõe a Bússola Estratégica, a fim de reduzir a fragmentação ineficaz e a duplicação onerosa das suas capacidades de defesa. No entanto, enquanto não tiver uma verdadeira competência em matéria de defesa, a UE deve continuar a investir os seus recursos limitados, antes de mais, em políticas e mecanismos civis que permitam a prevenção de conflitos militares. É neste contexto que a sociedade civil pode fazer a diferença, através das suas redes sociais e económicas e do seu forte potencial para a diplomacia pública e cultural.

6.4. Uma sociedade civil livre e dinâmica pode ser um estabilizador automático em tempo de crise quando a segurança europeia é afetada. Já o comprovou, por exemplo, no contexto da agressão da Rússia, na medida em que milhões de cidadãos da UE em muitos Estados-Membros acolheram e auxiliaram refugiados ucranianos, demonstrando uma vontade excepcional de ajudar, especialmente nos Estados-Membros da UE vizinhos da Ucrânia. Uma abordagem global da segurança deve também abranger a preparação da Europa para situações de emergência e o apoio contínuo às organizações da sociedade civil.

6.5. O CESE sublinha a importância da justiça social, das perspetivas económicas e da sustentabilidade ambiental para a segurança. A paz social é uma condição importante para a não violência. A limitação do aquecimento global e o controlo das suas consequências são fundamentais para a manutenção da ordem social e da paz no mundo.

6.6. O CESE propõe a criação de fóruns públicos para a realização de debates estratégicos, a fim de que a sociedade civil possa contribuir para o desenvolvimento de uma Europa que proteja e reforce a sua resiliência contra ataques hostis que visam comprometer o ânimo e a estabilidade política nos Estados-Membros e entre eles. Na luta pela supremacia entre as potências mundiais, não é o poderio militar nem económico que mais faz a diferença, mas sim as qualidades fundamentais de uma sociedade ⁽⁴⁾.

6.7. O CESE, a sua Secção das Relações Externas (REX) e, no tocante ao setor da defesa, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI) ⁽⁵⁾ podem desempenhar um papel de charneira no diálogo entre os decisores políticos e a sociedade sobre a segurança na Europa e no mundo. O CESE continuará a apelar para a realização de atualizações regulares da Bússola Estratégica e a avaliar exaustivamente novas iniciativas correlacionadas, como o pacote legislativo no domínio da defesa.

6.8. A agressão da Rússia e a rivalidade sistémica com a China deixam claro que a UE não tem tempo a perder para se adaptar às realidades geopolíticas. Numa democracia liberal, tal só é exequível em estreita cooperação com a sociedade civil e com o apoio político desta.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽⁴⁾ Mazarr, M. J., «What Makes a Power Great. The Real Drivers of Rise and Fall» [O que define a grandeza de uma potência: as verdadeiras causas da sua ascensão e queda], in: *Foreign Affairs*, julho/agosto de 2022, p. 52.

⁽⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pt/sections-other-bodies/sections-commission/consultative-commission-industrial-change-ccmi>

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

575.A REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU,
14.12.2022-15.12.2022**Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA)****[COM(2022) 496 final — 2022/0303 (COD)]**

(2023/C 140/05)

Relator-geral: **Wautier ROBYNS DE SCHNEIDAUER**

Consulta	Parlamento Europeu, 6.10.2022 Conselho da União Europeia, 14.10.2022
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Decisão da Mesa	20.9.2023
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	154/1/0

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) tem vindo a desenvolver os seus pontos de vista sobre a inteligência artificial (IA) desde o seu trabalho pioneiro em 2017, insistindo em que o controlo das aplicações de IA pelo ser humano deve abranger também a questão das responsabilidades e deve gerar confiança nesta tecnologia. O Comité recomendou a definição de regras claras, incluindo, em caso de utilização indevida (ou presumivelmente indevida), a responsabilidade de pessoas singulares ou entidades jurídicas, tal como consta do seu parecer de 2019 ⁽¹⁾.

1.2. O CESE acolhe favoravelmente e apoia a proposta da Comissão de reforçar os direitos das vítimas que tenham sofrido danos — nos termos da legislação nacional — devido a essa utilização indevida da IA, concedendo-lhes direitos específicos, além da legislação nacional em vigor em matéria de responsabilidade civil ou de responsabilidade objetiva, das disposições da Diretiva Responsabilidade dos Produtos e do direito penal.

⁽¹⁾ 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 «Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano» [COM(2019) 168 final] (JO C 47 de 11.2.2020, p. 64).

1.3. O CESE reconhece que a melhor forma de servir este objetivo é através de uma harmonização mínima, mas receia o risco de interpretações divergentes por parte dos intervenientes na cadeia de desenvolvimento e abastecimento e por parte dos magistrados. Por conseguinte, insiste na necessidade de estabelecer definições jurídicas claras e de reforçar as competências das entidades que terão de aplicar esta nova legislação em toda a UE e dispor para o efeito de uma capacidade digital adequada. O objetivo último da Comissão deve consistir em desenvolver um regime de responsabilidade tão uniforme quanto possível na sua aplicação em toda a UE.

1.4. O CESE reconhece a interação que deve prevalecer entre as regras de prevenção e de segurança, por um lado, e as oportunidades de reparação, por outro, para além do papel fiscalizador dos poderes públicos, a fim de assegurar o cumprimento das normas da UE e nacionais sobre o desenvolvimento responsável da IA. Apela à criação de uma rede de órgãos alternativos de resolução de litígios, por forma a facilitar o exercício dos direitos das vítimas e a recolha de dados adicionais sobre os resultados da diretiva.

1.5. O CESE aprecia o equilíbrio conseguido na diretiva entre os direitos das vítimas e os interesses dos programadores de IA, que permite colher os benefícios da transição digital e poderá servir de bitola a países terceiros que estejam a ponderar seguir esta via.

1.6. O CESE insta a Comissão a acompanhar de perto a evolução das garantias financeiras ou dos seguros que cobrem a responsabilidade no domínio da IA, levando devidamente em conta a sua disponibilidade e cobertura, já que o novo quadro deve proporcionar segurança jurídica tanto para os operadores como para os seguradores. Os elementos de prova relativos aos incidentes são fundamentais para avaliar a necessidade eventual de medidas a este respeito, pelo que é essencial que os incidentes sejam documentados e comunicados.

1.7. O CESE apela à Comissão para que inclua na sua estratégia de comunicação os direitos concedidos às vítimas dos danos provocados pela IA, a fim de aumentar a confiança na transição digital.

1.8. Dada a celeridade da evolução tecnológica, o CESE apoia a intenção de reexaminar esta legislação assim que haja dados que o justifiquem. Na opinião do Comité, o prazo de cinco anos após a entrada em vigor desta diretiva é excessivo, pelo que recomenda que se proceda ao reexame três anos após esse momento. O CESE está disposto a fazer um balanço no âmbito desse reexame e a avaliar a experiência das organizações da sociedade civil da UE, mais particularmente no que diz respeito aos pontos de vista recolhidos junto dos utilizadores finais sobre o ónus da prova e sobre eventuais definições divergentes dos danos elegíveis ao abrigo das legislações nacionais.

1.9. Uma vez que a utilização da IA pode implicar escolhas políticas sensíveis, que não devem ser deixadas exclusivamente às partes envolvidas na cadeia de abastecimento de IA, o CESE pede para ser consultado e associado à definição de normas éticas.

2. Síntese da proposta

2.1. A proposta de diretiva relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial («Diretiva Responsabilidade da IA») desenvolve o Livro Branco da Comissão sobre a IA, de 2020, o seu relatório simultâneo sobre segurança e responsabilidade no domínio da IA e a proposta de Regulamento Inteligência Artificial, de 2021, que foca a prevenção e a segurança. Está associada ao reexame da Diretiva Responsabilidade dos Produtos de 1985 («Diretiva Responsabilidade dos Produtos revista»), que foi apresentado na mesma data que a Diretiva Responsabilidade da IA examinada no presente parecer. Ambas as propostas permitem a instauração de ações de indemnização contra certas partes, havendo algumas diferenças no âmbito de cada instrumento.

2.2. A Diretiva Responsabilidade da IA tem por objetivo estabelecer regras uniformes para certos aspetos da responsabilidade civil extracontratual por danos causados com a utilização de sistemas de IA. Ao fazê-lo, visa melhorar o funcionamento do mercado único e estabelece uma proteção mais alargada das vítimas (sejam pessoas singulares ou empresas), para além de promover a confiança na IA através de regras harmonizadas. Essas regras abrangem, por exemplo, violações da privacidade, perdas de dados ou danos causados por questões de segurança. A título de exemplo, as novas regras facilitarão a obtenção de uma indemnização em caso de discriminação num processo de recrutamento que envolva tecnologia de IA, embora permaneçam vários obstáculos (jurídicos). A fim de eliminar a insegurança jurídica remanescente, o CESE recomenda que se estabeleça uma definição jurídica de decisão tomada por máquinas com utilização de IA.

2.3. Com esta diretiva, a Comissão propõe pela primeira vez uma harmonização específica das regras nacionais de responsabilidade no domínio da IA, facilitando assim a obtenção de indemnizações para as vítimas de danos relacionados com a IA. Em consonância com os objetivos do Livro Branco sobre a IA e com a proposta de Regulamento Inteligência Artificial da Comissão, de 2021 — definição de princípios de Estado de direito através de um quadro de fiabilidade e confiança na IA —, as novas regras assegurarão que as vítimas possam beneficiar de proteção justa caso sofram danos causados por serviços ou produtos de IA, tal como se o dano fosse provocado em qualquer outra circunstância.

2.4. Tendo o cuidado de não pôr em risco nem descartar o progresso tecnológico na Europa, a diretiva introduz um quadro jurídico harmonizado que tem em conta a complexidade dos sistemas de IA, desde o laboratório até ao mercado, e simplifica o processo legal para as vítimas de danos provocados por sistemas de IA, através de duas principais inovações jurídicas que dão resposta às necessidades existentes:

- em primeiro lugar, caso seja constatado um incumprimento relevante da regulamentação da UE ou nacional (ou de um dever de diligência dela decorrente) e pareça razoavelmente provável que a causa seja um sistema de IA (ou um resultado por ele produzido), estabelece-se uma «presunção ilidível de um nexo de causalidade» para dar resposta às dificuldades sentidas pelas vítimas ao terem de explicar detalhadamente de que forma o dano foi causado por uma falha ou omissão específica, em particular por ser difícil compreender sistemas de IA complexos. São aplicáveis disposições específicas aos fornecedores de sistemas de IA de alto risco (ver o ponto 4.1), às pessoas que atuam em seu nome e aos utilizadores. A proposta reduz a gravidade da presunção caso o sistema de IA seja utilizado por um utilizador não profissional que não tenha interferido com o funcionamento do sistema de IA;
- em segundo lugar, enquanto é mais fácil identificar o alvo de uma ação judicial no âmbito da responsabilidade dos produtos, o ambiente de IA afigura-se mais complexo. Ao abrigo da diretiva proposta, as vítimas terão mais instrumentos à disposição para procurar reparação, através de um direito de acesso a elementos de prova detidos por empresas e fornecedores, em casos que digam respeito a IA de alto risco e em que seja necessário obter tais provas, e de forma proporcionada. As vítimas poderão obter, junto do tribunal, uma ordem que lhes dê acesso às informações necessárias para determinar as causas dos danos sofridos e qual a pessoa singular ou coletiva ser demandada para fins de reparação. Se os elementos de prova forem facilmente acessíveis, a presunção deixa de se aplicar, o que constitui um sério incentivo à disponibilização dessa informação.

Através destas duas medidas, a diretiva proposta ajuda as vítimas a obterem reparação, individual ou coletivamente (se for o caso), sem abolir o conceito de causalidade.

3. Assegurar uma evolução tecnológica centrada no ser humano

3.1. O CESE está ciente dos benefícios e dos riscos potenciais da IA. A sua utilização não deve limitar-se à melhoria da produtividade através da substituição das tarefas humanas e da redução dos custos. Por força desta evolução, importa prestar atenção aos riscos relacionados com o seu impacto na saúde, em resultado da alteração das condições de trabalho, e nos direitos, como a privacidade, bem como repensar o equilíbrio entre máquina e ser humano no local de trabalho, em que se deve privilegiar o controlo humano, tendo devidamente em conta a possível persistência de preconceitos e viés humanos no funcionamento das máquinas. Como reconhece o Grupo de Peritos de Alto Nível em Inteligência Artificial nas suas orientações éticas, a responsabilidade pela conceção inicial e a responsabilidade final pelas eventuais falhas devem continuar a caber aos intervenientes humanos. Existem hoje em dia muitas outras evoluções menos bem documentadas, como o impacto ambiental das nanotecnologias. O CESE entende que os operadores de IA e outros intervenientes, por exemplo os consultores de gestão de riscos e os seguradores, bem como os poderes públicos e os representantes dos trabalhadores, devem acompanhar o potencial impacto, através de análises dos riscos, de auditorias e de técnicas de segurança realizadas por meio de testes efetuados num ambiente semelhante ao mundo real. Tal como já afirmou em pareceres anteriores⁽²⁾, o CESE seria favorável a procedimentos de certificação que garantam a segurança e a consonância com os interesses humanos.

3.2. O CESE está ciente da vulnerabilidade das aplicações de IA a falhas e a ciberatividades mal intencionadas e remete para os seus pareceres recentes sobre o regulamento relativo à resiliência operacional digital (DORA)⁽³⁾ e sobre as propostas de diretiva relativa à cibersegurança e de diretiva relativa à resiliência das entidades críticas⁽⁴⁾. Esses riscos e ameaças justificam, evidentemente, as disposições existentes em matéria de prevenção e de monitorização, bem como eventuais medidas novas, decididas à medida que surjam novas vulnerabilidades.

⁽²⁾ 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 «Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano» [COM(2019) 168 final] (JO C 47 de 11.2.2020, p. 64).

⁽³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro e que altera os Regulamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014 e (UE) n.º 909/2014» [COM(2020) 595 final — 2020/0266 (COD)] e a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2006/43/CE, 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 e (UE) 2016/2341» [COM(2020) 596 final — 2020/0268 (COD)] (JO C 155 de 30.4.2021, p. 38).

⁽⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União e que revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 e a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resiliência das entidades críticas» [COM(2020) 823 final — 2020/0359 (COD) e COM(2020) 829 final — 2020/0365(COD)] (JO C 286 de 16.7.2021, p. 170).

3.3. O CESE apoia a intenção de acompanhar o ritmo acelerado das evoluções futuras e de rever os efeitos da diretiva, à medida que surjam dados que o justifiquem, levando em última análise a uma atualização da mesma, caso tal seja necessário e proporcionado. O Comité considera que a meta de cinco anos definida na proposta é demasiado distante e sugere que sejam tomadas medidas mais cedo, no máximo três anos após a entrada em vigor da diretiva. Insiste em que a sociedade civil seja envolvida nesta avaliação, já que o CESE reflete os pontos de vista dos cidadãos, dos consumidores, dos trabalhadores e das grandes e pequenas empresas de forma única, prestando a devida atenção aos direitos humanos fundamentais, incluindo os direitos dos trabalhadores, bem como às oportunidades e obstáculos económicos.

4. Proteção dos valores fundamentais da UE

4.1. O CESE apoia a abordagem que a Comissão empregou para o Regulamento Inteligência Artificial, a qual faz uma distinção entre as utilizações da IA proibidas — como a «classificação social» dos cidadãos por governos intrusivos —, as aplicações de alto risco — como as classificações para efeitos de recrutamento e de mérito nas empresas ou as infraestruturas críticas e os dispositivos técnicos nos cuidados de saúde — e uma série de atividades de menor risco. O CESE apela à elaboração de uma definição inequívoca das atividades de alto risco. Reitera a sua recomendação de adicionar os potenciais riscos para o ambiente como um dos fatores a incluir na categoria de alto risco. Assinala que as vítimas devem receber uma indemnização, independentemente de as aplicações de IA serem classificadas como sendo de alto risco ou não.

4.2. Conforme afirmou no seu parecer de 2020 relativo ao Livro Branco sobre a IA, o CESE insiste no seu compromisso para com a proteção dos direitos fundamentais e a gestão da IA por humanos na fase final de decisão, enquanto pedras basilares de um desenvolvimento responsável da IA na União Europeia. As escolhas e decisões tomadas por máquinas poderão não ter a compreensão humana de eventuais consequências não desejadas, especialmente quando as escolhas e decisões em causa afetam pessoas vulneráveis, como crianças ou idosos.

4.3. O CESE salienta a importância da confiança do público na evolução da IA, no que toca à proteção da privacidade, ao tratamento justo e à reparação, se for caso disso. A diretiva proposta visa assegurar, no caso de danos causados na totalidade ou em parte pela utilização de sistemas de IA, uma indemnização pelo menos igual à obtida por danos sofridos em situações não relacionadas com IA. É importante que a Comissão, os Estados-Membros e os utilizadores de sistemas de IA unam esforços no sentido de transmitir esta mensagem a um público mais alargado.

5. Facilitar a indemnização das vítimas de danos causados pela IA

5.1. A Diretiva Responsabilidade da IA prevê uma proteção acrescida dos cidadãos, dos trabalhadores e dos agentes económicos contra danos reconhecidos como tal no ordenamento jurídico nacional das referidas vítimas, alargando essa proteção além das meras lesões corporais e perdas materiais contempladas na proposta de Diretiva Responsabilidade dos Produtos. Este alargamento da proteção permite indemnizar danos exclusivamente económicos causados, por exemplo, por discriminação injusta, recusa de acesso a cuidados ou à educação, definição de perfis incorreta pela polícia ou perda de dados. O CESE insiste na necessidade de estabelecer uma compreensão clara dos danos elegíveis, a fim de evitar interpretações divergentes indesejadas, ao abrigo da jurisprudência nacional, e de disponibilizar formação para este fim aos intervenientes, incluindo aos juizes nacionais, através de meios adequados. O CESE assinala a possibilidade de reenvio prejudicial dos tribunais nacionais ao Tribunal de Justiça da União Europeia relativamente a questões em que as interpretações possam divergir.

5.2. O CESE entende que o acesso à reparação e a indemnizações não é igual para todos os cidadãos, consumidores, trabalhadores ou empresas em toda a União Europeia. A boa vontade para com os demandantes, os regulamentos processuais e os custos associados a uma ação interposta por via do sistema judicial, bem como o grau de proteção dos demandantes contra custas judiciais em casos de responsabilidade civil, são muito diferentes entre os diversos Estados-Membros e classes sociais. Por conseguinte, e conforme já afirmou no parecer mais geral sobre o Regulamento Inteligência Artificial⁽⁵⁾, o CESE preconiza, por princípio, a criação de regimes alternativos de resolução de litígios que sejam facilmente acessíveis, gratuitos e vinculativos em questões que digam respeito à responsabilidade civil em aplicações de IA a nível nacional, com uma coordenação a nível da UE, tal como a que existe para os serviços financeiros (FIN-NET), por exemplo, e que tal seja feito em cooperação com as instâncias representativas da sociedade civil pertinentes. Esses serviços contribuiriam para a avaliação dos efeitos da diretiva, na medida em que manteriam um registo das resoluções de litígios extrajudiciais que lhes fossem indicadas.

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da União [COM(2021) 206 final — 2021/106 (COD)] (JO C 517 de 22.12.2021, p. 61).

5.3. O CESE congratula-se com os esforços envidados para proporcionar às vítimas recursos acrescidos para pedirem uma indemnização justa em caso de danos causados por aplicações de IA, que, de outro modo, poderão não estar disponíveis ou ser complicados e dispendiosos, devido à opacidade e complexidade das aplicações de IA. Uma grande parte dos cidadãos e consumidores desconfia dos «robôs» e algoritmos. O CESE recomenda a realização de iniciativas que fomentem a confiança dos cidadãos, especialmente através da divulgação de tutoriais em redes sociais muito utilizadas, como parte da estratégia de comunicação da Comissão Europeia.

5.4. As vítimas de danos causados pelos sistemas de IA poderão invocar a presunção dos operadores que não cumpram os requisitos nacionais ou da UE. O facto de os operadores serem obrigados a registar o seu cumprimento dessas regras serve de defesa contra comportamentos negligentes.

6. Integrar novos princípios jurídicos no mercado único

6.1. A Diretiva Responsabilidade da IA surge num momento em que a responsabilidade pelas falhas da IA está na agenda legislativa de vários Estados-Membros. O CESE compreende a abordagem da proposta, de salvaguardar nesta fase os princípios jurídicos nacionais, e apoia o recurso a uma diretiva, a fim de evitar inconsistências excessivas nos princípios de responsabilidade nos vários Estados-Membros da UE e de lhes permitir ajustar a proteção na medida que considerarem necessária e proporcionada a bem do interesse geral. O Comité chama a atenção dos decisores políticos para as desvantagens de quadros jurídicos fragmentados, que impedem a realização de um verdadeiro mercado único digital, mantêm as diferenças entre cidadãos e empresas na Europa e correm o risco de entravar a inovação tecnológica europeia. Entende que não se deve menosprezar o risco de uma interpretação errónea do princípio do interesse geral, uma vez que os procedimentos de contestação nesses casos são onerosos e a sua autoridade não vai além da questão em causa em cada processo perante o Tribunal de Justiça.

6.2. O CESE compreende até que ponto os regimes jurídicos nacionais aplicáveis às ações de responsabilidade civil ainda diferem entre Estados-Membros e, ao longo dos anos, tem dedicado muita atenção aos esforços destinados a ultrapassar essas diferenças, por exemplo através de um regime alternativo às normas nacionais (o «28.º regime»). Tendo isto em conta, compreende a escolha do instrumento jurídico proposto nesta fase pela Comissão, mas assinala o risco de vários conceitos poderem dar origem a interpretações diferentes ao abrigo dos diferentes sistemas jurídicos nacionais. O CESE insiste em que a Comissão deveria procurar, enquanto objetivo último, desenvolver um regime de responsabilidade tão uniforme quanto possível na sua aplicação em toda a UE.

6.3. O CESE salienta o direito da parte demandada, nomeadamente os (pequenos) retalhistas, de intentar uma ação judicial contra o seu fornecedor ou os intervenientes pertinentes a montante na cadeia de abastecimento, bem como o dever de estes últimos assumirem a responsabilidade pelas consequências do seu comportamento negligente ou presumivelmente ilícito. Em tais casos, os fornecedores deverão ser legalmente obrigados a indemnizar os demandados.

7. Apoiar a competitividade da evolução da IA europeia

7.1. O CESE considera que a segurança jurídica constitui um incentivo económico à investigação e ao desenvolvimento na Europa, a levar a cabo por centros de investigação, poderes públicos e empresas, e que contribui para inovações pioneiras no plano mundial. A proposta de Diretiva Responsabilidade da IA proporciona orientações oportunas e necessárias para dar aos agentes inovadores a confiança acrescida indispensável no que diz respeito aos riscos jurídicos, especialmente quando operam além-fronteiras, devido aos diferentes regimes de responsabilidade das diferentes jurisdições. Isto terá uma importância significativa para as empresas em fase de arranque e as pequenas e médias empresas (PME), que não têm o mesmo acesso a aconselhamento jurídico que as empresas de maior dimensão. O novo quadro poderá também ajudar os programadores a lançarem novas aplicações de IA com uma melhor compreensão das implicações jurídicas, contribuindo para a estratégia da UE relativa às transições digital e ecológica.

7.2. A Diretiva Responsabilidade da IA proposta não inclui, nesta fase, um seguro obrigatório das aplicações de IA. Uma vez que as aplicações de IA ainda estão em pleno desenvolvimento, especialmente os sistemas complexos, seria difícil estabelecer métodos de classificação, devido à ausência de experiência passada que, razoavelmente, se considere suficientemente fiável para ser representativa dos danos e das ações de indemnização no futuro. Acresce que a ocorrência de danos e desse tipo de ações pode estar interligada e levar à reprodução de falhas e, conseqüentemente, ao aumento da gravidade dos incidentes e a uma acumulação das perdas, ao passo que a capacidade das empresas de (res)seguro é atualmente limitada. Por conseguinte, o CESE compreende a escolha da Comissão de não abordar mais a fundo a questão de saber se deve ser introduzido um seguro obrigatório ou outras garantias financeiras nesta fase e, se sim, para que atividades e em que medida. Todavia, o Comité convida a Comissão a acompanhar de perto a disponibilidade e a cobertura dos seguros. É necessário um sistema de acompanhamento que forneça informações sobre incidentes com sistemas de IA, para avaliar se são necessárias medidas adicionais, como a responsabilidade objetiva ou um seguro obrigatório.

7.3. O CESE observa que vários riscos estão sujeitos a um seguro obrigatório ou a outras garantias financeiras ao abrigo do direito nacional ou da UE. Tal acontece, mais especificamente, com a utilização de veículos a motor, setor em que está em curso o desenvolvimento de veículos autónomos. Nesses casos, em que o seguro obrigatório se estende não só ao comportamento do condutor ou dos passageiros mas também ao mau funcionamento do equipamento, mais especificamente em modo de autopiloto, a indemnização é, na maioria dos casos⁽⁶⁾, garantida às vítimas ao abrigo da legislação e dos contratos em vigor. As seguradoras podem, se for caso disso, pedir o reembolso das suas despesas aos fabricantes, o que deve reduzir os custos para os condutores e deslocar o centro de gravidade financeiro das linhas de seguro em causa, passando de um mercado de contratos entre a empresa e o consumidor para um modelo de contratos entre empresas. Assim, o CESE considera não ser necessária nenhuma outra iniciativa legislativa significativa em domínios em que já existam seguros obrigatórios ou em que se preveja a introdução dos mesmos ao nível da UE. Ainda assim, o CESE acompanhará de perto as escolhas éticas que norteiam questões como a prevenção da colisão e cenários de gestão de acidentes.

7.4. Na opinião do CESE, as restrições que a Diretiva Responsabilidade da IA impõe relativamente ao cumprimento dos requisitos e à gestão dos riscos, bem como a presunção que coloca o ónus da contraprova nos fornecedores, nas pessoas que atuam em seu nome ou nos utilizadores de sistemas de IA, constituem medidas proporcionadas e direcionadas aos níveis adequados do risco de danos causados por aplicações de IA.

7.5. No que diz respeito ao acesso aos elementos de prova, o CESE aprova as medidas tomadas para proteger segredos comerciais, que constituem um aspeto importante da competitividade dos agentes inovadores europeus, bem como as informações confidenciais quando invocadas de forma legítima e no devido respeito dos direitos estabelecidos, como o direito aos privilégios legalmente reconhecidos dos denunciadores em contexto profissional, por exemplo.

7.6. O CESE entende que a adoção de uma presunção moderada, em vez da responsabilidade objetiva, facilita a evolução da tecnologia de IA na União Europeia e poderá cimentar o papel da UE enquanto definidora de normas de calibre mundial, uma vez que os outros países poderão vir a alinhar as suas legislações por este regime. Este aspeto deverá também fazer parte do futuro reexame da diretiva, juntamente com o esclarecimento de conceitos eventualmente necessário à luz desta primeira experiência.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ A pessoa que estiver ao volante tem o direito de intentar uma ação ao abrigo da legislação sobre a responsabilidade dos produtos.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos

[COM(2022) 495 final — 2022/0302 (COD)]

(2023/C 140/06)

Relatora-geral: **Émilie PROUZET**

Consulta	Parlamento Europeu, 17.10.2022 Conselho, 28.10.2022
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Decisão da Mesa	20.9.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	156/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece a pertinência do regime de responsabilidade civil apresentado na proposta da Comissão, que proporciona a todos os cidadãos os meios para obterem compensação por danos sofridos na sequência de um defeito de um produto. Este regime é ainda mais pertinente face ao crescente número de processos judiciais relativos às consequências dos riscos emergentes.

1.2. O objetivo inerente a um regime de responsabilidade objetiva consiste em restabelecer um equilíbrio entre os direitos do fabricante e os da potencial vítima. O CESE insta os legisladores e as autoridades nacionais a manterem o equilíbrio alcançado na proposta em apreço quando da sua adoção e transposição.

1.3. O CESE apoia, por conseguinte, a necessidade de garantir a segurança jurídica para todos: para o demandante, conferindo-lhe acesso a um quadro jurídico simplificado para obter compensação, e para o fabricante, permitindo-lhe continuar a inovar, tendo consciência das suas responsabilidades e orçamentando os seus riscos.

1.4. O CESE reconhece que a revisão da diretiva em apreço responde a várias exigências dos consumidores, nomeadamente a identificação do responsável, o acesso à informação e à compensação ou o alargamento da cobertura no que diz respeito aos danos digitais e psicológicos.

1.5. O CESE reconhece a necessidade de adaptar este regime aos desafios digitais e apoia as medidas previstas na proposta em apreço para fazer frente aos mesmos. Por conseguinte, o CESE apoia a decisão da Comissão Europeia de incluir a inteligência artificial (IA) na proposta em apreço, mediante um regime de responsabilidade objetiva, e na proposta paralela de diretiva, mediante um regime de responsabilidade culposa. Além disso, sublinha a necessidade de manter uma abordagem tecnologicamente neutra em matéria de responsabilidade dos produtos.

1.6. O CESE solicita que a proposta seja alinhada com o acervo da UE no que diz respeito às definições e à hierarquia das responsabilidades, mas também simplificada, em consonância com os atos legislativos em fase de adoção.

1.7. O CESE solicita, além disso, maior coerência na formulação de uma mesma obrigação, apresentada de forma diferente nos diversos textos jurídicos. O CESE recomenda que as medidas sejam simplificadas, em vez de duplicadas, nomeadamente remetendo para as obrigações já existentes ou alargando-as.

2. Contexto

2.1. As propostas de revisão da Diretiva Responsabilidade dos Produtos e de Diretiva Responsabilidade da IA visam atualizar o regime europeu de responsabilidade objetiva, que data de 1985. O objetivo das duas propostas consiste em adaptar este quadro às transições digital e ecológica. As novas regras visam, por conseguinte, proporcionar aos produtores a segurança jurídica necessária à inovação e assegurar aos demandantes a cobertura de novos danos e defeitos, bem como a garantia de poder designar um responsável na Europa e de obter, assim, uma compensação perante um juiz.

2.2. Na prática, a diretiva exige que os Estados-Membros estabeleçam um regime específico de responsabilidade civil. Neste contexto, qualquer **pessoa singular** pode obter compensação em caso de perda significativa ligada a um dano resultante de um defeito de um produto. À partida, a grande maioria das reclamações ao abrigo da Diretiva Responsabilidade dos Produtos dizem respeito a danos corporais e, em certos casos, a danos patrimoniais graves. As ações de pequeno montante são geralmente tratadas mediante acordo entre as partes. As disposições da Diretiva Responsabilidade dos Produtos aplicam-se, pois, no âmbito de um acordo amigável, de um procedimento de resolução alternativa de litígios ou de resolução de litígios em linha ou de um processo judicial ⁽¹⁾. A fim de avaliar melhor os casos tratados, o CESE insta a Comissão a obter mais informações e estatísticas sobre os casos tratados através da resolução alternativa de litígios ou da resolução de litígios em linha.

2.3. As ações por responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos são um dos tipos de ações que registam um aumento mais rápido na UE. Com base nos acórdãos judiciais proferidos neste tipo de processos, bem como em debates recentes sobre os **riscos emergentes**, é possível enumerar os produtos e danos que atualmente são objeto de processos: o amianto, as vacinas, os pesticidas, o bisfenol A, os opioides ⁽²⁾, mas também as ondas eletromagnéticas no caso das pessoas eletrossensíveis ou ainda o receio de desenvolver um cancro devido à exposição a uma substância perigosa ⁽³⁾. A multiplicação dos riscos emergentes ao longo dos últimos anos torna indispensável este tipo de regime. Consciente dos futuros desafios aos quais este regime poderá ser aplicado, o CESE apela para que todas as partes interessadas nesta legislação tenham em conta este contexto.

2.4. Outra preocupação importante consiste na necessidade de este novo texto conseguir manter um quadro jurídico que ofereça **segurança jurídica** a todos os intervenientes (demandantes e demandados). Importa assegurar que as bases do acervo da UE não são postas em causa (definição, direito civil, etc.).

2.5. Importa também assegurar que o processo proporcione um **equilíbrio** entre os nossos objetivos europeus de apoio à **inovação** industrial e tecnológica e a **proteção** dos consumidores e o seu direito à reparação equitativa dos danos causados. Como recordou a Comissão ⁽⁴⁾, o quadro proposto não deve travar a execução da estratégia industrial da UE recentemente adotada. Ao mesmo tempo, a UE deve também oferecer aos consumidores e, de forma mais abrangente, aos cidadãos europeus o nível mais elevado de proteção.

2.6. Por último, a diretiva em análise visa harmonizar as legislações dos Estados-Membros. Tal harmonização reveste-se de particular importância tendo em conta que as situações abrangidas por este regime de responsabilidade não se detêm geralmente nas fronteiras entre os Estados-Membros. A **harmonização máxima** é, pois, uma necessidade que, para ser tão eficaz quanto possível, deve assentar em medidas claras e bem definidas.

3. Observações gerais sobre a necessidade de assegurar a coerência entre a proposta e o acervo da UE

3.1. **Um âmbito de aplicação muito vasto a aplicar de forma coerente a nível nacional.** A proposta de diretiva beneficia todas as pessoas singulares que tenham sofrido um dano decorrente de um produto defeituoso e que pretendam obter compensação junto do fabricante do produto. Não se trata, portanto, de uma questão relativa ao consumidor ou ao utilizador final, de transações empresa a empresa ou de transações empresa a consumidor. No entanto, alguns Estados-Membros utilizaram a diretiva, na sua versão original, em casos de conflito entre empregador e trabalhador ou entre profissionais, que estão abrangidos por outros regimes que não o da responsabilidade objetiva. O CESE chama a atenção das autoridades para a aplicação e a correta transposição deste regime.

⁽¹⁾ Ver as estimativas realizadas no âmbito da avaliação de impacto da Comissão Europeia.

⁽²⁾ Esta substância é objeto de debates, nomeadamente na Suécia. Importa referir que, em França, nos dez anos anteriores à pandemia de COVID-19, o consumo de opioides aumentou mais de 150 %.

⁽³⁾ A França reconhece a indemnização por danos associados à ansiedade, devido à preocupação de uma pessoa perante a possibilidade de vir a desenvolver uma doença. Espanha e Itália parecem querer seguir o seu exemplo. Este reconhecimento foi estabelecido em 2019 no caso da exposição ao amianto e, pouco tempo depois, alargado a todas as substâncias ou produtos perigosos. Em resultado, o amianto foi proibido em 1997 e, 20 anos depois, as nossas empresas enfrentam ainda um risco significativo de pagamento de indemnizações.

⁽⁴⁾ Em janeiro de 2020, no âmbito de uma audição que organizou sobre a revisão da Diretiva Responsabilidade dos Produtos, a Comissão recordou que este tema se reveste da máxima importância, a fim de reforçar a capacidade industrial da UE de assegurar a soberania tecnológica e oferecer uma vantagem competitiva aos produtores para inovarem e fazerem concorrência à China e aos Estados Unidos.

3.2. **Importa clarificar algumas definições a bem da coerência do sistema.** No artigo 4.º, as definições de «componente», «fabricante» e «produto» devem estar ligadas, uma vez que todas são mencionadas no artigo 7.º, que define a responsabilidade do operador. No artigo 4.º, ponto 10, a definição de «colocação em serviço» deveria fazer referência à primeira utilização pelo utilizador final, como previsto no Guia Azul e noutros atos legislativos de harmonização. A data da primeira utilização é importante, pois determina os prazos de prescrição. Por último, no artigo 6.º, importa alinhar o conceito de utilização do produto com a legislação europeia. Com efeito, a utilização incorreta do produto não pode ser invocada para avaliar e comprovar a sua qualidade defeituosa. Esta utilização não pode ser invocada para avaliar a conformidade e a segurança dos produtos objeto da legislação de harmonização da União, por exemplo em matéria de brinquedos. Como recorda o Guia Azul, a legislação de harmonização da União aplica-se quando os produtos disponibilizados ou colocados em serviço no mercado são usados para a utilização prevista. Em qualquer caso, o fabricante não pode ser responsabilizado por um dano resultante da má utilização de um produto.

3.3. **A hierarquia das responsabilidades entre os operadores económicos deve ser proporcional ao seu papel na cadeia de abastecimento.** O CESE congratula-se com o facto de a proposta incluir os diferentes intervenientes responsáveis pela conformidade e pela segurança, como definidos no Regulamento (UE) 2019/1020 ⁽⁵⁾ e na proposta de Regulamento dos Serviços Digitais ⁽⁶⁾. A proposta alinha, assim, a responsabilidade pela conformidade e pela segurança do produto com o regime de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos. No entanto, o artigo 7.º, n.º 2, não respeita a hierarquia dos papéis e das responsabilidades estabelecida no quadro europeu para os produtos harmonizados ⁽⁷⁾. Por motivos de coerência, o artigo 7.º, n.º 2, deve ser revisto para refletir claramente a hierarquia predefinida dos operadores e não a sua responsabilidade conjunta.

4. Avaliação das medidas destinadas a responder às exigências das potenciais vítimas

4.1. A determinação do operador responsável tendo em vista uma indemnização é, a partir de agora, garantida por diversas medidas. Em primeiro lugar, o fabricante do produto e o fabricante do componente que causou o defeito do produto podem ser responsáveis em conjunto. O CESE congratula-se com o facto de esta dupla responsabilidade fazer parte das recomendações do BEUC ⁽⁸⁾. Em segundo lugar, aplica-se a hierarquia das responsabilidades entre operadores económicos e intervenientes da cadeia de abastecimento do produto defeituoso. Na ausência do primeiro responsável, o que se encontra a jusante na cadeia de abastecimento assume a sua responsabilidade. Na ausência de fabricante na UE, o importador ou, na falta deste, o representante autorizado/mandatário poderá ser responsabilizado. Da mesma forma, a responsabilidade do distribuidor e do mercado dependem da respetiva capacidade de prestar informações sobre os seus fornecedores/comerciantes.

4.2. O CESE reconhece que estas duas medidas permitem determinar mais facilmente o responsável no mercado europeu e, dessa forma, dar acesso à compensação.

4.3. Além disso, as obrigações dos distribuidores estão em consonância com as previstas na Diretiva Segurança Geral dos Produtos ⁽⁹⁾ revista e na legislação revista relativa aos produtos harmonizados (regras de rastreabilidade).

4.4. O mesmo se aplica aos mercados. O Regulamento dos Serviços Digitais instaura a obrigação de identificação dos comerciantes, o que implica, nomeadamente, dispor de informações sobre o fabricante e a pessoa responsável na UE. Além disso, o artigo 5.º, n.º 3, do mesmo ato — a proposta inicial de Regulamento dos Serviços Digitais — define igualmente as condições da perda de isenção de responsabilidade para as plataformas em caso de falta de informações sobre o vendedor. Uma obrigação semelhante figura na Diretiva *Omnibus*: se as informações solicitadas pela Diretiva (UE) 2019/2161 ⁽¹⁰⁾ relativa à defesa dos consumidores não forem fornecidas, a plataforma assume a responsabilidade pela proteção dos consumidores que incumbe normalmente ao vendedor. Embora sejam comparáveis, as obrigações não são formuladas da mesma forma na proposta em apreço. Por conseguinte, o CESE apela a uma maior coerência na formulação de uma mesma obrigação.

⁽⁵⁾ Regulamento (UE) 2019/1020 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à fiscalização do mercado e à conformidade dos produtos e que altera a Diretiva 2004/42/CE e os Regulamentos (CE) n.º 765/2008 e (UE) n.º 305/2011 (JO L 169 de 25.6.2019, p. 1).

⁽⁶⁾ COM(2020) 825 final — 2020/0361 (COD).

⁽⁷⁾ i) Um fabricante estabelecido na União; ii) um importador (por definição estabelecido na União), caso o fabricante não se encontre estabelecido na União; iii) um mandatário (por definição estabelecido na União) que disponha de um mandato por escrito conferido pelo fabricante para desempenhar determinadas atribuições em nome deste último; ou iv) um prestador de serviços de execução estabelecido na União, caso não exista um fabricante, um importador ou um mandatário estabelecido na União.

⁽⁸⁾ Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores — www.beuc.eu

⁽⁹⁾ Diretiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro de 2001, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

⁽¹⁰⁾ Diretiva (UE) 2019/2161 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e as Diretivas 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da União em matéria de defesa dos consumidores (JO L 328 de 18.12.2019, p. 7).

4.5. **Com o novo regime é também possível obter indemnização por perdas decorrentes da qualidade defeituosa de serviços digitais.** Em primeiro lugar, ao apresentar uma proposta paralela sobre a responsabilidade em matéria de IA, a Comissão fornece uma resposta específica a esta questão. Ao mesmo tempo, na sua proposta, a Comissão oferece uma resposta aos utilizadores abordando a qualidade defeituosa de um componente digital através de várias medidas:

- as aplicações e outros programas informáticos «integrados» ou «interligados» num produto serão abrangidos por força das definições de «componente» (artigo 4.º, ponto 3), de «serviço conexo» (artigo 4.º, ponto 4) e de «fabricante» (artigo 4.º, ponto 11);
- além disso, as perdas significativas causadas pela perda ou corrupção de dados são reconhecidas como danos que conferem direito a uma indemnização;
- por último, o fabricante de serviços conexos não ficará isento da sua responsabilidade alegando que o defeito não existia quando o produto foi colocado no mercado.

4.6. O CESE apoia as medidas destinadas a enquadrar o setor digital na proposta em apreço. No entanto, insta os legisladores a terem em conta a legislação paralela recentemente adotada ou em negociação, nomeadamente o Regulamento geral sobre a proteção de dados⁽¹⁾, a proposta de Diretiva Responsabilidade da IA, o Regulamento Inteligência Artificial, o Regulamento Dados, o Regulamento relativo à segurança geral dos produtos, a Diretiva SRI 2⁽²⁾ e o ato legislativo sobre a ciber-resiliência. Importa garantir a coerência e evitar a duplicação das medidas jurídicas.

4.7. A proposta fornece uma série de respostas às dificuldades em obter ou compreender as informações técnicas. O quadro jurídico em questão aplica-se sempre que um produto tenha causado um dano patrimonial a uma pessoa ou aos seus bens. Trata-se, muitas vezes, de produtos científica ou tecnologicamente complexos. Em 1985, a Comissão respondeu à complexidade dos produtos em causa introduzindo a responsabilidade objetiva no direito civil. Neste contexto, o demandante deve provar o defeito do produto, os danos e o nexo de causalidade entre ambos para obter uma reparação justa dos danos. Não é necessário provar a culpa do produtor. Logo no preâmbulo, a União Europeia reconheceu que a responsabilidade objetiva era necessária para fazer frente à tecnicidade crescente da nossa época. Esta adaptação do direito civil constituía já uma simplificação significativa para o demandante. No entanto, no âmbito do processo de revisão legislativa em curso, as organizações de consumidores defenderam que se fosse mais longe e se invertesse o ónus da prova ou que se suprimisse a isenção relativa ao estado dos conhecimentos científicos. A Comissão não reteve estas duas últimas medidas, mas introduziu novas propostas para responder às exigências dos consumidores.

4.8. A proposta em apreço inclui, assim, novas medidas relativas à divulgação dos elementos de prova e à presunção da qualidade defeituosa ou do nexo de causalidade. No que diz respeito ao primeiro ponto, trata-se, antes de mais, de criar este direito a nível europeu. Atualmente, a maior parte dos Estados-Membros dispõe de regras semelhantes. Quanto ao segundo ponto, trata-se de uma codificação da jurisprudência, considerada favorável ao demandante e analisada no ponto 5 do presente parecer.

4.9. A proposta da Comissão responde igualmente às situações em que os danos ocorrem anos ou décadas após a compra ou colocação no mercado do produto. Aborda esta questão de duas formas diferentes. No que diz respeito ao setor digital (ligado aos serviços), não prevê qualquer isenção associada à probabilidade de que o defeito não existisse no momento da colocação no mercado ou em serviço. Além disso, parece bastante difícil apresentar argumentos em prol da isenção ligada ao estado da técnica. Por último, no que diz respeito às substâncias perigosas que causem danos corporais latentes, o prazo de prescrição é aumentado para 15 anos.

5. Avaliação das medidas que respondem às exigências das empresas

5.1. **O conceito de modificação substancial é essencial neste regime e merece ser definido e esclarecido.** A modificação substancial de um produto implica a responsabilidade do seu autor e a prorrogação do prazo de prescrição. Por conseguinte, o CESE solicita que este conceito seja esclarecido com base no Guia Azul⁽³⁾.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁽²⁾ Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 e revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 (Diretiva SRI 2) (JO L 333 de 27.12.2022, p. 80).

⁽³⁾ Um produto que tenha sido objeto de alterações ou transformações importantes após a sua colocação em serviço deve ser considerado um produto novo se: i) o seu desempenho, a sua finalidade ou o seu tipo de origem tiver sido alterado, sem que tal esteja previsto na avaliação inicial dos riscos; ii) a natureza do perigo tiver mudado ou o nível de risco tiver aumentado em relação à legislação de harmonização da União aplicável; iii) o produto for disponibilizado (ou colocado em serviço, se a legislação aplicável abranger igualmente a colocação em serviço no seu âmbito de aplicação). É preciso avaliar caso a caso e, em especial, tendo em conta o objetivo da legislação e o tipo de produtos abrangidos pela legislação em causa.

5.2. **Avaliação dos casos em que não é necessário provar uma parte do tríptico (defeito/dano/nexo de causalidade).** O artigo 9.º estipula que os Estados-Membros asseguram que é exigido ao demandante que faça prova do defeito, do dano e do nexo de causalidade entre estes. É, pois, necessário provar o prejuízo material ligado a um dano patrimonial ou não patrimonial causado à pessoa ou aos bens pessoais ou à perda/corrupção de dados e o defeito do produto ou de um dos seus componentes (artigo/serviço), *bem como* o nexo entre eles, exceto em dois casos. Importa assinalar que o ónus da prova é estabelecido no âmbito de um processo judicial já intentado. A queixa foi, pois, considerada suficientemente admissível e o dano suficientemente significativo para que o particular deseje intentar uma ação judicial, a qual é, *a priori*, financeiramente dispendiosa para o demandante.

5.2.1. Em primeiro lugar, o artigo 9.º relativo ao ónus da prova específica, no n.º 3, os casos em que se presume que há um nexo de causalidade entre o dano e o defeito, ou seja, sempre que se verifique que o produto é defeituoso e que o dano é de uma natureza normalmente compatível com o defeito em questão. Nesse caso, uma vez comprovado o defeito, basta estabelecer a perda significativa associada ao dano. Permite-se a prova do nexo de causalidade através de presunções. Esta disposição é também semelhante a um reconhecimento do potencial de falha. Neste contexto, um fabricante que tenha identificado uma falha num produto deverá recolher ou retirar do mercado todos os produtos do mesmo lote. Uma gestão deste tipo conduziria a desperdícios significativos.

5.2.2. Em segundo lugar, o artigo 9.º, n.º 4, especifica os casos em que a prova do defeito e do nexo de causalidade assenta em probabilidades. Tal pode acontecer nos casos em que o tribunal considere que o demandante enfrenta dificuldades excessivas, por motivos de complexidade tecnológica ou científica, para provar os elementos. Por conseguinte, o demandante deve provar que o produto contribuiu para o dano e a probabilidade do defeito ou do nexo entre o defeito e o dano. Neste caso, nem o defeito nem o nexo de causalidade têm de ser provados cientificamente.

5.2.3. Para avaliar esta disposição, importa remeter para a jurisprudência que a sustenta. Assim, no processo Sanofi Pasteur ⁽¹⁴⁾, os tribunais consideraram que, na falta de consenso científico, o defeito de uma vacina e o nexo de causalidade entre esse defeito e uma doença podem ser provados por indícios graves, precisos e concordantes. O procedimento é amplamente simplificado para o demandante, que deve, em última análise, apresentar um conjunto de elementos factuais e não científicos. O CESE reconhece que, em alguns casos complexos, o conceito de «probabilidade de defeito» deve ser avaliado por um juiz, sem que tal conduza a uma presunção automática de causalidade.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de junho de 2017, N. W e o. contra Sanofi Pasteur MSD SNC e o., C-621/15, ECLI:EU:C:2017:484.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados

[COM (2022) 440 final]

(2023/C 140/07)

Relatora: **Kinga JOÓ**

Correlatora: **Zoe TZOTZE-LANARA**

Consulta	Comissão Europeia, 27.10.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	11.1.2023
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	169/0/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com as propostas formuladas na Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados relativas a medidas a nível da União Europeia (UE) e a nível nacional para reforçar as infraestruturas de prestação de cuidados na Europa com base numa abordagem transversal à sociedade. Aplauda também o apelo da estratégia para serviços de maior qualidade ao longo de toda a vida, através das propostas de recomendações do Conselho.

1.2. O CESE reitera a sua proposta relativa à criação de uma **garantia europeia para a prestação de cuidados**, destinada a assegurar que todas as pessoas que vivem na UE tenham acesso vitalício a serviços de saúde e de cuidados de qualidade e a preços comportáveis. Esse instrumento contribuiria, através da sua aplicação bem-sucedida, para resolver lacunas na prestação de cuidados e promover condições de trabalho dignas para os prestadores de cuidados, incluindo os cuidadores informais.

1.3. O CESE sublinha a importância de **apoiar as famílias no seu papel fundamental**. Tal inclui o investimento em aspetos que vão além das políticas sociais e **nas comunidades**. As famílias devidamente apoiadas, em toda a sua diversidade, funcionam como uma rede de segurança e constituem elementos essenciais para um sistema de cuidados sustentável baseado na solidariedade. É crucial salientar a importância de dar prioridade à comportabilidade dos preços e à continuidade dos serviços de prestação de cuidados em resposta a choques.

1.4. O CESE desempenha um papel fundamental na **sensibilização através da recolha e divulgação de elementos essenciais das boas práticas** entre os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil no que diz respeito às ferramentas e infraestruturas disponíveis, bem como na partilha de conhecimentos sobre as novas formas de serviços de prestação de cuidados. O Comité preconiza a afetação de recursos específicos para identificar as necessidades dos beneficiários e prestadores de cuidados, bem como dos prestadores de cuidados ao domicílio.

1.5. **A igualdade de género deve permanecer um elemento central** na execução da estratégia, nomeadamente através de medidas destinadas a combater os estereótipos de género nocivos que afetam os setores dos cuidados formais e informais. O CESE reitera que devem ser envidados esforços para incentivar um maior número de homens a integrar a mão de obra no setor da prestação de cuidados e assegurar uma melhor repartição das responsabilidades de prestação de cuidados nos agregados familiares.

1.6. O CESE salienta a necessidade de uma abordagem baseada no ciclo de vida que **promova o envelhecimento saudável e ativo** e, ao mesmo tempo, previna e ofereça proteção contra o idadismo e outras formas de discriminação, bem como contra os abusos, maus-tratos e estereótipos relativamente a pessoas idosas. O CESE insta à elaboração de uma estratégia europeia para as pessoas idosas.

1.7. O CESE apela para a **mobilização de todos os recursos** para dar resposta à procura crescente e diversificada de cuidados: importa assegurar um **financiamento adequado** das infraestruturas de prestação de cuidados e dos cuidadores, a fim de promover o crescimento e o emprego. Há que mobilizar **todo o leque de prestadores de cuidados**, no âmbito de quadros sólidos de garantia da qualidade. Os Estados-Membros devem fomentar a criação de empregos de qualidade e assegurar que os empregos no setor da assistência social sejam atrativos, adequadamente remunerados e valorizados e ofereçam boas perspetivas de carreira.

1.8. O CESE recomenda um melhor **fornecimento de dados** sobre a participação das crianças na educação e acolhimento na primeira infância, a fim de assegurar a comparabilidade e a disponibilidade de informações mais completas para a conceção e execução das reformas.

1.9. O CESE exorta as instituições da UE a criarem um **grupo de peritos de alto nível em cuidados de longa duração**, equilibrado quanto ao género, para formalizar a cooperação, reunindo todos os intervenientes e as respetivas organizações a fim de criarem em conjunto o serviço de prestação de cuidados de amanhã ⁽¹⁾. Também recomenda uma **participação significativa** dos beneficiários e dos prestadores de cuidados, bem como das respetivas organizações, em todo o ciclo político.

1.10. O CESE salienta que há que ter em consideração a **mobilidade dos profissionais de prestação de cuidados** e a **migração laboral de países terceiros**, sendo necessários instrumentos de correspondência entre a oferta e a procura, bem como o reconhecimento das qualificações, e observa que a estratégia não tem suficientemente em conta os numerosos **trabalhadores sem documentos** que já prestam cuidados na Europa.

1.11. O CESE reclama uma **revisão intercalar das recomendações** com base no acompanhamento das metas de Barcelona e nos objetivos gerais da reforma dos cuidados de longa duração, na sequência do ciclo de financiamento da UE.

2. Objetivos e âmbito do parecer

2.1. O CESE congratula-se com as propostas formuladas na Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados (doravante «a estratégia») relativas a medidas a nível da UE e a nível nacional para reforçar as infraestruturas de prestação de cuidados na Europa, apoiando quer os beneficiários de cuidados (desde o nascimento até à velhice), quer os prestadores de cuidados (formais e informais), e aplaude a abordagem analítica da comunicação na identificação de deficiências, estrangulamentos e domínios problemáticos que afetam a prestação de cuidados integrados de qualidade.

2.2. A estratégia está em consonância com o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, adotado pela Comissão Europeia em 2021, e proporciona orientações úteis aos Estados-Membros sobre cuidados acessíveis, adequados e de qualidade para responder às necessidades crescentes e diversificadas em matéria de cuidados, prevenindo também metas ambiciosas relativas à educação e acolhimento na primeira infância e instrumentos de boa governação para o acompanhamento das medidas relativas aos cuidados de longa duração. A estratégia baseia-se nos quadros existentes da UE ⁽²⁾, o que lhe confere uma natureza transversal na resposta às lacunas em matéria de cuidados e na promoção dos direitos dos prestadores e dos beneficiários de cuidados.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Cocriação de serviços de interesse geral como contributo para uma democracia mais participativa na UE (parecer de iniciativa) (JO C 486 de 21.12.2022, p. 76).

⁽²⁾ Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030, Garantia para a Infância, Estratégia da UE sobre os direitos da criança, Diretiva Equilíbrio Trabalho-Vida, Estratégia para a Igualdade de Género e outras iniciativas pertinentes no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

2.3. Estão disponíveis numerosos estudos e pareceres para orientar a aplicação, que apresentam perspetivas e dados sobre vários aspetos da prestação de cuidados, incluindo o género ⁽³⁾, ⁽⁴⁾, o custo dos cuidados informais ⁽⁵⁾, ⁽⁶⁾, os sistemas de cuidados de longa duração na Europa ⁽⁷⁾, bem como a mão de obra e as condições de emprego ⁽⁸⁾, ⁽⁹⁾.

2.4. O Parlamento Europeu sublinhou a importância da acessibilidade e da disponibilidade de cuidados públicos, salientando que todas as pessoas devem ter direito a uma verdadeira escolha de serviços adequados aos próprios e às suas famílias (cuidados familiares, cuidados de proximidade, cuidados centrados no doente, cuidados personalizados ou outras formas de cuidados ⁽¹⁰⁾).

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE saúda o facto de a estratégia reconhecer que a prestação de cuidados é uma **responsabilidade da sociedade no seu conjunto**, e não apenas das famílias, e congratula-se com ambas as propostas de recomendações do Conselho, que apelam para **serviços de maior qualidade ao longo de toda a vida**. O CESE apoia uma mudança do paradigma social na forma como os cuidados são valorizados e prestados na UE, aproximando os diferentes aspetos culturais e colmatando as diferenças nacionais.

3.2. A estratégia visa reorientar o debate europeu em matéria de cuidados para um **modelo de prestação de cuidados sustentável e baseado nos direitos humanos** que promova a igualdade de género nos cuidados formais e informais e assegure a dignidade humana, a vida autónoma e a inclusão na comunidade. A pandemia de COVID-19 pôs à prova a **resiliência e a adequação dos sistemas de cuidados** em toda a UE, exacerbando problemas estruturais como o subfinanciamento e a falta de pessoal.

3.3. Uma estratégia eficaz requer uma abordagem transformadora e ambiciosa, centrada nos direitos e necessidades fundamentais dos beneficiários e dos prestadores de cuidados, nomeadamente através da sua **participação plena e significativa nas consultas e nas decisões**.

3.4. O CESE salienta que **as medidas de prevenção, habilitação e reabilitação** devem ser parte integrante da aplicação da estratégia. As ações devem centrar-se cada vez mais na intervenção precoce, no envelhecimento saudável e ativo, em medidas preventivas e no apoio à autonomia, tendo em vista minimizar a necessidade de recorrer a cuidados de longa duração e aumentar a inclusão na sociedade e a cidadania ativa, nomeadamente através da elaboração de uma estratégia europeia global para as pessoas idosas.

3.5. Recordando a experiência de austeridade no contexto das recentes crises financeiras e económicas, o CESE salienta a necessidade de **dar prioridade à comportabilidade dos preços e à continuidade dos serviços de prestação de cuidados**, em resposta aos choques atuais associados à guerra na Ucrânia, à crise energética e à crise do custo de vida.

3.6. O CESE acolhe com agrado a integração da **igualdade de género** em toda a estratégia. No setor da prestação de cuidados, formais ou informais, as mulheres são predominantes. Na UE, 29 % das mulheres afirmam que o principal motivo para não estarem ativas no mercado de trabalho ou estarem a trabalhar a tempo parcial consiste em obrigações de prestação de cuidados, em comparação com apenas 6 % dos homens ⁽¹¹⁾. Estima-se que esta repartição desequilibrada das responsabilidades de prestação de cuidados tenha um custo de 242 mil milhões de euros por ano ⁽¹²⁾. As recomendações são orientações úteis para os Estados-Membros no combate aos estereótipos de género e às disparidades entre homens e mulheres no que se refere aos salários, às pensões e à prestação de cuidados.

⁽³⁾ «Gender inequalities in care and pay in the EU» [Desigualdades entre homens e mulheres na UE em matéria de cuidados e a nível salarial]: <https://eige.europa.eu/publications/gender-inequalities-care-and-pay-eu>.

⁽⁴⁾ Índice de Igualdade de Género: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022>.

⁽⁵⁾ «What if care work were recognised as a driver of sustainable growth?» [E se o trabalho de prestação de cuidados fosse reconhecido como um motor do crescimento sustentável?]: <https://epthinktank.eu/2022/09/07/what-if-care-work-were-recognised-as-a-driver-of-sustainable-growth/>.

⁽⁶⁾ «Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care» [Estudo sobre a incidência e os custos dos cuidados informais de longa duração]: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8423&furtherPubs=no>.

⁽⁷⁾ «2021 Long-term care in the EU» [Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração na UE]: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8396>.

⁽⁸⁾ «Long-term care workforce: Employment and working conditions» [Condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores do setor dos cuidados de longa duração]: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>.

⁽⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Trabalho digno em todo o mundo [COM(2022) 66 final] (JO C 486 de 21.12.2022, p. 37).

⁽¹⁰⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de junho de 2022, para uma ação europeia comum em matéria de cuidados.

⁽¹¹⁾ Instituto Europeu para a Igualdade de Género, *idem*.

⁽¹²⁾ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *idem*.

3.7. O CESE frisa a importância dos **cuidados familiares e informais enquanto componente de sistemas de prestação de cuidados sustentáveis e apela para que se proceda sem demora a um levantamento das necessidades e realidades deste tipo de cuidados**. Há que reconhecer a importância dos familiares cuidadores para assegurar a continuidade dos cuidados, e prestar-lhes um apoio abrangente, nomeadamente através de oportunidades de formação com **sistemas de validação de competências**, assegurando também a sua participação no mercado de trabalho e na vida social, através de uma combinação de recursos, serviços e mecanismos de gestão do tempo (associados à Diretiva Equilíbrio Trabalho-Vida), e o seu acesso a direitos sociais, cuidados para descanso do cuidador e serviços de saúde mental ⁽¹³⁾.

3.8. O CESE congratula-se com a ênfase colocada na melhoria da proteção dos **direitos dos prestadores de cuidados**. O Comité insta os Estados-Membros a colmatarem as lacunas na aplicação do direito do trabalho da UE, a ratificarem a Convenção n.º 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece normas relativas a condições de trabalho dignas para os trabalhadores do serviço doméstico, e a tomarem medidas para regular a situação dos **cuidadores residentes** ⁽¹⁴⁾, incluindo os trabalhadores migrantes e móveis. No entanto, observa que a estratégia não tem suficientemente em conta os numerosos trabalhadores sem documentos que já prestam cuidados na Europa e deve incidir sobre todos os prestadores de cuidados residentes na UE, independentemente do seu estatuto de migrante ou de residente.

3.9. O CESE aplaude o empenho em **melhorar as condições de trabalho** no setor da prestação de cuidados, prevendo a melhoria de competências e a requalificação, bem como a validação de competências, aumentando os salários, promovendo os direitos sociais e laborais, prestando atenção aos riscos para a saúde física e psicossocial, e abordando os ricos de violência e assédio no local de trabalho. Insta os Estados-Membros a ratificarem a Convenção n.º 190 da OIT sobre a Violência e o Assédio. Os parceiros sociais e os governos devem trabalhar em conjunto para pôr fim às formas precárias de trabalho de prestação de cuidados e criar quadros regulamentares, financeiros e de negociação coletiva sólidos. A escassez de pessoal qualificado em quase todos os Estados-Membros põe em risco as normas em matéria de saúde e de cuidados, sobretudo no contexto das alterações demográficas, da mobilidade dos trabalhadores e do envelhecimento da população.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE reitera que é urgente elaborar uma **garantia europeia específica para a prestação de cuidados** ⁽¹⁵⁾, enquanto elemento essencial para a aplicação bem-sucedida da estratégia, com base numa combinação de instrumentos políticos, práticos e de financiamento, a fim de assegurar que as medidas da estratégia sejam plenamente incorporadas nos quadros jurídicos, estratégicos, de financiamento e de serviços a nível nacional. A fixação de normas e o seu controlo são fundamentais para assegurar melhorias no setor ⁽¹⁶⁾.

4.2. A Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados deve ser complementada por um **plano de execução e regimes de financiamento** estruturados a nível europeu. Em muitos Estados-Membros, o investimento público na prestação de cuidados é insuficiente. É necessário mobilizar fundos estruturais e de investimento da UE (Fundo Social Europeu Mais, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), bem como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o instrumento de assistência técnica, para apoiar os Estados-Membros em domínios específicos relacionados com a prestação de cuidados (desde a conceção de políticas à execução dos serviços e à monitorização do impacto), nomeadamente através de contratos públicos socialmente responsáveis.

4.3. **A avaliação dos progressos e do impacto** nos beneficiários e nos prestadores de cuidados será fundamental. Orientações técnicas específicas para a criação de quadros de acompanhamento e avaliação poderão proporcionar aos ministérios nacionais recomendações específicas sobre o desenvolvimento de modelos sustentáveis de serviços de cuidados, a realização de medições e a elaboração de indicadores de impacto. O acompanhamento da Comissão Europeia deve incluir relatórios sobre a política e o financiamento, bem como um apelo para uma **revisão intercalar** das recomendações. É necessário orientar melhor as recomendações específicas por país do **Semestre Europeu** para ajudar os Estados-Membros a dar prioridade ao financiamento adequado da prestação de cuidados, considerando-o um investimento produtivo e sustentável em vez de um encargo económico.

⁽¹³⁾ Carta Europeia para Cuidadores Familiares: <https://coface-eu.org/european-charter-for-family-carers/>.

⁽¹⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Direitos dos cuidadores profissionais residentes» (parecer de iniciativa) (JO C 487 de 28.12.2016, p. 7).

⁽¹⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Estratégia para o Pessoal de Saúde e a Prestação de Cuidados para o futuro da Europa (parecer de iniciativa) (JO C 486 de 21.12.2022, p. 37).

⁽¹⁶⁾ OCDE, 2019, «Improving healthcare quality in Europe — Characteristics, effectiveness and implementation of different strategies» [Melhorar a qualidade dos cuidados de saúde na Europa — Características, eficácia e aplicação de diferentes estratégias].

4.4. Após a adoção de ambas as recomendações do Conselho, as medidas e as orientações devem ser rapidamente **integradas nos quadros estratégicos e jurídicos nacionais**. O CESE salienta a importância dos coordenadores nacionais dos cuidados de longa duração para assegurar a coerência e integrar a prestação de cuidados noutros domínios, ministérios e níveis de governação, indo além das políticas sociais e de saúde (habitação, transportes, energia, economia, etc.).

4.5. A seleção de riscos indesejados, a comercialização e a procura de receitas e lucros em detrimento dos cuidados de saúde podem exacerbar as desigualdades no acesso aos cuidados. São necessárias medidas de controlo proporcionais para evitar práticas pouco saudáveis e obter garantias sólidas de serviços de elevada qualidade e utilização adequada dos fundos. Os cuidados de longa duração e a educação e acolhimento na primeira infância exigem, a nível dos Estados-Membros, **sistemas de proteção social sólidos e serviços públicos de qualidade, baseados na solidariedade, no investimento social e nos intervenientes da economia social** (por exemplo, mutualidades), a fim de assegurar vários tipos de financiamento e sistemas de partilha de custos para cuidados de proximidade e cuidados ao domicílio, por **cuidadores com formação adequada** ⁽¹⁷⁾. Importa prever alternativas às contribuições sociais para financiar estas prestações ⁽¹⁸⁾. Deve ponderar-se a incorporação de apoio voluntário de organizações sem fins lucrativos, que beneficie tanto os sistemas de cuidados como os sistemas de saúde, mas não como medida de redução de custos.

4.6. No que diz respeito às competências nacionais e à subsidiariedade, a Comissão Europeia deve assegurar que os **serviços de prestação de cuidados de elevada qualidade** desenvolvidos pelos Estados-Membros sejam **inclusivos**. A estratégia deve assegurar que todas as pessoas que necessitam de cuidados tenham acesso pleno e equitativo aos serviços, nomeadamente através de quadros de qualidade sólidos e vinculativos. Há que dar especial atenção aos grupos que são habitualmente excluídos, como os ciganos, os migrantes, etc., e ao efeito de discriminações interseccionais e estruturais. Tal implica também disponibilizar infraestruturas de prestação de cuidados em regiões remotas e zonas de baixa densidade populacional.

4.7. **O investimento em infraestruturas digitais** pode facilitar o planeamento e a prestação eficazes de cuidados, através do armazenamento, intercâmbio e comunicação de informações entre diferentes prestadores de cuidados de saúde e sociais, permitindo um controlo efetivo da qualidade e da igualdade de acesso. Há diversas oportunidades, como as tecnologias assistenciais, as medidas preventivas, a robótica ou a tele saúde, entre outras, que podem apoiar o alcance, a continuidade, a coordenação e a elevada qualidade dos serviços de prestação de cuidados, desde que sejam plenamente inclusivas e acessíveis.

4.8. A recomendação proposta em matéria de cuidados de longa duração observa que os sistemas devem também **dar resposta às necessidades de apoio das pessoas com deficiência**, fazendo uma referência clara à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A Comissão deve assegurar que os fundos da UE mobilizados ao abrigo da estratégia respeitem o objetivo de desinstitucionalização e apoiem a inclusão através do desenvolvimento de serviços de proximidade com mão de obra qualificada ⁽¹⁹⁾. O CESE reitera a necessidade de apoiar as crianças e os progenitores com deficiência ⁽²⁰⁾ e saúda a ênfase colocada neste aspeto pela recomendação relativa à educação e acolhimento na primeira infância.

5. Aplicação da recomendação relativa à educação e acolhimento na primeira infância

5.1. **O CESE apoia a revisão das metas de Barcelona** com vista a melhorar a disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças que sejam acessíveis, a preços comportáveis, inclusivas e de qualidade. Os Estados-Membros que atingiram ou ultrapassaram as metas devem concentrar-se mais em disponibilizar normas de qualidade e desenvolver formas diversificadas de educação e acolhimento na primeira infância de acordo com os diferentes grupos etários. As metas relativas ao aumento da disponibilidade de educação e acolhimento na primeira infância devem ser acompanhadas por **quadros de garantia da qualidade e condições de trabalho dignas**. Os Estados-Membros devem elaborar **indicadores para acompanhar o acesso** a modelos de prestação de cuidados de acordo com as preferências e as diferenças nacionais, respeitando simultaneamente os objetivos, as normas de qualidade e outras normas das metas revistas.

⁽¹⁷⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos» (parecer de iniciativa) (JO C 226 de 16.7.2014, p. 21).

⁽¹⁸⁾ «Event report: European Care systems: Solidarity and sustainability — friends or foes?» [Relatório de evento: sistemas europeus de prestação de cuidados: solidariedade e sustentabilidade — amigos ou inimigos?]: <https://www.aim-mutual.org/mediaroom/event-report-european-care-systems-solidarity-and-sustainability-friends-or-foes/>.

⁽¹⁹⁾ Grupo europeu de peritos sobre a passagem de uma assistência no seio de instituições a uma assistência de proximidade, «EU Guidance on independent living and inclusion in the community» [Orientações da UE sobre a vida autónoma e a inclusão na comunidade] e «EU funds. Checklist to promote independent living and deinstitutionalisation» [Fundos da UE. Lista de verificação para promover a vida autónoma e a desinstitucionalização].

⁽²⁰⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Papel dos familiares cuidadores de pessoas com deficiência e de pessoas idosas: explosão do fenómeno durante a pandemia (parecer de iniciativa) (JO C 75 de 28.2.2023, p. 75).

5.2. O CESE congratula-se com o apelo no sentido de assegurar que todas as crianças têm um **direito legal** de acesso a serviços de qualidade e saúde a interação da estratégia com a **Garantia Europeia para a Infância**, dando sequência à sua abordagem **multigeracional**, que é determinante para o equilíbrio entre vida profissional e pessoal e para o bem-estar familiar. O acesso gratuito das famílias necessitadas à educação e acolhimento na primeira infância deve ser complementado por um conjunto de medidas que incluam refeições gratuitas, produtos de higiene gratuitos (por exemplo, fraldas) e assistência ao desenvolvimento físico e mental (motricidade fina, ortofonia, etc.).

5.3. O CESE acolhe favoravelmente as referências aos **quadros da UE em matéria de igualdade e às crianças em situações vulneráveis**, tendo em vista a criação de sistemas inclusivos que respeitem todos os modelos familiares. As medidas a adotar devem incluir a sensibilização e a formação do pessoal sobre os direitos dos utilizadores dos serviços, bem como sobre os temas da inclusão e dos preconceitos. O CESE congratula-se particularmente com as propostas relativas à disponibilização de rácios adequados entre o pessoal e as crianças e de formação profissional contínua para o pessoal, bem como à inclusão de requisitos temporais nos indicadores, sendo este aspeto especialmente pertinente para as crianças com deficiência, que muitas vezes apenas têm acesso parcial à educação e acolhimento na primeira infância.

5.4. **Os modelos de boas práticas em matéria de educação e acolhimento na primeira infância** devem estar no centro das medidas destinadas a aplicar a recomendação do Conselho, apoiados por políticas e quadros de financiamento infranacionais, mediante a afetação de orçamentos específicos para identificar as necessidades dos beneficiários e dos prestadores de cuidados e testando novas formas de serviços de prestação de cuidados. Os direitos da criança devem continuar a ser centrais. As crianças precisam de um ambiente saudável e acolhedor nos primeiros anos de vida, através da família ou de cuidados profissionais; por conseguinte, têm de estar disponíveis **diferentes modelos de prestação de cuidados** (centros de dia, creches nos locais de trabalho, amas, assistentes maternas, grupos de jogo ou acolhimento extraescolar), tendo em conta as necessidades de desenvolvimento das crianças em diferentes idades.

6. Aplicação da recomendação relativa aos cuidados de longa duração

6.1. O CESE solicita **planos de execução sólidos** que abranjam todo o espectro de cuidados de longa duração. A Comissão Europeia deveria formalizar a cooperação criando um **grupo de peritos de alto nível em cuidados de longa duração**, que reúna os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil, os coordenadores nacionais, os beneficiários dos cuidados de longa duração, em especial os idosos e as pessoas com deficiência, e outros peritos e profissionais pertinentes. Poderá ser criada uma **plataforma pública** em linha para recolher dados e investigação e promover a partilha de boas práticas, a fim de contribuir para o trabalho do grupo.

6.2. O CESE adotou diversos **pareceres sobre a prestação de cuidados de longa duração** na UE ⁽²¹⁾, sublinhando a necessidade de investir em cuidados de alta qualidade, sustentáveis e acessíveis para todos. O CESE realça a necessidade de **maximizar a complementaridade e as sinergias entre todos os prestadores de cuidados de saúde, tanto no setor público como no setor privado** (com e sem fins lucrativos), com vista a alcançar uma cobertura universal, tendo em conta as boas práticas dos Estados-Membros.

6.3. O CESE saúda o facto de a proposta relativa aos cuidados de longa duração reconhecer a importância dos **intervenientes da economia social como prestadores de serviços**. O Comité incentiva a Comissão a continuar a explorar formas de criar linhas de comunicação estruturadas entre os intervenientes da economia social e as instituições europeias no domínio político dos cuidados de longa duração.

6.4. O CESE assinala a importância das várias iniciativas no quadro da **transição ecológica e digital** para tirar pleno partido do potencial das tecnologias no sentido de criar, repensar e renovar o parque habitacional de uma forma mais inclusiva e sustentável.

(21) 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 — Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores» [COM(2017) 252 final] e sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho» [COM(2017) 253 final — 2017/0085 (COD)] (JO C 129 de 11.4.2018, p. 44); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Direitos dos cuidadores profissionais residentes» (parecer de iniciativa) (JO C 487 de 28.12.2016, p. 7); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Garantia do acesso geral a cuidados prolongados e sustentabilidade financeira do sistema de cuidados prolongados para pessoas idosas (JO C 204 de 9.8.2008, p. 103); brochura sobre «Evolução económica, tecnológica e social dos serviços avançados de saúde às pessoas idosas»; Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Evolução económica, tecnológica e social dos serviços avançados de saúde às pessoas idosas» (parecer de iniciativa) (JO C 240 de 16.7.2019, p. 10); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Rumo a um novo modelo de prestação de cuidados aos idosos: aprender com a pandemia de COVID-19» (parecer de iniciativa) (JO C 194 de 12.5.2022, p. 19).

6.5. **Os modelos de boas práticas nos cuidados de longa duração** podem incluir um apoio domiciliário mais estruturado e eficiente, bem como novas alternativas de alojamento, como as residências protegidas, supervisionadas ou em comunidade, as unidades de coabitação ou outras alternativas, em função das necessidades e preferências dos beneficiários dos cuidados e com base em quadros de qualidade legalmente aprovados. Importa também ter em conta **outros tipos de modelos de prestação de cuidados**, a fim de abranger todo o espectro de cuidados numa abordagem integrada, como o apoio à saúde mental, centros familiares, grupos de apoio aos progenitores e apoio à habitação de curta duração, de uma forma que facilite a transição entre modelos, de acordo com a intensidade ou natureza dos serviços necessários, sem pôr em causa a continuidade dos cuidados.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza

[COM(2022) 304 final — 2022/0195 (COD)]

(2023/C 140/08)

Relator: **Arnold Puech d'ALISSAC**

Consulta	Conselho da União Europeia, 11.7.2022 Parlamento Europeu, 14.7.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	10.1.2023
Adoção em plenária	25.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	201/4/11

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE concorda com a Comissão e o Parlamento Europeu que a abordagem e as medidas adotadas até à data a favor da biodiversidade não são eficazes e congratula-se com o objetivo geral da proposta de regulamento em apreço de intensificar os esforços de restauração da natureza, a fim de travar a perda de biodiversidade e colocar a biodiversidade europeia na via da recuperação. Os Estados-Membros estarão, por conseguinte, sujeitos a obrigações juridicamente vinculativas. O CESE observa que a abordagem adotada está em consonância com as decisões da 15.ª Conferência das Partes, realizada em Montreal.

1.2. No entanto, o CESE tem uma série de observações e de preocupações sobre a formulação dos objetivos e a metodologia definidas pela Comissão Europeia. O problema mais grave é que as repercussões económicas das medidas necessárias para os utilizadores das terras (na sua maioria privados) praticamente não são tidas em conta. No seu parecer sobre a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, o CESE já referira «que a proteção da biodiversidade não pode ser financiada pelos agricultores nem pelos proprietários florestais. Pelo contrário, assegurar este “bem e valor público” deve tornar-se numa oportunidade interessante de obtenção de rendimentos para ambos. Entende que esta problemática deve ser alvo de uma atenção especial no novo Plano de Recuperação da União Europeia, mediante investimentos tendentes a salvaguardar, através de recursos humanos e materiais, os objetivos da estratégia»⁽¹⁾. Esta recomendação não foi seguida pela Comissão nem pelos Estados-Membros. Em pareceres anteriores, o CESE criticara, nomeadamente, o desastroso subfinanciamento das medidas Natura 2000. O Comité está convicto de que a nova abordagem agora adotada pela Comissão também falhará se não forem disponibilizados meios financeiros suficientes. Esses meios são essenciais para compensar as perdas financeiras (e também para recompensar os serviços de biodiversidade) em que os utilizadores das terras incorrerão quando alargarem a sua utilização do solo, a fim de assegurar uma maior «biodiversidade». Por conseguinte, o CESE solicita a criação de um fundo europeu dedicado à biodiversidade e a exploração de novas formas de as diferentes políticas da UE (PAC, energia, habitação, transportes, etc.) contribuírem para a realização dos objetivos vinculativos do regulamento.

1.3. No que diz respeito aos aspetos financeiros, o CESE solicita que se realize uma avaliação prévia da superfície exata das terras agrícolas, das florestas e dos cursos de água abrangidos pelas propostas do regulamento. Ademais, chama a atenção da Comissão para as necessidades financeiras induzidas pela necessidade de compensar nomeadamente os agricultores e os proprietários florestais que podem perder a totalidade das suas superfícies de produção.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 — Trazer a natureza de volta às nossas vidas» [COM(2020) 380 final] (JO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

1.4. Embora seja necessário restaurar a natureza nas zonas protegidas, visto o estado de deterioração em que se encontram, nem todas as zonas restauradas podem ou devem passar a ser zonas protegidas. Ainda que o CESE considere «essencial que algumas partes das áreas protegidas sejam objeto de uma proteção estrita (gestão sem qualquer intervenção)»⁽²⁾, é ainda mais importante assegurar utilizações que preservem a biodiversidade em todo o território. Na maioria das zonas, deve visar-se a reabilitação dos seus ecossistemas de modo a não excluir a possibilidade de exercer uma atividade económica específica e adequada. Com efeito, a agricultura e a silvicultura extensivas contribuíram para a grande biodiversidade que agora tem de ser protegida. Importa, pois, apoiar também estas formas extensivas de agricultura e silvicultura, que estão a cair em desuso por serem pouco viáveis do ponto de vista económico⁽³⁾. O termo «reabilitação» é, por isso, porventura um termo científico e político mais adequado para assegurar o equilíbrio entre viver e produzir, pelo que o CESE recomenda que se abandone o termo «restauração» em favor do termo «reabilitação»⁽⁴⁾, em especial porque a natureza não é estática e não pode ser «restaurada» como uma casa ou um automóvel avariado. Com efeito, inúmeros estudos demonstram que as medidas de restauração da natureza (por exemplo, das turfeiras) têm muitas vezes custos significativos, sem que sejam efetivamente capazes de assegurar uma verdadeira restauração integral da situação anterior. Esta constatação leva-nos a uma reflexão de ordem semântica: o regulamento não deve almejar o restabelecimento do estado natural dos *habitats*, mas sim a recuperação dos seus serviços ecossistémicos e, assim, o apoio a uma utilização sustentável e multifuncional destas superfícies. Uma vez que os seres humanos modificaram o ambiente natural ao longo dos anos, é cientificamente impossível «restaurar a natureza». As alterações climáticas progressivas também podem contribuir para que as condições de alguns ecossistemas do passado já não possam ser inteiramente repostas. Em contrapartida, assegurar a sustentabilidade dos *habitats* promovendo a sustentabilidade dos serviços ecossistémicos é um objetivo realista. O CESE recomenda que se estabeleça um quadro político adequado e considera que o documento da Comissão é dececionante a este respeito.

1.5. A definição de um calendário fixo e de limiares rígidos não se coaduna muito bem com a imprevisibilidade da natureza. Só é adequado impor prazos rigorosos aos Estados-Membros no que diz respeito ao estabelecimento de condições administrativas e de planificação. Porém, é necessária uma abordagem flexível para ter em conta as necessidades, as condições, as oportunidades, a produção e o rendimento, bem como os pontos de partida precisos de cada área natural. A proposta de regulamento não é clara no que se refere à questão de serem os Estados-Membros a definirem as prioridades e a atribuírem a responsabilidade pelas medidas de restauração, o que pode prevenir que sejam alcançados resultados de elevada qualidade de forma eficaz em termos de custos. Deixar as decisões aos Estados-Membros é claramente um princípio justificado, dado que também assegura o respeito dos direitos dos proprietários e reflete os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

1.6. O documento da Comissão é dececionante no que diz respeito à avaliação global do impacto, que deveria concentrar-se especialmente nas questões económicas, sociais e alimentares, pelo que o CESE solicita uma avaliação de impacto adicional.

1.7. O CESE recomenda que as zonas adjacentes à partida não produtivas, mas altamente relevantes para a biodiversidade, sejam incluídas na contabilização dos 10 % de superfície coberta. O CESE salienta que a proposta de regulamento estabelece objetivos particularmente ambiciosos para os agricultores e destaca a importância de ter em conta todos os *habitats* naturais favoráveis às espécies. Porém, é importante associar toda a sociedade à melhoria dos nossos ecossistemas. A este respeito, o CESE recorda o princípio da proporcionalidade das medidas (distribuição equitativa dos encargos e custos, mas também dos benefícios) entre as várias partes interessadas.

1.8. O CESE subscreve o objetivo definido, na medida em que serve uma ambição estratégica para o futuro da UE, e recomenda o reforço dos objetivos, incentivando a restauração, nomeadamente através de atividades agrícolas extensivas, de todos os ambientes aquáticos, o que inclui a reumidificação das turfeiras, assegurando simultaneamente a sustentabilidade social e económica da agricultura e da silvicultura.

1.9. O CESE está firmemente convicto de que a Europa precisa de uma política da água completamente nova. A política secular de drenagem da água das paisagens o mais rapidamente possível teve várias consequências negativas para a biodiversidade; a essas consequências veio entretanto juntar-se (em parte devido às alterações climáticas) o impacto negativo na silvicultura e na agricultura (seca, incêndios) e nos cidadãos (inundações). Por conseguinte, o CESE salienta que a água deve retornar à natureza ou ficar retida nela, sem, porém, esquecer que a ação humana continua a ser benéfica em muitas situações, nomeadamente ao assegurar a manutenção dos cursos de água.

(2) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 — Trazer a natureza de volta às nossas vidas» [COM(2020) 380 final] (JO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

(3) Relatório de Informação do CESE — Benefícios da pecuária extensiva e dos fertilizantes orgânicos no contexto do Pacto Ecológico Europeu.

(4) Reabilitar significa focar-se no restabelecimento de determinadas funções ecológicas.

1.10. O CESE recomenda que se limite a tomada do território para construção em detrimento dos espaços naturais. Defende igualmente a criação de espaços verdes nas cidades, bem como a desimpermeabilização destas zonas urbanas, para atenuar os efeitos das alterações climáticas até 2030.

1.11. O CESE defende a instituição de um mecanismo de salvaguarda no âmbito da política comum das pescas relativo aos objetivos de restauração do meio marinho. Incentiva igualmente a criação de apoios financeiros europeus para estimular a procura de soluções inovadoras e o aprofundamento do conhecimento sobre estes ecossistemas.

1.12. O CESE frisa que a perspetiva económica e social deve ser plenamente reconhecida no âmbito da restauração da natureza. Reconhecer e assegurar a sustentabilidade económica e social é uma condição prévia para a aceitabilidade da legislação proposta e para o êxito da sua aplicação, uma vez que os resultados dependerão em grande medida da motivação, do apoio e da participação futura dos proprietários e de outros intervenientes no terreno. É fundamental respeitar os direitos dos proprietários fundiários através de uma comunicação aberta, da participação ativa e de uma compensação monetária integral de quaisquer perdas económicas. A este propósito, o CESE destaca o potencial das abordagens baseadas em medidas voluntárias e incentivos económicos.

1.13. O CESE recomenda a instituição de um mecanismo de apoio da UE à criação e implantação de atividades florestais a montante e a jusante da árvore, de modo a valorizar economicamente a agrossilvicultura.

1.14. O CESE alerta para o risco de um impacto negativo na renovação geracional do setor agrícola e reitera a sua recomendação⁽⁵⁾ para que se reforce a atratividade das aldeias e das zonas rurais preservando as possibilidades de manter uma subsistência economicamente viável com base na utilização sustentável dos recursos naturais.

2. Introdução

2.1. À luz dos dados científicos que vêm alertando para as consequências do aquecimento global para o futuro das nossas sociedades, a Comissão Europeia afirmou o seu compromisso ao elaborar uma estratégia de biodiversidade com objetivos ambiciosos a atingir pelos Estados-Membros até 2030 e 2050. Em 22 de junho de 2022, a Comissão adotou uma proposta de regulamento relativo à restauração da natureza. Embora a conservação e a restauração da natureza na UE tenham sido até agora enquadradas sobretudo pelas Diretivas *Habitats* e *Aves* e pelas metas de Aichi, a Comissão optou por um novo quadro vinculativo para garantir que as medidas de restauração são efetivamente aplicadas pelos Estados-Membros.

2.2. Na UE, a Agência Europeia do Ambiente confirmou que, atualmente, 81 % dos *habitats* protegidos se encontram em mau estado e apenas 9 % registaram melhorias. Além disso, 84 % das turfeiras, essenciais para a captura e armazenamento de dióxido de carbono e para filtrar a água, encontram-se em mau estado de conservação e, ao longo da última década, 71 % das unidades populacionais de peixes de água doce e 60 % das unidades populacionais de anfíbios diminuíram. Porém, mais de metade do PIB mundial depende da natureza e dos seus serviços ecossistémicos e mais de 75 % dos tipos de culturas alimentares a nível mundial dependem da polinização animal⁽⁶⁾.

2.3. Por outro lado, a legislação da UE proposta tem como pano de fundo a Década das Nações Unidas para a Restauração dos Ecossistemas, uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Trata-se de um importante movimento mundial que visa acelerar os projetos de restauração e garantir que o mundo se mantém no caminho certo para um futuro sustentável. A restauração dos ecossistemas degradados é fundamental para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente os que dizem respeito às alterações climáticas, à erradicação da pobreza e à segurança alimentar.

2.4. Inicialmente construída em torno de uma Estratégia de Biodiversidade para 2030 com metas voluntárias, a abordagem da Comissão foi rapidamente reforçada com propostas de disposições vinculativas para os Estados-Membros. Tal como o resto da comunidade internacional, a Comissão foi forçada a reagir rapidamente face ao evidente declínio da biodiversidade e às repercussões salientadas também em publicações recentes do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC). Assim, em plenas negociações internacionais no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Comissão optou por assumir a liderança a fim de colocar a Europa na senda da recuperação de todos os seus ecossistemas até 2050.

⁽⁵⁾ Relatório de Informação do CESE — Avaliação do impacto da PAC na renovação geracional e Relatório de Informação do CESE — Avaliação do impacto da PAC no desenvolvimento territorial das zonas rurais.

⁽⁶⁾ IP/22/3746.

2.5. A proposta de regulamento visa, assim, impor objetivos juridicamente vinculativos aos Estados-Membros. O objetivo geral é contribuir para a restauração contínua, a longo prazo e sustentada de uma natureza rica em biodiversidade e resiliente nas zonas terrestres e marítimas da União através da restauração dos ecossistemas. Caberá, portanto, aos Estados-Membros adotar, sem demora, medidas eficazes de restauração por zona que abranjam, pelo menos, 20 % das zonas terrestres e marítimas da União, até 2030, e todos os ecossistemas que necessitem de ser restaurados, até 2050.

2.6. Estas disposições refletem e estão relacionadas com os objetivos estabelecidos nas Diretivas *Habitats* e *Aves*, na Diretiva-Quadro da Água, na Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e no Regulamento relativo às espécies exóticas invasoras, bem como para os objetivos da política agrícola comum, os objetivos da iniciativa da UE relativa aos polinizadores e a nova Estratégia da UE para as Florestas 2030.

2.7. O texto da proposta de regulamento, que se destina a ser diretamente integrado nas políticas nacionais dos Estados-Membros, é inovador, na medida em que aborda quer os desafios climáticos quer os desafios em matéria de biodiversidade. Com efeito, embora os responsáveis políticos tenham sido há muito alertados para os desafios do aquecimento global, os cientistas só recentemente salientaram a ligação direta entre as alterações climáticas e as graves consequências para a biodiversidade. De forma assaz inédita, a Comissão preconiza que se tenha em conta estas questões de forma holística, rompendo com a abordagem das políticas compartimentadas seguida até à data.

3. Análise da proposta de regulamento

3.1. A proposta de regulamento suscita uma série de questões e preocupações profundas quanto à escolha quer dos objetivos a atingir num prazo limitado quer das definições e dos indicadores. Por exemplo, algumas medidas inspiram-se em conceitos regidos pela legislação sobre a natureza. Para uma melhor compreensão, a proposta de regulamento deve, por conseguinte, referir este aspeto. Além disso, há que clarificar em que medida a subsidiariedade dos Estados-Membros é preservada em determinados domínios. Em especial no atinente ao artigo 10.º, que contém indicadores para a restauração dos ecossistemas florestais, importa salientar que a responsabilidade pela silvicultura incumbe essencialmente aos Estados-Membros (7).

3.2. A elaboração de um parecer sobre uma proposta de regulamento destinada a restaurar o estado dos ecossistemas dos Estados-Membros sem conhecer com precisão os desafios e esforços que os Estados-Membros enfrentarão tem as suas limitações. Com efeito, a proposta prevê a elaboração, com base nas mais recentes análises científicas nacionais, e a execução de «planos nacionais de restauração».

3.3. Os termos utilizados na proposta de regulamento são da maior importância, na medida em que harmonizam e estabelecem a base para os objetivos a alcançar pelos Estados-Membros. Embora termos como «bom estado», «superfície de referência favorável» e «qualidade e quantidade suficientes do *habitat* de uma espécie» devam remeter para uma linguagem científica consensual, a sua aplicação efetiva tem limitações. Na realidade, estas definições científicas escondem considerações políticas. Como se seleciona uma «superfície de referência favorável»? Quem determinará a «qualidade e quantidade suficientes do *habitat* de uma espécie»? A ausência de um limiar de referência precedente limita a clareza dos objetivos e a elaboração de um parecer fundamentado sobre a proposta. O CESE salienta que, na quantificação prevista no artigo 11.º da proposta de regulamento, se justifica ter em conta tanto as perdas de biodiversidade ao longo de um período no passado (a Comissão recomenda arbitrariamente 70 anos) como as alterações previstas das condições ambientais. Há que evitar o risco de as disparidades nacionais na aplicação das medidas propostas resultarem numa distorção da concorrência entre os agricultores da UE. Por outro lado, a proposta prevê uma melhoria contínua dos ecossistemas, cuja efetividade será avaliada de três em três anos após 2030. Mas o que sucede no caso dos ecossistemas cuja reabilitação pode ser mais ou menos demorada? É questionável se é possível medir melhorias significativas nestes curtos períodos de referência. Os Estados-Membros serão responsabilizados só porque a natureza necessita de mais tempo para evoluir?

3.4. O CESE considera que cabe dar prioridade à restauração das zonas situadas dentro da atual rede de zonas protegidas, sobretudo os sítios Natura 2000, a fim de tirar partido de todo o potencial dessas zonas. Essa é a melhor forma de assegurar que os *habitats* enumerados no anexo I da Diretiva *Habitats* se mantenham em bom estado. Adaptar as medidas de restauração às zonas protegidas não só assegura os benefícios duradouros dessas medidas como ajuda a evitar eventuais conflitos de interesses relacionados com a utilização dos solos. Por conseguinte, o CESE entende que o muito amplo e rigoroso requisito de não deterioração relativamente aos *habitats* situados também fora da rede de zonas protegidas é desequilibrado e desproporcionado.

(7) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Justiça climática» (parecer de iniciativa) (JO C 81 de 2.3.2018, p. 22) e Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de Reflexão — Para uma Europa sustentável até 2030» [COM (2019) 22 final] (JO C 14 de 15.1.2020, p. 95).

3.5. O mecanismo de responsabilização dos Estados-Membros na aplicação das medidas de restauração e na consecução dos objetivos contém poucos pormenores sobre o acompanhamento da execução desses objetivos. Esta falta de precisão suscita preocupações quanto à equidade das medidas entre os Estados-Membros, os diferentes setores e os diferentes grupos de indivíduos. Com efeito, embora a opção por um regulamento apresente vantagens reais em termos de harmonização dos esforços entre os Estados-Membros e de garantia de condições de concorrência equitativas, não deixa aos Estados-Membros margem suficiente para tomarem decisões sobre a restauração com base nas suas necessidades e circunstâncias nacionais. Embora seja necessário fazer acompanhar os objetivos de um mecanismo de monitorização e comunicação de informações, há que reduzir ao mínimo todos os encargos administrativos adicionais. Os mecanismos existentes, a nível nacional e da UE, para a avaliação contínua e a apresentação de relatórios sobre os progressos realizados devem ser utilizados o mais possível.

4. Desafios para as zonas agrícolas e silvícolas da UE

4.1. *Objetivos gerais de restauração dos ecossistemas agrícolas*

O CESE observa que a maior parte dos objetivos de restauração diz respeito a terras agrícolas privadas. Por conseguinte, só será possível concretizar os objetivos com a plena adesão dos agricultores. A eventual imposição de restrições regulamentares adicionais em matéria de gestão para aumentar a biodiversidade nas terras agrícolas pode, no entanto, constituir um encargo adicional para as atividades agrícolas já fortemente regulamentadas. O CESE sublinha⁽⁸⁾ que a proteção da biodiversidade não pode ser financiada pelos agricultores nem pelos proprietários florestais. Pelo contrário, assegurar este «bem e valor público» deve tornar-se numa oportunidade interessante de obtenção de rendimentos para ambos. A consecução dos objetivos de restauração exigirá inevitavelmente um apoio forte e duradouro aos homens e mulheres que trabalham para alimentar a Europa. É precisamente neste ponto que a proposta da Comissão é dececionante, por não abordar esta questão económica fundamental, como foi o caso com as anteriores estratégias e programas de ação da Comissão em matéria de biodiversidade. Assim, é previsível que o regulamento em apreço também venha a constituir um fracasso.

4.2. *Objetivo de reumidificar as turfeiras drenadas previsto no artigo 9.º do regulamento*

Este objetivo terá um impacto económico significativo nas atividades profissionais e afetará sobretudo determinadas regiões de alguns Estados-Membros. Nessas regiões, o objetivo proposto poderá revelar-se demasiado ambicioso, atendendo à necessidade de um equilíbrio entre os vários objetivos. O CESE realça que a continuação da utilização produtiva de turfeiras restauradas e reumidificadas de formas alternativas tem de ser economicamente viável. Ademais, no que respeita ao calendário previsto para atingir este objetivo, em 2012, num estudo conduzido por investigadores em mais de 620 locais de restauração ecológica em zonas húmidas, concluiu-se que, mesmo após cem anos, estas operações só recuperaram, em média, entre 65 e 70 % da biodiversidade autóctone e das várias funções hidrológicas e ecológicas (filtração da água, armazenamento de carbono) em comparação com um ecossistema de referência adequado não degradado. Este facto suscita questões quanto ao tempo de restauração previsto no calendário da Comissão e ao objetivo ecológico. Porém, as turfeiras, embora representem apenas 3 % da superfície terrestre, captam um terço do dióxido de carbono sequestrado no solo. Constituem, por conseguinte, um setor altamente estratégico para a luta contra as alterações climáticas.

4.3. *Objetivo de restaurar a conectividade natural dos rios previsto no artigo 7.º*

As alterações climáticas e os problemas de gestão da água estão a degradar cada vez mais o ambiente. Além de ter um interesse e um valor naturais, a água representa também um desafio para a sustentabilidade e, por conseguinte, para a segurança. Por vezes, é necessário drenar o excesso de água, outras retê-la e contribuir para os ciclos naturais. O CESE concorda que, a fim de restaurar a ligação natural dos rios e as funções naturais das planícies aluviais conexas, os obstáculos que impedem a conectividade longitudinal e lateral das águas de superfície podem ser transformados, sob uma supervisão técnica rigorosa. Porém, chama a atenção para o risco de inundações em resultado da remoção das infraestruturas hídricas. A restauração da biodiversidade exige água, pelo que as intervenções estratégicas podem constituir uma oportunidade para gerir a água e direcioná-la para as zonas necessitadas. É necessário conservar a água nas paisagens e evitar que esta escoe demasiado rapidamente. O verão de 2022 foi um exemplo paradigmático para a Europa dos riscos de seca que enfrentamos. O CESE recomenda que se encete um diálogo sobre esta matéria com a participação das organizações da sociedade civil. Recomenda igualmente que se incentive os Estados-Membros a executar projetos de infraestruturas verdes suscetíveis de contribuírem concomitantemente para uma maior proteção contra inundações, a conservação das zonas aquáticas sensíveis e importantes para a biodiversidade a nível europeu e o desenvolvimento económico e turístico. Nesta continuidade, o CESE chama a atenção para o caso de rios como o Danúbio ou o Elba, cujas cheias causaram inundações com danos significativos⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 — Trazer a natureza de volta às nossas vidas» [COM(2020) 380 final] (JO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

⁽⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa [COM(2013) 249 final] (JO C 67 de 6.3.2014, p. 153).

4.4. *Objetivo de inverter o declínio dos polinizadores*

O CESE não pode deixar de apoiar esta medida, que constitui um grande desafio para a segurança alimentar. No entanto, observa que a proposta de regulamento não prevê qualquer medida relativa aos recursos alimentares disponíveis para os polinizadores. Não será possível assegurar a perenidade destas espécies sem criar infraestruturas melíferas suficientes que garantam uma alimentação sustentável para os polinizadores. É também essencial assegurar locais de nidificação e um ambiente não tóxico.

4.5. *Objetivos agrícolas previstos no artigo 9.º do regulamento*

O CESE manifesta-se preocupado com o objetivo de cobrir 10 % da superfície agrícola utilizada na UE com elementos paisagísticos de grande diversidade. É particularmente problemático que, de acordo com o anexo IV, estas superfícies não possam ser utilizadas para fins de produção agrícola (incluindo o pastoreio e a produção forrageira). Importa não esquecer que, em muitas zonas, é o cultivo (em especial, por exemplo, o pastoreio em pastagens alpinas, os prados de feno e os prados que fornecem rebentos para o gado) que torna, desde logo, possível uma grande diversidade biológica. Excluir à partida a gestão nestas superfícies é, por conseguinte, excessivo; esta condição deve ser suprimida. Além disso, o início de 2022 recordou-nos de forma particularmente incisiva a importância da soberania alimentar para fazer face aos múltiplos perigos que nos esperam. É certo que a cobertura de 10 % da superfície agrícola útil garantiria uma melhoria da biodiversidade, essencial para a produtividade agrícola, mas conduziria também a uma perda significativa de rendimentos. Por conseguinte, o objetivo de 10 % não deve concentrar-se apenas nas parcelas agrícolas, mas estender-se também às suas áreas circundantes. Por exemplo, as beiras das estradas e dos caminhos rurais são de grande interesse para a biodiversidade. Estas superfícies poderiam acomodar faixas de flores adaptadas aos polinizadores e a outros organismos benéficos. Além disso, estes elementos paisagísticos só serão plenamente eficazes se forem organizados em rede. Por exemplo, os estudos mostram que é mais útil prever vários renques de flores interligados, em vez de um grande conjunto concentrado de flores. Por último, o CESE reitera igualmente que importa prestar igual atenção a todos os *habitats* naturais, para que todas as espécies que vivem nos diferentes *habitats* possam tirar partido deles. A título de exemplo, as sebes ou bordaduras de pouco servem ao abibe-comum ou à cotovia. A política de conservação deve, por conseguinte, aplicar-se a toda a extensão e a todos os tipos de utilização da superfície, e não só às superfícies agrícolas e silvícolas, tendo em conta as diferentes necessidades das nossas sociedades.

4.6. *Objetivos florestais previstos no artigo 10.º do regulamento*

A restauração das zonas florestais degradadas na Europa constitui um grande desafio quer para a adaptação das nossas sociedades às alterações climáticas quer para o contributo das atividades económicas para a consecução dos objetivos em matéria de biodiversidade. Os objetivos gerais da proposta de regulamento fazem já parte de esforços internacionais e inscrevem-se numa iniciativa global à escala planetária. O CESE aplaude a Comissão pela sua vontade política de incentivar os Estados-Membros a restaurarem as suas zonas florestais⁽¹⁰⁾. Porém, salienta que, devido às condições heterogéneas das florestas em toda a Europa, as medidas de restauração podem ser adaptadas às condições locais, desde que a concorrência entre os proprietários florestais europeus não seja distorcida. O CESE assinala igualmente a importância de integrar esta restauração no contexto paisagístico das zonas geográficas em causa e de ter em conta as catástrofes climáticas que assolam atualmente a Europa (incêndios e megaincêndios, etc.). As utilizações das terras numa determinada paisagem estão interligadas e devem, portanto, obedecer a requisitos ambientais e socioeconómicos. Por exemplo, as medidas de reflorestação em detrimento das terras agrícolas podem resultar em perdas económicas para as comunidades locais e não se revelar sustentáveis, ao passo que a integração das árvores autóctones⁽¹¹⁾, no âmbito de uma abordagem agroflorestal, poderia ser mais adequada e gerar apoio a nível local. É, pois, importante orientar os Estados-Membros para abordagens que conciliem a conservação dos recursos naturais com o desenvolvimento económico. A concretização deste objetivo no domínio florestal só será possível mediante o apoio sustentado à criação e implantação de atividades a montante e a jusante da árvore, de modo a valorizar economicamente a agrossilvicultura.

5. **Desafios para as zonas urbanas da UE**

5.1. A reintrodução da natureza nas cidades é um objetivo fundamental que o CESE subscreve. Não há dúvida sobre a importância de tornar as nossas cidades europeias mais verdes, para o bem-estar dos nossos cidadãos e para a sustentabilidade da nossa biodiversidade. As vagas de calor que atingiram a Europa em julho de 2022 recordam o papel crucial das árvores na diminuição da temperatura nas cidades. Com efeito, as árvores permitem reduzir a temperatura à superfície até 12°C.

5.2. Além disso, as cidades europeias abrangem atualmente superfícies consideráveis, o que impede a circulação de espécies e prejudica o seu *habitat*. É essencial orientar os Estados-Membros para medidas destinadas a limitar a tomada dos espaços naturais pela construção. Essas medidas não devem basear-se em programas que propõem a troca de terrenos.

⁽¹⁰⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social para a Ação Climática [COM(2021) 568 final — 2021/0206 (COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 158).

⁽¹¹⁾ Árvore que vive numa zona colonizada pela sua própria espécie, sem ajuda humana.

5.3. Por último, cabe reforçar o objetivo de restauração da biodiversidade nas cidades através da criação de infraestruturas verdes enquanto parte integrante do desenvolvimento de áreas residenciais. Os parques, as alamedas, as coberturas verdes e os jardins vegetais melhoram o clima urbano a baixo custo. A este respeito, o CESE recorda as recomendações formuladas no Parecer NAT/607 ⁽¹²⁾.

6. Desafios para o meio marinho da UE

6.1. Os objetivos de restauração do meio marinho são essenciais para a conservação da biodiversidade, dado o número de espécies e ecossistemas que albergam e a sua importância estratégica face às alterações climáticas. O CESE concorda com os objetivos propostos para restaurar o meio marinho, estando demonstrado que a atividade humana induziu desequilíbrios nos seus ecossistemas. Para além da proteção das espécies e da restauração dos *habitats*, importa também adotar medidas com vista a assegurar uma pesca responsável e a redução da poluição. O CESE defende a instituição de um mecanismo de salvaguarda no âmbito da política comum das pescas relativo à gestão dos impactos negativos no meio marinho. A fim de alcançar os objetivos relativos ao meio marinho, os Estados-Membros devem chegar a acordo para gerir em conjunto os recursos haliêuticos. No entanto, tendo em conta a importância da ação a favor do meio marinho, a Comissão deve ter capacidade de intervir para assegurar a consecução dos objetivos de proteção e restauração.

6.2. Ademais, o CESE sublinha o papel crucial do meio marinho na luta contra as alterações climáticas. Preservar a capacidade de captura de dióxido de carbono dos oceanos é estratégico para o nosso futuro. Consequentemente, a UE deve prestar apoio financeiro à inovação e à investigação, a fim de incentivar a procura de soluções inovadoras e o aprofundamento do conhecimento sobre esses ecossistemas. Por exemplo, há estudos que demonstram a importância das zonas costeiras com águas pouco profundas, que são *habitats* essenciais para muitas espécies de peixes se desenvolverem antes de rumarem às zonas onde viverão em idade adulta. Porém, estas zonas encontram-se frequentemente degradadas pelo desenvolvimento das zonas costeiras (construção de portos, diques, etc.) pelo que se impõe a procura de novas soluções. Estão em curso experiências que visam fixar artificialmente recifes e um leito vegetal marinho na enseada de Toulon e de Vieux Port de La Seyne-sur-Mer. O desafio ecológico global desta intervenção consiste em revitalizar as funções ecológicas do meio marinho costeiro.

7. Desafios financeiros para a restauração da natureza

7.1. O CESE destaca a assinalável vontade política demonstrada pela Comissão ao propor esta regulamentação ambiciosa e inovadora para a UE. No entanto, recorda que se não for acompanhada de uma ambição financeira à altura dos compromissos assumidos, essa vontade política terá um alcance limitado. O trabalho da Comissão para clarificar melhor os potenciais custos subjacentes à restauração dos ecossistemas proporciona uma primeira perspetiva do grau de compromisso exigido aos Estados-Membros, mas levanta algumas questões. Esse trabalho aponta para uma relação custo/benefício de um 1 para 8 no que toca à conservação da biodiversidade, mas não dá qualquer informação sobre o impacto económico, social e cultural da consecução dos objetivos. Qual será o impacto económico e social das medidas de restauração aplicadas às terras? O CESE solicita que se realize uma avaliação prévia da superfície exata das terras agrícolas, das florestas e dos cursos de água abrangidos pelas propostas do regulamento. O CESE recorda igualmente as observações formuladas no Parecer NAT/786 ⁽¹³⁾, no qual se solicita a disponibilização de um apoio financeiro consonante com os desafios. Por exemplo, a rede Natura 2000, que representa uma oportunidade única para melhorar a qualidade dos *habitats* naturais de exceção da Europa, disponibiliza apenas 20 % dos fundos prometidos e necessários para a concretização das medidas. O CESE coloca uma ênfase especial nos compromissos financeiros anunciados pela Comissão e reitera a importância de afetar fundos à altura das expectativas, caso contrário esta nova regulamentação não produzirá quaisquer resultados.

7.2. O CESE alerta para o risco de não se assegurar a renovação geracional no setor agrícola. A definição de objetivos inconciliáveis com a realidade da vida de uma exploração agrícola provocará grandes dificuldades financeiras ao setor, que já tem dificuldade em renovar os seus profissionais. A Comissão deve prestar especial atenção ao impacto financeiro nestas explorações, a fim de assegurar a sua sustentabilidade a longo prazo, sem deixar de acompanhar a evolução das práticas que têm em conta os desafios climáticos.

Bruxelas, 25 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽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 — Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa [COM(2013) 249 final] (JO C 67 de 6.3.2014, p. 153).

⁽¹³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 — Trazer a natureza de volta às nossas vidas» [COM(2020) 380 final] (JO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

ANEXO

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

Ponto 3.4

Proposta de alteração 11

Alterar:

Parecer da secção	Alteração
<p>O CESE considera que cabe dar prioridade à restauração das zonas situadas dentro da atual rede de zonas protegidas, sobretudo os sítios Natura 2000, a fim de tirar partido de todo o potencial dessas zonas. Essa é a melhor forma de assegurar que os <i>habitats</i> enumerados no anexo I da Diretiva <i>Habitats</i> se mantenham em bom estado. Adaptar as medidas de restauração às zonas protegidas não só assegura os benefícios duradouros dessas medidas como ajuda a evitar eventuais conflitos de interesses relacionados com a utilização dos solos. Por conseguinte, o CESE entende que o muito amplo e rigoroso requisito de não deterioração relativamente aos habitats situados também fora da rede de zonas protegidas é desequilibrado e desproporcionado.</p>	<p>O CESE considera que cabe dar prioridade à restauração das zonas situadas dentro da atual rede de zonas protegidas, sobretudo os sítios Natura 2000, a fim de tirar partido de todo o potencial dessas zonas. Essa é a melhor forma de assegurar que os <i>habitats</i> enumerados no anexo I da Diretiva <i>Habitats</i> se mantenham em bom estado. A aplicação da Diretiva Habitats, adotada já em 1992, permite consagrar uma atenção especial aos sítios NATURA 2000 e pode ajudar a evitar eventuais conflitos de interesses relacionados com a utilização dos solos.</p>

Resultado da votação:

Votos a favor 91

Votos contra 108

Abstenções 18

Ponto 4.2

Proposta de alteração 12

Alterar:

Parecer da secção	Alteração
<p>Objetivo de reumidificar as turfeiras drenadas previsto no artigo 9.º do regulamento</p> <p>Este objetivo terá um impacto económico significativo nas atividades profissionais e afetará sobretudo determinadas regiões de alguns Estados-Membros. Nessas regiões, o objetivo proposto poderá revelar-se demasiado ambicioso, atendendo à necessidade de um equilíbrio entre os vários objetivos. O CESE realça que a continuação da utilização produtiva de turfeiras restauradas e reumidificadas de formas alternativas tem de ser economicamente viável. Ademais, no que respeita ao calendário previsto para atingir este objetivo, em 2012, num estudo conduzido por investigadores em mais de 620 locais de restauração ecológica em zonas húmidas, concluiu-se que, mesmo após cem anos, estas operações só recuperaram, em média, entre 65 e 70 % da biodiversidade autóctone e das várias funções hidrológicas e ecológicas (filtração da água, armazenamento de carbono) em comparação com um ecossistema de referência adequado não degradado. Este facto suscita questões quanto ao tempo de restauração previsto no calendário da Comissão e ao objetivo ecológico. Porém, as turfeiras, embora representem apenas 3 % da superfície terrestre, captam um terço do dióxido de carbono sequestrado no solo. Constituem, por conseguinte, um setor altamente estratégico para a luta contra as alterações climáticas.</p>	<p>Objetivo de reumidificar as turfeiras drenadas previsto no artigo 9.º do regulamento</p> <p>Este objetivo terá um impacto económico significativo nas atividades profissionais e afetará sobretudo determinadas regiões de alguns Estados-Membros. Nessas regiões, o objetivo proposto poderá ter um impacto significativo, atendendo à necessidade de um equilíbrio entre os vários objetivos. O CESE reconhece a importância particular das turfeiras para a biodiversidade e a proteção do clima e considera que os objetivos da Comissão (reabilitação de 70 % das turfeiras drenadas até 2050, das quais pelo menos metade devem ser reumidificadas⁽³¹⁾) constituem um compromisso entre interesses económicos e ambientais. Ademais, no que respeita ao calendário previsto para atingir este objetivo, em 2012, num estudo conduzido por investigadores em mais de 620 locais de restauração ecológica em zonas húmidas, concluiu-se que, mesmo após cem anos, estas operações só recuperaram, em média, entre 65 e 70 % da biodiversidade autóctone e das várias funções hidrológicas e ecológicas (filtração da água, armazenamento de carbono) em comparação com um ecossistema de referência adequado não degradado. Este facto suscita questões quanto ao tempo de restauração previsto no calendário da Comissão e ao objetivo ecológico. Porém, as turfeiras, embora representem apenas 3 % da superfície terrestre, captam um terço do dióxido de carbono sequestrado no solo. Constituem, por conseguinte, um setor altamente estratégico para a luta contra as alterações climáticas.</p>

Resultado da votação:

Votos a favor 99

Votos contra 104

Abstenções 18

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à rotulagem dos alimentos biológicos para animais de companhia

[COM(2022) 659 final — 2022/0140 (COD)]

(2023/C 140/09)

Relator: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Conselho da União Europeia, 8.12.2022
Base jurídica	Artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	10.1.2023
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	187/0/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à rotulagem dos alimentos biológicos para animais de companhia e solicita que a mesma seja rapidamente adotada para assegurar a continuidade dos requisitos vigentes antes da entrada em vigor do novo Regulamento relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos ⁽¹⁾.

1.2. O CESE considera que o setor dos alimentos para animais de companhia pode contribuir para a consecução dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu e que as novas disposições em matéria de rotulagem permitirão desenvolver e valorizar o setor, quer através da venda de produtos aos consumidores sensíveis à origem biológica daquilo que adquirem, quer graças à possibilidade de gerar valor acrescentado para os subprodutos biológicos. Deste modo, o setor poderá contribuir, ainda que moderadamente, para a consecução do objetivo de destinar 25 % das terras agrícolas da UE à agricultura biológica até 2030, tal como previsto na Estratégia do Prado ao Prado, na Estratégia de Biodiversidade e no Plano de Ação para o Desenvolvimento da Produção Biológica.

1.3. O CESE incentiva a Comissão e as instituições europeias a apostarem na comunicação sobre este novo regulamento e os seus objetivos, a fim de exponenciar a procura de produtos biológicos e reforçar a confiança que os consumidores depositam neles.

1.4. O CESE recomenda, dado que os alimentos para animais de companhia se destinam à venda ao consumidor, que se associe e consulte o setor no âmbito dos trabalhos legislativos relativos à sustentabilidade dos produtos alimentares, nomeadamente a rotulagem de produtos alimentares sustentáveis, o desempenho ambiental dos produtos e as embalagens sustentáveis ⁽²⁾.

2. Enquadramento

2.1. O novo Regulamento da UE relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos ⁽³⁾, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2022, introduziu requisitos de rotulagem rigorosos para os géneros alimentícios, os alimentos para animais e os alimentos para animais de companhia de origem biológica. Com efeito, se anteriormente os alimentos para animais de companhia, em especial gatos e cães, podiam ser rotulados como biológicos mesmo que nem todos os seus ingredientes agrícolas o fossem, em conformidades com as regras nacionais ou as normas privadas. A partir de 1 de janeiro de 2022 tal deixou de ser possível.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) 2018/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho (JO L 150 de 14.6.2018, p. 1).

⁽²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Rumo a um quadro para a rotulagem dos alimentos sustentáveis, a fim de capacitar os consumidores para fazerem escolhas alimentares sustentáveis (parecer de iniciativa) (JO C 75 de 28.2.2023, p. 97).

⁽³⁾ Regulamento (UE) 2018/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho (JO L 150 de 14.6.2018, p. 1).

2.2. Por conseguinte, em 28 de novembro de 2022, a Comissão Europeia publicou uma proposta de regulamento relativo à rotulagem dos alimentos biológicos para animais de companhia⁽⁴⁾, com vista a estabelecer regras específicas de rotulagem para os alimentos para animais de companhia. O objetivo é permitir que os alimentos para animais de companhia, em especial gatos e cães, ostentem o logótipo de produção biológica da União Europeia, desde que cumpram os critérios rigorosos definidos pelo legislador europeu.

2.3. As regras de rotulagem propostas para os alimentos biológicos para animais de companhia refletem as regras de rotulagem aplicáveis aos géneros alimentícios: para serem rotulados como biológicos e ostentarem o logótipo de produção biológica da União Europeia, pelo menos 95 %, em peso, dos ingredientes agrícolas terão de ser biológicos (sempre que menos de 95 % dos ingredientes agrícolas sejam biológicos, só pode ser feita referência ao caráter biológico na lista de ingredientes biológicos com uma indicação da percentagem total desses ingredientes em relação à quantidade total de ingredientes agrícolas).

3. Comentários gerais

3.1. O CESE reitera o seu apoio ao Plano de Ação para o Desenvolvimento da Produção Biológica na UE⁽⁵⁾ e reconhece o papel que a agricultura biológica desempenha na consecução dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, designadamente as disposições destinadas a exponenciar a procura de produtos biológicos e a reforçar a confiança que os consumidores depositam neles.

3.2. Nesta continuidade, reconhece a necessidade de adotar a proposta de regulamento em apreço o mais brevemente possível, a fim de permitir que alimentos para animais de companhia que não contenham 100 % de ingredientes biológicos (mas em que estes representem, pelo menos, 95 % do seu peso), como é efetivamente o caso de determinados produtos, possam ostentar o logótipo de produção biológica da UE. Porém, o CESE solicita que, no futuro, este tipo de ato regulamentar entre em vigor ao mesmo tempo que o texto de base, a fim de evitar lacunas jurídicas que prejudiquem tanto os produtores como os consumidores/compradores.

3.3. O CESE concorda com as regras de rotulagem propostas para os alimentos biológicos para animais de companhia, tendo em conta a elevada percentagem de produtos biológicos exigida (95 %, em peso) e a semelhança com as regras aplicáveis aos géneros alimentícios biológicos, o que contribui para uma utilização uniforme do logótipo da UE e facilita a compreensão por parte dos consumidores a que se destinam estes dois tipos de produtos.

3.4. O CESE salienta que, apesar de registar uma baixa percentagem de produtos biológicos, o setor dos alimentos para animais de companhia está a crescer rapidamente (crescimento anual de 3,1 %, sendo que 46 % dos agregados familiares europeus possuem, pelo menos, um animal de companhia⁽⁶⁾). Segundo o próprio setor, a tendência para a «humanização» dos animais de companhia leva muitos donos a procurar alimentos que reflitam os seus próprios gostos, o que se traduz na aquisição de produtos de qualidade superior, incluindo produtos biológicos⁽⁷⁾. Por conseguinte, o CESE aplaude estas novas disposições em matéria de rotulagem, que podem estimular o mercado dos alimentos biológicos para animais de companhia, quer através da venda aos consumidores sensíveis à origem biológica daquilo que adquirem, quer graças à possibilidade de gerar valor acrescentado para os subprodutos biológicos.

3.5. O CESE entende, pois, que estas novas disposições em matéria de rotulagem poderão contribuir, ainda que moderadamente, para a consecução do objetivo de destinar 25 % das terras agrícolas da UE à agricultura biológica até 2030, tal como previsto na Estratégia do Prado ao Prato, na Estratégia de Biodiversidade e no Plano de Ação para o Desenvolvimento da Produção Biológica, que dão corpo ao Pacto Ecológico Europeu.

3.6. O CESE congratula-se com a aplicação das disposições relativas às informações obrigatórias sobre a origem dos géneros alimentícios no que diz respeito às matérias-primas utilizadas nos alimentos para animais de companhia, mediante as indicações «Agricultura UE», «Agricultura não UE», «Agricultura UE/não UE», «Agricultura + nome de um país» ou «Agricultura + nome de um país e de uma região».

(4) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à rotulagem dos alimentos biológicos para animais de companhia [COM/2022/659 final].

(5) 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 sobre um plano de ação para o desenvolvimento da produção biológica [COM (2021) 141 final] (JO C 517 de 22.12.2021, p. 114).

(6) Fonte: FEDIAF (Federação Europeia da Indústria de Alimentos para Animais de Estimação), <https://europeanpetfood.org/about/statistics/>

(7) Fonte: FEDIAF (Federação Europeia da Indústria de Alimentos para Animais de Estimação), <https://europeanpetfood.org/pet-food-facts/pet-food-trends/>

3.7. O CESE incentiva a Comissão e as instituições europeias a apostarem na comunicação sobre este novo regulamento e os seus objetivos, a fim de exponenciar a procura de produtos biológicos e reforçar a confiança que os consumidores depositam neles.

3.8. Por último, o CESE considera que estas disposições em matéria de rotulagem devem permitir encetar e, inclusivamente, reforçar o diálogo com os produtores de alimentos para animais de companhia, a fim de assegurar que o setor adere aos princípios dos sistemas alimentares sustentáveis e de aumentar o seu contributo para os objetivos do Pacto Ecológico Europeu.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro

[COM(2022) 782 final]

(2023/C 140/10)

Relator: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Comissão Europeia, 19.12.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	21.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	169/0/3

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia as recomendações da Comissão e apresenta várias propostas adicionais.

1.2. O CESE remete para as conclusões do seu anterior parecer ⁽¹⁾, adotado por larga maioria na reunião plenária de outubro de 2022.

1.3. O CESE recomenda que os dois níveis de consumo sejam definidos de forma a proteger todos os agregados familiares que têm grandes dificuldades em pagar as suas faturas de energia. Considera que a política dos dois níveis deve abranger tanto as pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza como as que pertencem à classe média baixa, as quais, por auferirem rendimentos reduzidos, não poderão pagar as suas faturas de energia a preços de mercado.

1.4. O CESE apoia a proposta da Comissão de que os Estados-Membros utilizem o quadro temporário de crise para os auxílios estatais e recomenda que os Estados-Membros recorram a todos os meios possíveis para ajudar as empresas em geral e as pequenas e médias empresas em particular.

1.5. O CESE recomenda prudência na utilização da política monetária, uma vez que, enquanto a inflação for determinada por fatores exógenos, a política monetária pode, neste contexto complexo, ter um efeito cíclico.

1.6. O CESE apoia a proposta da Comissão para que os países da área do euro ajustem a sua política orçamental à política monetária do Banco Central Europeu. Este aspeto é importante para que a política monetária possa conter a inflação.

1.7. O CESE considera que a conclusão da União dos Mercados de Capitais e da União Bancária será um passo importante para o fortalecimento da União Económica e Monetária e recomenda que os Estados-Membros envidem esforços para acelerar o processo.

1.8. O CESE recomenda que os Estados-Membros transponham rapidamente a diretiva relativa a salários mínimos, o que permitiria melhorar o nível do salário mínimo e criar uma rede de segurança para os trabalhadores com salários baixos, preservando o poder de compra dos salários neste período de inflação elevada.

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Considerações adicionais sobre a recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro [COM(2021) 742 final] (parecer de iniciativa) (JO C 75 de 28.2.2023, p. 43).

1.9. A Comissão recomenda que os Estados-Membros aproveitem a oportunidade do diálogo social para envolver os parceiros sociais na conceção e execução das políticas necessárias para atenuar os efeitos da crise. O CESE apoia firmemente a proposta da Comissão.

2. Contexto

2.1. A retoma do crescimento económico na área do euro e na União Europeia em 2021 foi abruptamente interrompida pela guerra da Federação da Rússia contra a Ucrânia. No contexto das sanções da UE, o facto de a área do euro estar bastante dependente da importação de combustíveis fósseis provenientes da Federação da Rússia gerou incerteza e teve efeitos consideráveis sobre as cadeias de abastecimento. Estes foram os fatores que desencadearam a crise energética e, subsequentemente, fizeram disparar a inflação na área do euro e na União Europeia.

2.2. Embora a inflação tenha descido ligeiramente, passando de 10,6 % em outubro para 10 % em novembro, com o início do período invernal, os problemas de aprovisionamento de combustíveis e a subsequente crise energética poderão voltar a acelerar a inflação nos próximos meses.

2.3. O Banco Central Europeu utilizou a política monetária para reduzir a inflação para patamares sustentáveis (objetivo de 2 % a médio prazo), mas os seus esforços podem revelar-se insuficientes, tendo em conta os fatores exógenos que desencadearam a crise, mas também a dificuldade de coordenar a política monetária com a política orçamental, pelo facto de esta se encontrar fragmentada pelos vários Estados-Membros.

2.4. A crise atual, causada por múltiplos fatores, coincidiu com a crise climática que a União Europeia enfrenta. Verifica-se também uma diminuição significativa da rapidez da convergência e, inclusivamente, uma fragmentação e divergência, quer ao nível de alguns setores, quer entre as economias dos Estados-Membros da área do euro.

2.5. A crise energética levou a que muitos setores e empresas ativas no mercado único registassem uma perda de competitividade.

2.6. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como a política de coesão, contribuíram significativamente para ajudar os Estados-Membros da área do euro a manterem o nível de investimento necessário para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico, mas são necessários mais esforços para acelerar a transição para a neutralidade carbónica e reduzir significativamente a dependência energética.

2.7. Neste contexto particularmente difícil e complexo, a Comissão Europeia apresentou, em 22 de novembro, a sua proposta de recomendação do Conselho ⁽²⁾ sobre a política económica da área do euro para 2023.

3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. O CESE subscreve as recomendações formuladas pela Comissão, mas considera necessário apresentar as seguintes propostas:

3.2. O CESE remete para as conclusões do seu Parecer ECO/590 ⁽³⁾, adotado por larga maioria na reunião plenária de outubro de 2022.

3.3. No contexto da crise energética, o inverno de 2022-2023 colocará os agregados familiares e as empresas na União Europeia perante grandes problemas. A Comissão Europeia propõe uma política de proteção com dois níveis para as pessoas mais vulneráveis. Isto significa que, até um certo nível de consumo de energia, o consumidor vulnerável beneficiará de um preço inferior ao preço de mercado. A política proposta pela Comissão, que prevê dois níveis para proteger os agregados familiares vulneráveis no contexto da crise energética, deve ser aplicada pelos Estados-Membros de forma inclusiva. O CESE recomenda que os dois níveis de consumo sejam definidos de forma a proteger todos os agregados familiares que têm grandes dificuldades em pagar as suas faturas de energia.

Considera que a política dos dois níveis deve abranger tanto as pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza como as que pertencem à classe média baixa, as quais, por auferirem rendimentos reduzidos, não poderão pagar as suas faturas de energia a preços de mercado.

⁽²⁾ Recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro [COM(2022) 782 final].

⁽³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Considerações adicionais sobre a recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro [COM(2021) 742 final] (parecer de iniciativa) (JO C 75 de 28.2.2023, p. 43).

3.4. A Comissão considera que os Estados-Membros devem prestar apoio às empresas, nomeadamente através da utilização do quadro temporário de crise para os auxílios estatais, para evitar que sejam forçadas a interromper as atividades. O CESE apoia a proposta da Comissão e recomenda que os Estados-Membros recorram a todos os meios possíveis para ajudar as empresas em geral e as pequenas e médias empresas em particular.

3.5. A inflação gerada pelos preços do gás natural e pela crise energética chegou aos 10,6 % em outubro de 2022, o nível mais elevado desde a introdução do euro. O Banco Central Europeu atuou de forma atempada, utilizando a política monetária para conter a inflação e permitir que esta regresse a um nível inferior a 2 % (objetivo de médio prazo). O CESE recomenda prudência na utilização da política monetária, uma vez que, enquanto a inflação for determinada por fatores exógenos, a política monetária pode, neste contexto complexo, ter um efeito cíclico.

3.6. Os salários na área do euro aumentaram ligeiramente em 2022, embora bastante abaixo da inflação. O CESE saúda a recomendação da Comissão Europeia aos Estados-Membros para que, em conformidade com as práticas e os modelos nacionais de negociação coletiva, atuem no sentido de manter o poder de compra dos salários, especialmente para os trabalhadores vulneráveis com baixos salários. O CESE recomenda que os Estados-Membros transponham rapidamente a diretiva relativa a salários mínimos, o que permitiria melhorar o nível do salário mínimo e criar uma rede de segurança para os trabalhadores com salários baixos, preservando o poder de compra dos salários.

3.7. O CESE apoia a proposta da Comissão para que os países da área do euro ajustem a sua política orçamental à política monetária do Banco Central Europeu. Este aspeto é importante para que a política monetária possa conter a inflação. O CESE considera que os Estados-Membros e a Comissão devem intensificar os seus esforços para aplicar o primeiro pilar do Quadro Inclusivo da OCDE. Tal poderá gerar receitas importantes para os Estados-Membros que, depois dos esforços envidados durante a pandemia de COVID-19, se veem a braços com uma dívida pública elevada e, consequentemente, dispõem de uma menor margem de manobra orçamental em tempos de crise.

3.8. O CESE apoia a proposta da Comissão de prosseguir os esforços para concluir a União dos Mercados de Capitais e a União Bancária, considerando que ambas constituem um passo importante para aprofundar a União Económica e Monetária.

3.9. No contexto da crise atual, causada por múltiplos fatores, os Estados-Membros devem intervir para minimizar os efeitos negativos nos agregados familiares e nas empresas. A Comissão recomenda que os Estados-Membros aproveitem a oportunidade do diálogo social para envolver os parceiros sociais na conceção e execução das políticas necessárias para atenuar os efeitos da crise. O CESE apoia firmemente a proposta da Comissão.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Definição do rumo para um planeta azul sustentável — Comunicação Conjunta sobre a Agenda de governação internacional dos oceanos da UE

[JOIN(2022) 28 final]

(2023/C 140/11)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Comissão Europeia, 25.11.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	15.6.2022
Competência	Secção das Relações Externas
Adoção em secção	20.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	184/0/1

1. Conclusões e recomendações

1.1. A governação dos oceanos não deve ser considerada apenas uma «questão de âmbito marinho». O meio marinho constitui um sistema complexo tendo em conta a panóplia de setores envolvidos, de disposições legislativas aplicáveis, de partes interessadas implicadas a diferentes níveis (local, regional, mundial) e de dimensões abrangidas. Está estreitamente ligado às atividades, políticas e ações de âmbito terrestre, o que exige a adoção de decisões baseadas no conhecimento, mediante uma abordagem integrada transdisciplinar e recorrendo à diplomacia científica. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a proposta de criação de um Painel Intergovernamental para a Sustentabilidade dos Oceanos.

1.2. O CESE acolhe favoravelmente a designação de zonas marinhas protegidas e apoia a consecução da neutralidade carbónica e o desmantelamento sustentável de navios.

1.3. É necessário assegurar que as decisões e intervenções se caracterizam pela coerência entre as diferentes políticas e acordos e são resultado de uma avaliação transparente da relação entre a exequibilidade e os impactos. O CESE apoia a função da União Europeia (UE) enquanto interveniente na elaboração de legislação e no reforço das redes e parcerias a nível mundial, salientando o papel da investigação e da inovação.

1.4. O CESE apela para medidas dissuasoras de carácter económico contra a utilização de pavilhões de conveniência (por exemplo, a criação de um fundo específico constituído por garantias para o desmantelamento de navios) e propõe que o mecanismo de ajustamento carbónico seja alargado de modo a abranger a vasta gama de poluentes com impacto no ecossistema marinho.

1.5. O CESE congratula-se com a abordagem de «tolerância zero» em relação à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (pesca INN) e às capturas acessórias e incentiva a UE a apoiar os operadores honestos na via da conservação e da gestão sustentáveis da pesca. Insta a Comissão a apoiar a pequena pesca e a pesca industrial sustentáveis e de baixo impacto, bem como a aquicultura e a algacultura com impacto nulo, a fim de assegurar a sustentabilidade ambiental, social e económica das regiões.

1.6. A exploração mineira marítima ainda carece de resultados científicos sólidos para a avaliação dos seus impactos a longo prazo no ambiente. O CESE congratula-se com a abordagem de precaução adotada pela Comissão e apela para a instituição de uma moratória relativamente à concessão de licenças de exploração pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (AIFM). O CESE apela para a criação de painéis científicos internacionais independentes para prestar apoio às decisões e intervenções com base no conhecimento.

1.7. Os impactos provocados por engenhos explosivos não detonados, poluentes emergentes e catástrofes naturais podem transformar a utilização do espaço marítimo e ter repercussões na situação económica e geopolítica. O CESE aplaude os esforços envidados pela Comissão para enfrentar esses desafios.

1.8. A proteção e a segurança no mar são fundamentais. É necessária uma renovação geracional a nível das competências e tecnologias, acompanhada de condições de vida e de trabalho dignas. O CESE insta igualmente os Estados-Membros da UE a ratificarem a Convenção n.º 188/2007 ⁽¹⁾ da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a assegurarem a sua transposição efetiva para o respetivo direito nacional ⁽²⁾. O CESE acolhe favoravelmente a Diretiva (UE) 2017/159 do Conselho ⁽³⁾ e solicita que o seu âmbito de aplicação seja alargado para melhorar as condições de vida e de trabalho e proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores do setor da pesca marítima.

1.9. O CESE reitera a importância de as regiões ultraperiféricas ⁽⁴⁾ — devido às suas características geográficas — assumirem um papel fundamental no quadro da governação dos oceanos, tal como definido no documento COM(2022) 198 final ⁽⁵⁾, mas totalmente ignorado no documento JOIN(2022) 28 final.

1.10. A fim de assegurar uma governação internacional dos oceanos nova e reforçada, promovida pela UE, o CESE apela para a participação efetiva e transparente — em todas as fases deste processo, desde a consulta e conceção conjunta dos planos até à aplicação e avaliação final — das diversas partes interessadas no desenvolvimento de um apoio às políticas baseado no conhecimento, bem como nas atividades de comunicação e sensibilização. Poderiam ser adotadas novas formas de estrutura organizacional para enfrentar a complexidade dos desafios.

1.11. O CESE apela para uma ampla divulgação dos conhecimentos sobre o direito do mar entre todos os cidadãos da UE. É necessária legislação internacional para regular diferentes domínios de competência (fronteiras costeiras, zonas económicas, proteção dos recursos marinhos, definição de «porto seguro», etc.), em particular para clarificar as obrigações internacionais em matéria de salvamento e assistência no mar, codificando os conceitos de perigo e os métodos de busca e salvamento ⁽⁶⁾. O CESE apela para a aplicação adequada desta regulamentação, reafirmando o princípio fundamental de que os seres humanos em perigo no mar devem ser salvos e encaminhados para um porto seguro, sem quaisquer reservas ou condições.

1.12. Dada a importância geopolítica e ambiental do Ártico, o CESE acolhe com agrado o compromisso da UE de aplicar plenamente o **Acordo de Prevenção da Pesca Não Regulamentada no Alto-Mar no Oceano Ártico Central**, os esforços para designar zonas marinhas protegidas no Ártico e a proibição da exploração de hidrocarbonetos ⁽⁷⁾.

1.13. O CESE observa que os investimentos previstos para enfrentar os desafios da governação dos oceanos são pouco ambiciosos e, por conseguinte, apela à criação de um fundo para os oceanos adequado para dar resposta aos desafios marítimos.

2. Observações gerais sobre o quadro de referência

2.1. Um dos principais desafios que se colocam às questões marinhas e marítimas é a **coerência** entre as ações a níveis diferentes (mundial, nacional, regional e local) e entre setores. Muitas reivindicações concorrentes podem comprometer as intervenções e reduzir drasticamente o impacto.

⁽¹⁾ Convenção n.º 188/2007 da OIT sobre o Trabalho no Setor das Pescas.

⁽²⁾ Atualmente, 167 Estados não ratificaram a Convenção n.º 188; destes, 19 são Estados-Membros da UE, incluindo países costeiros importantes: Alemanha, Chipre, Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Letónia, Malta e Suécia.

⁽³⁾ Diretiva (UE) 2017/159 do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, que aplica o Acordo relativo à aplicação da Convenção sobre o Trabalho no Setor das Pescas, de 2007, da Organização Internacional do Trabalho, celebrado em 21 de maio de 2012 entre a Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas da União Europeia (Cogeca), a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) e a Associação das Organizações Nacionais das Empresas de Pesca da União Europeia (Europêche) (JO L 25 de 31.1.2017, p. 12).

⁽⁴⁾ As regiões ultraperiféricas (RUP) são constituídas por ilhas, arquipélagos e um território continental (Guiana Francesa). Estas nove regiões situam-se no Atlântico Ocidental, na bacia das Caraíbas, na floresta amazónica e no oceano Índico: Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica, São Martinho, Reunião e Maiote (França), Açores e Madeira (Portugal) e ilhas Canárias (Espanha).

⁽⁵⁾ COM(2022) 198 final — Dar prioridade às pessoas, garantir o crescimento sustentável e inclusivo, realizar o potencial das regiões ultraperiféricas da UE.

⁽⁶⁾ Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, 29 de abril de 1979, Hamburgo; Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 10 de dezembro de 1982, Montego Bay; Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 25 de maio de 1980.

⁽⁷⁾ Comunicação Conjunta da Comissão Europeia e do Serviço Europeu para a Ação Externa — Um empenhamento mais forte da UE em prol de um Ártico pacífico, sustentável e próspero [JOIN(2021) 27 final].

2.2. A governação dos oceanos requer decisões que assentem no conhecimento. O impacto dos seres humanos no meio marinho **não se limita às atividades no mar** (exploração mineira, pesca, transportes), abrangendo também ações em terra que resultam em poluição em maior escala (resíduos, pesticidas, antibióticos, fosfatos, plásticos, explosivos, etc.). Por conseguinte, é fundamental integrar os oceanos não só no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14, mas também nos objetivos que abordam a produção industrial e os comportamentos coletivos. Um ecossistema marinho saudável e produtivo exige uma abordagem mais integrada, incluindo aspetos que não se limitam às questões marinhas e marítimas.

2.3. Nos últimos anos, perante o surgimento da complexidade em muitos contextos, foram criados **novos modos de governação**, impulsionados sobretudo pela ciência do mercado e das ligações em rede. Os sistemas complexos são difíceis de controlar e é impossível prever com facilidade a sua dinâmica a longo prazo. Os oceanos são um sistema complexo em que a enorme discrepância das regras entre as zonas costeiras e as zonas ao largo, bem como os litígios a nível dos governos nacionais e do setor privado, sugerem que poderá ser necessário adotar uma **diplomacia científica** renovada para enfrentar os desafios. O CESE reconhece a necessidade de criar instrumentos de gestão e interfaces estratégicas, adequados à sua finalidade, enquanto iniciativas para integrar as diferentes dimensões interligadas.

2.4. O CESE apoia a função da UE enquanto interveniente na elaboração de legislação e no reforço das redes e parcerias a nível mundial, salientando o **papel da investigação e da inovação**, fornecendo soluções e orientações e promovendo iniciativas específicas.

3. Avaliação da comunicação da Comissão

O presente parecer centrar-se-á nos quatro domínios da proposta: 1) *reforçar o quadro internacional de governação dos oceanos*; 2) *rumo à sustentabilidade dos oceanos até 2030*; 3) *garantir a segurança e a proteção no mar*; 4) *desenvolver os conhecimentos sobre os oceanos*.

3.1. Reforçar o quadro internacional de governação dos oceanos

3.1.1. O CESE congratula-se com o compromisso da Comissão de apoiar as normas internacionais mais exigentes em matéria de transparência, boa governação e inclusão das partes interessadas em organizações internacionais, como a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (AIFM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

3.1.2. O CESE reafirma a função da UE no domínio legislativo, nomeadamente através da diplomacia científica e do reforço das redes e parcerias a nível mundial. Salienta, em particular, a necessidade de implementar um sistema de monitorização e adoção de intervenções adequadas. Acolhe-se favoravelmente a designação de **zonas marinhas protegidas**, com um objetivo de 30 % até 2030, bem como outras medidas eficazes de conservação por zona, sempre que seja reconhecida a sua pertinência para o funcionamento do sistema oceânico e desde que a adoção de intervenções se baseie na análise da eficiência e eficácia de cada zona específica, tendo em conta os custos, as responsabilidades, os prazos e a monitorização.

3.1.3. O CESE observa que, apesar de se terem registado alguns progressos tecnológicos nos últimos anos, os impactos a longo prazo da **exploração mineira marítima** continuam a ser visíveis, com o ecossistema ainda a recuperar nas zonas escavadas há muitas décadas⁽⁸⁾. O CESE congratula-se com a adoção de uma abordagem de precaução e apela para a instituição de uma moratória relativamente à concessão de licenças de exploração pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. O CESE insta esta autoridade a criar um painel científico internacional independente para transpor as análises baseadas em conhecimentos para decisões políticas bem definidas. Propõe igualmente a promoção de investimentos na investigação e no desenvolvimento de soluções alternativas aos materiais extraídos dos fundos marinhos.

3.1.4. **A pequena pesca costeira e a aquicultura** são fatores vitais para a sobrevivência de muitas comunidades costeiras e para a conservação do seu património cultural. O setor das pescas em geral e, em particular, a pesca tradicional e a pequena pesca pagaram o preço mais elevado da crise económica, razão pela qual o setor necessita atualmente de uma estratégia específica para recuperar uma posição sólida no mercado⁽⁹⁾. O CESE solicita intervenções adequadas para reforçar estas atividades, diversificar as fontes de rendimento das comunidades locais (por exemplo, turismo costeiro e atividades recreativas aquáticas), apoiar a reorientação profissional, ajudar as regiões locais desfavorecidas e promover a sustentabilidade ambiental⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Ver: <https://www.jpi-oceans.eu/en/ecological-aspects-deep-sea-mining>

⁽⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social das pescas» (parecer exploratório) (JO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

⁽¹⁰⁾ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/communication-commission-towards-strong-and-sustainable-eu-algae-sector_en

3.1.5. O CESE congratula-se com a **abordagem de «tolerância zero» em relação à pesca INN** e incentiva a UE a apoiar os operadores honestos na via da conservação e da gestão sustentáveis da pesca. Além disso, reafirma o papel da UE nos diálogos sobre as pescas com países terceiros, no sentido de promover o cumprimento das obrigações internacionais. Neste contexto, reconhece o contributo importante dos **acordos de parceria no domínio da pesca sustentável** para um quadro sólido com vários países parceiros não pertencentes à UE.

3.1.6. O Ártico enfrenta alterações drásticas que podem pôr em risco o ambiente e o equilíbrio geopolítico. O CESE acolhe com agrado o compromisso da UE de aplicar plenamente o **Acordo de Prevenção da Pesca Não Regulamentada no Alto-Mar no Oceano Ártico Central**, os esforços para designar zonas marinhas protegidas no Ártico e a proibição da exploração de hidrocarbonetos ⁽¹¹⁾.

3.1.7. O CESE reconhece as dificuldades da execução de ações nas **zonas situadas além da jurisdição nacional**, salientando a necessidade de garantir a coerência entre as diferentes parcerias e acordos, e apoia os esforços da UE nas negociações em curso para um tratado sobre o alto-mar.

3.2. Rumo à sustentabilidade dos oceanos até 2030

3.2.1. O CESE saúda os compromissos e os esforços para alcançar a **neutralidade carbónica** até 2050. A UE desempenha uma função importante na Organização Marítima Internacional no âmbito de um processo legislativo e operacional mundial destinado a descarbonizar o setor marítimo e das pescas.

3.2.2. O CESE reconhece que a luta contra a poluição marinha é um desafio. A interligação de diferentes fontes, incluindo fontes terrestres, juntamente com a diversidade de intervenientes e as fronteiras legislativas tornam o quadro mais complexo. O CESE destaca a necessidade de dar resposta à **diversidade de poluentes** e de promover intervenções eficazes. Salienta também a necessidade de assegurar a coerência e de incluir aspetos para além da governação dos oceanos (por exemplo, os abordados na estratégia de poluição zero, na Estratégia para a Biodiversidade e na Estratégia do Prado ao Prato ⁽¹²⁾) que tenham um impacto acentuado na poluição marinha ⁽¹³⁾.

3.2.3. Os **engenhos explosivos não detonados (UXO)** podem ser explosivos convencionais ou armas químicas despejadas no mar. No passado, as ameaças incontestáveis decorrentes destes engenhos eram consideradas pouco importantes. O problema exige uma estratégia urgente, uma vez que a procura de espaço marinho pelos setores económicos está a aumentar e a maioria das munições apresenta corrosão, verificando-se uma fuga de produtos tóxicos, cancerígenos, mutagénicos e teratogénicos. São necessárias intervenções de deteção, monitorização e atenuação, com conhecimento e apoio tecnológico conjuntos a nível europeu ⁽¹⁴⁾.

3.2.4. O CESE congratula-se com os esforços da Comissão para reduzir os impactos ambientais das munições despejadas e observa que os riscos não dizem apenas respeito a engenhos explosivos não detonados das duas guerras mundiais, tendo igualmente origem noutras conflitos (por exemplo, nos Balcãs e na Ucrânia), e não se limitam à possível toxicidade das substâncias derramadas, mas abrangem também a detonação acidental ou a autodetonação.

3.2.5. O CESE reconhece os impactos ambientais das **artes de pesca** no ecossistema e observa que os custos de muitas das soluções propostas não são sustentáveis ou os seus efeitos são negligenciáveis a nível mundial. Preconiza a introdução de novas tecnologias ou materiais para atenuar o problema, juntamente com medidas de compensação e campanhas específicas de sensibilização dos pescadores para as oportunidades ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Comunicação Conjunta — Um empenhamento mais forte da UE em prol de um Ártico pacífico, sustentável e próspero [JOIN(2021) 27 final].

⁽¹²⁾ Diretiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infrações (JO L 255 de 30.9.2005, p. 11); Diretiva (UE) 2019/883 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios, que altera a Diretiva 2010/65/UE e revoga a Diretiva 2000/59/CE (JO L 151 de 7.6.2019, p. 116).

⁽¹³⁾ Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais, 2011; Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, 2011.

⁽¹⁴⁾ Ver: <https://www.jpi-oceans.eu/en/munition-sea>

⁽¹⁵⁾ Ver: Diretrizes voluntárias da FAO sobre a marcação de artes de pesca, assim como o trabalho realizado pelas organizações regionais de gestão das pescas e no âmbito das convenções marinhas regionais.

3.2.6. **A sobre-exploração das unidades populacionais de peixes** e as capturas acessórias são reconhecidas como verdadeiros problemas a nível mundial. O setor das pescas tem um grande impacto em muitas espécies, o que suscita preocupações legítimas de que ponha em perigo a sustentabilidade de algumas espécies, colocando em risco o equilíbrio de todo o ecossistema marinho. Por outro lado, as atividades dos pescadores locais são um elemento importante das culturas dos territórios e da economia sustentável, proporcionando alimentos saudáveis aos cidadãos no âmbito de um processo sustentável do ponto de vista ambiental, social e económico. A pressão antropogénica sobre as unidades populacionais de peixes pode ser reduzida através da promoção de uma **aquicultura com impacto nulo** (incluindo a algacultura).

3.2.6.1. Com base nestes aspetos, o CESE solicita:

- a) a aplicação de controlos e sanções mais rigorosos em relação à pesca INN;
- b) o acompanhamento e a regulação do setor das pescas de forma a eliminar a sobre-exploração das unidades populacionais de peixes e as capturas acessórias e a promover a sustentabilidade efetiva deste setor;
- c) a promoção e o apoio a uma aquicultura e algacultura com impacto nulo, incluindo os aspetos da alimentação animal e do consumo de energia;
- d) a concessão de compensações económicas aos trabalhadores durante as fases de transição para uma transformação das tecnologias e dos sistemas de produção.

3.2.7. O transporte marítimo representa mais de 90 % da carga movimentada a nível mundial, constituindo a espinha dorsal da economia mundial. Os navios de mar podem ter um impacto como fonte significativa de poluição, inclusive no final da sua vida útil. Os armadores de países de rendimento elevado escondem frequentemente a verdadeira identidade dos navios, registando-os em paraísos fiscais, também para evitar as normas ambientais. Neste contexto, os esforços internacionais e regionais não conseguiram combater estes comportamentos⁽¹⁶⁾. Continuam a ser utilizados pavilhões de conveniência, incluindo por países da UE, como último pavilhão dos navios, para escapar às regras e poupar dinheiro. O CESE propõe que se considere o **desmantelamento de navios** como uma fonte significativa de poluição marinha e insta a UE a: a) tomar medidas para assegurar uma regulamentação vinculativa mais forte; b) controlar a atividade para evitar qualquer tentativa de contornar a proteção do ambiente; c) introduzir medidas dissuasoras de carácter económico contra a utilização de pavilhões de conveniência, por exemplo, criando um fundo específico constituído por garantias — ao longo da vida do navio — para assegurar o respeito das normas da UE em matéria de proteção do ambiente e de segurança, também fora da jurisdição da UE.

3.3. *Garantir a segurança e a proteção no mar*

3.3.1. O CESE saúda a UE pelo reforço do seu papel de garante da segurança marítima dentro e fora das suas fronteiras. Além disso, convida a UE a identificar potenciais **zonas marítimas de interesse**, tendo em conta os desenvolvimentos geopolíticos recentes, e a concentrar-se nas prioridades emergentes.

3.3.2. O CESE congratula-se com os esforços da UE para promover e executar qualquer intervenção destinada a aumentar a **segurança no mar**. Incentiva a UE a alargar o leque de setores envolvidos em atividades no mar suscetíveis de pôr em risco o ambiente e a saúde humana, nomeadamente o turismo, o desmantelamento e a construção de navios, a energia e a aquicultura. O CESE apela igualmente para uma ênfase na **modernização das tecnologias** (por exemplo, propulsão ecológica), **dos espaços de trabalho e das condições de trabalho** nos diversos contextos logísticos que enquadram as atividades marinhas e marítimas (por exemplo, estaleiros navais, portos, embarcações, etc.).

3.3.3. O CESE recomenda que se assegure a coerência regulamentar entre as medidas de conservação dos ecossistemas marinhos e as normas relativas à segurança e às condições de trabalho no mar, através de avaliações de impacto em matéria de: **i) emprego, ii) salários, iii) tecnologias, iv) condições de vida e de trabalho dignas e v) formação dos trabalhadores**. Apela, igualmente, para uma melhor coordenação entre os vários serviços das administrações públicas a todos os níveis, a fim de assegurar uma gestão integrada do espaço marinho⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Ver: Wan *et al.* «Marine Policy» [Política marinha], 2021.

⁽¹⁷⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social das pescas» (parecer exploratório) (JO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

3.3.4. O CESE insta os Estados-Membros a **ratificarem a Convenção n.º 188 da Organização Internacional do Trabalho**, disponibilizando os meios necessários para a sua correta transposição para a legislação nacional e para a sua aplicação. O CESE acolhe com agrado a Diretiva (UE) 2017/159 do Conselho ⁽¹⁸⁾ e apela para que se comece a trabalhar no sentido de alargar o seu âmbito de aplicação de modo a abranger também os efeitos cumulativos dos impactos a longo prazo na saúde humana. Além disso, frisa a necessidade de uma legislação da UE verdadeiramente ambiciosa em matéria de sustentabilidade das empresas e de trabalho forçado ⁽¹⁹⁾.

3.3.5. O CESE considera essencial desenvolver princípios gerais e orientações práticas para serviços justos do mercado de trabalho nestes setores, incluindo: a) orientações suficientes e adequadas para os proprietários de navios de pesca e os serviços (transfronteiras) do mercado de trabalho; b) contratos-modelo para serviços (transfronteiras) do mercado de trabalho; c) orientações suficientes e adequadas para os pescadores que procuram emprego a bordo de navios de pesca (estrangeiros); e d) mecanismos de reclamação ⁽²⁰⁾.

3.3.6. O conhecimento do mar e dos oceanos e a segurança no mar estão interligados com a necessidade de uma ampla divulgação dos conhecimentos sobre o direito do mar e a sua aplicação efetiva. É necessária legislação internacional para regular diferentes domínios de competência (fronteiras costeiras, zonas económicas, proteção dos recursos marinhos, definição de «porto seguro», etc.), em particular para clarificar as obrigações internacionais em matéria de salvamento e assistência no mar, codificando os conceitos de perigo e os métodos de busca e salvamento.

3.3.7. As **catástrofes naturais** (inundações, maremotos, fenómenos extremos) podem ter um impacto no meio marinho, gerando riscos indiretos para as atividades humanas e para a saúde. O CESE sublinha a necessidade de abordar as catástrofes naturais como possíveis fontes de riscos para o ambiente e para as atividades no mar em geral.

3.4. Desenvolver os conhecimentos sobre os oceanos

3.4.1. O CESE reconhece a complexidade do sistema oceânico em termos das variáveis ambientais interligadas e da diversidade de intervenientes, legislação, culturas e capacidades locais. O CESE apela para uma participação efetiva e transparente de diversas disciplinas e peritos (ciência dos dados, das redes e da complexidade, psicologia, sociologia, economia) no desenvolvimento de um **apoio às políticas com base no conhecimento** (tal como proposto para o Painel Intergovernamental para a Sustentabilidade dos Oceanos — IPOS).

3.4.2. Os conhecimentos e as práticas deram azo a **novos modos de governação** para enfrentar os desafios da complexidade através de estruturas auto-organizadas, que demonstram o êxito da organização descentralizada. O CESE apela para o alargamento das boas práticas e dos bons modelos a todos os setores da economia azul, incluindo os que podem gerar novos empregos e crescimento (por exemplo, o turismo, o mergulho, etc.), bem como ao setor público. A afetação de fundos para uma economia azul sustentável deve assegurar benefícios sociais e económicos para as gerações atuais e futuras, restaurar e preservar a diversidade, a produtividade, a resiliência e o valor intrínseco dos ecossistemas marinhos e promover tecnologias limpas, fontes de energia renováveis e a reciclagem ⁽²¹⁾.

3.4.3. **A sociedade civil e as partes interessadas locais** devem participar em todas as fases do processo, desde a consulta e conceção conjunta dos planos até à execução e avaliação final. A literacia oceânica é fundamental para gerar uma transformação social rumo à sustentabilidade integrada do sistema. As estruturas e os processos organizacionais devem dar

⁽¹⁸⁾ Diretiva (UE) 2017/159 do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, que aplica o Acordo relativo à aplicação da Convenção sobre o Trabalho no Setor das Pescas, de 2007, da Organização Internacional do Trabalho, celebrado em 21 de maio de 2012 entre a Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas da União Europeia (Cogeca), a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) e a Associação das Organizações Nacionais das Empresas de Pesca da União Europeia (Europêche) (JO L 25 de 31.1.2017, p. 12).

⁽¹⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social das pescas» (parecer exploratório) (JO C 14 de 15.1.2020, p. 67); Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final]; Proposta de regulamento relativo à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União [COM(2022) 453 final].

⁽²⁰⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social das pescas» (parecer exploratório) (JO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

⁽²¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho» [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)] (JO C 110 de 22.3.2019, p. 104).

prioridade à dimensão social e ao apoio científico no sentido da sustentabilidade integrada, reforçando e financiando medidas destinadas a promover e apoiar o diálogo social, aumentar a segurança, melhorar as condições de trabalho, criar empregos de qualidade, desenvolver as **competências** dos trabalhadores e **assegurar a «renovação geracional»** ⁽²²⁾.

3.4.4. O CESE saúda a prática da UE de partilhar dados sobre o meio marinho e observações dos oceanos. Reconhece a **importância dos serviços marinhos** e o seu impacto na economia, bem como os custos das infraestruturas marinhas, que exigem investimentos avultados dos fundos nacionais. Além disso, assinala que a modelização da complexidade do ecossistema marinho continua a ter dificuldade em proporcionar um melhor conhecimento do ecossistema e da sua articulação com as atividades humanas. O CESE convida a UE a promover o acesso aberto e a reutilização dos dados, financiando também abordagens inovadoras para reduzir os custos das observações e fornecendo uma **avaliação eficaz do bom estado ambiental** ⁽²³⁾.

3.4.5. O CESE sublinha a necessidade de adotar uma metodologia científica ao abordar a diplomacia científica e as negociações. Além disso, apela para a introdução de cursos de formação dirigidos aos utilizadores finais e aos gestores, também a nível local, a fim de se alcançar uma sustentabilidade eficaz e a viabilidade das ações.

4. Questões de importância crítica

4.1. O conceito de governação está associado a uma grande variedade de fenómenos, desde os processos decisórios até aos instrumentos de ação. A amplitude do conceito de governação pode ter contribuído para a sua vasta popularidade e, muito provavelmente, para a sua utilização abusiva. Os oceanos não conhecem fronteiras políticas e estão também estreitamente ligados à utilização dos solos. Os desafios não podem ser resolvidos por cada país individualmente: exigem uma abordagem transnacional, seguindo uma partilha viável e eficaz de esforços e responsabilidades, bem como adotando sistemas de conceção conjunta, planos de ação conjuntos e intervenções que associem os esforços locais a quadros regionais abrangentes. Não é possível adotar um modo de governação único para criar estruturas organizacionais destinadas a dimensões diferentes. Neste contexto, o CESE observa que o apoio às decisões com base no conhecimento, a diplomacia científica e uma legislação coerente em todos os países e setores são fatores cruciais para fazer face à complexidade dos desafios marinhos.

4.2. A procura contínua de espaço marinho pelo setor económico está a aumentar a complexidade do sistema oceânico em termos de variáveis ambientais interligadas. A diversidade dos intervenientes, da legislação, das culturas e das capacidades locais é intrínseca à conceção e à execução de intervenções que possam ser sustentáveis do ponto de vista ambiental, económico e social. O CESE apela para uma adoção transparente da metodologia científica ao integrar diferentes disciplinas (ciência dos dados, da complexidade e das redes, psicologia, sociologia, economia, etc.) no desenvolvimento de um apoio à governação dos oceanos com base no conhecimento.

4.3. Uma questão de importância crucial para o futuro de muitos setores ligados às atividades no mar é a «renovação geracional». Alguns aspetos que parecem não estar ligados à governação contribuem indiretamente para o êxito de uma gestão eficaz das atividades no mar. Muitas iniciativas destinadas a facilitar a modernização das tecnologias, a formação profissional e a melhoria das condições de trabalho são úteis, mas também necessitam de medidas de acompanhamento e de um rendimento aceitável do capital investido ⁽²⁴⁾.

4.4. As atividades sustentáveis continuam a ser o principal objetivo de uma governação profícua dos oceanos, algo que todos os setores devem ser capazes de alcançar. O CESE solicita o financiamento de medidas destinadas a melhorar a segurança e as condições de trabalho, por exemplo, nos domínios da formação, dos serviços de aconselhamento, da promoção do capital humano, do diálogo social, da saúde e da segurança. Além disso, insta os legisladores a darem prioridade à dimensão social na adoção de estruturas e processos organizacionais (ou seja, na governação), reforçando e financiando medidas para promover e apoiar o diálogo social, a segurança, as condições de trabalho e as competências.

⁽²²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho» [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)] (JO C 110 de 22.3.2019, p. 104).

⁽²³⁾ <https://jpi-oceans.eu/en/science-good-environmental-status>

⁽²⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social das pescas» (parecer exploratório) (JO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

4.5. O CESE observa que os investimentos previstos para enfrentar os desafios da governação dos oceanos são pouco ambiciosos. A luta contra as fontes de poluição, as intervenções de atenuação e a gestão das atividades no mar em todos os setores requerem esforços financeiros adequados, ações estruturais e a participação da sociedade civil. O CESE acolhe com agrado os esforços destinados a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e a incentivar os melhores desempenhos e a inovação⁽²⁵⁾. Tal pode apoiar a ambição de descarbonizar o setor do transporte marítimo e de criar um fundo para os oceanos para dar resposta aos desafios marítimos. O CESE solicita igualmente que o mecanismo de ajustamento carbónico seja alargado de modo a abranger os aspetos ambientais e sociais.

4.6. Devido às suas características geográficas, as regiões ultraperiféricas (RUP) podem desempenhar um papel fundamental para tirar partido de todas as oportunidades no domínio dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos, que devem ser consideradas prioritárias, uma vez que possuem um grande potencial para impulsionar as economias, criar empregos de qualidade e assegurar o bem-estar das pessoas⁽²⁶⁾. Por todas estas razões, o CESE considera que se deve reforçar o papel específico que as RUP podem desempenhar na aplicação da governação dos oceanos, em particular nos seguintes domínios: a) missão Recuperar os nossos Oceanos e Águas até 2030; b) a recolha e monitorização dos dados relativos à pesca; c) a luta contra a pesca ilegal e não seletiva e o apoio à pesca sustentável; d) o intercâmbio de conhecimentos sobre o ordenamento do espaço marítimo⁽²⁷⁾.

4.7. A literacia oceânica contribuiu para comunicar os desafios marinhos e pode ajudar a promover soluções. Os plásticos receberam uma atenção considerável dos meios de comunicação social e dos responsáveis políticos, mas são apenas um dos vários desafios para os mares e oceanos. Frequentemente, são negligenciadas as ligações entre, por um lado, os desafios marinhos e, por outro, a utilização dos solos e o comportamento dos consumidores. O CESE apela para uma comunicação mais abrangente e transparente sobre os oceanos, estabelecendo também uma ligação entre a legislação e as intervenções, tanto no mar como em terra. Espera-se que tal abra caminho a uma transformação da produção industrial e à criação de novas tecnologias e empregos mais centrados na sustentabilidade ambiental.

4.8. A recente guerra na Ucrânia alterou o cenário político e chamou a atenção para emergências inesperadas (aprovisionamento energético, inflação). Os desafios inesperados (como a segurança dos gasodutos Nord Stream, as munições despejadas no mar Negro ou a importância geopolítica estratégica do Ártico) exigem esforços adicionais para adotar medidas conjuntas adequadas. Apesar de a guerra ter também afetado o número de migrantes na rota dos Balcãs Ocidentais, a pressão continua a ser elevada nas travessias pelas rotas do Mediterrâneo, o que exerce pressão sobre as capacidades de acolhimento de alguns países da UE e expõe as pessoas ao risco de incidentes. O CESE insta a UE a intensificar os esforços de financiamento de iniciativas de apoio à segurança no mar, num cenário que se prevê que venha a agravar-se devido às pressões climáticas e económicas.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽²⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814 relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão (UE) 2015/1814 no respeitante à quantidade de licenças de emissão a inserir na reserva de estabilização do mercado do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União até 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (JO C 152 de 6.4.2022, p. 175); Parecer do Comité das Regiões Europeu — Colocar o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão e o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço ao serviço dos municípios e das regiões da UE (JO C 301 de 5.8.2022, p. 116); Revisão do sistema de comércio de licenças de emissão da UE, adotada pelo Parlamento Europeu em 22.6.2022.

⁽²⁶⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os benefícios das regiões ultraperiféricas (RUP) para a UE» (parecer exploratório) (JO C 194 de 12.5.2022, p. 44).

⁽²⁷⁾ COM(2022)198 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — O poder das parcerias comerciais: juntos por um crescimento económico ecológico e justo

[COM(2022) 409 final]

(2023/C 140/12)

Relatora: **Tanja BUZEK**

Consulta	Comissão Europeia, 26.7.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	13.7.2022
Competência	Secção das Relações Externas
Adoção em secção	20.12.2022
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	158/3/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a comunicação da Comissão, que considera um passo importante na direção certa. É cada vez mais importante dispor de um sistema comercial aberto e assente em regras e, ao mesmo tempo, tirar partido do seu potencial para promover o desenvolvimento sustentável.

1.2. **O CESE considera fundamental que a política comercial reúna a legitimidade política e o apoio necessários** para concluir com êxito os acordos comerciais negociados. Uma retoma económica saudável exige um diálogo com os parceiros comerciais a nível mundial, e a sustentabilidade faz parte do processo.

1.3. **O CESE apoia a revisão global que define um novo parâmetro de referência relativamente ao comércio e desenvolvimento sustentável** e congratula-se com o facto de a Comissão ter seguido várias das suas recomendações nos pontos de ação, nomeadamente no que toca ao reforço do papel da sociedade civil e dos grupos consultivos internos (GCI).

1.4. **O CESE entrevê possibilidades adicionais para reforçar os GCI**, tanto a nível do acordo como da aplicação. No entanto, lamenta que nada esteja a ser feito para assegurar uma maior participação da sociedade civil durante o processo de negociação.

1.5. **O CESE sublinha a necessidade de disposições mais claras e pormenorizadas em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável**, a fim de definir melhor os roteiros e ajudar os parceiros comerciais a compreender melhor o que se espera deles. Lamenta que a transição justa não tenha sido transformada num conceito abrangente.

1.6. **O CESE acolhe com agrado a nova orientação política**, que prevê uma abordagem mais orientada para os resultados, uma maior transparência e o reforço do papel da sociedade civil, bem como um apoio específico, ao mesmo tempo que aumenta o nível de compromisso ao incluir a possibilidade de sanções comerciais em último recurso.

1.7. **O CESE considera que esses elementos devem ser parte integrante de todos os acordos** e ser aplicados através de uma abordagem específica por país, com objetivos adaptados. Espera que a Comissão os aplique aos diferentes sistemas comerciais e acordos comerciais, incluindo, na medida do possível, aos acordos em vigor.

1.8. O CESE congratula-se com o objetivo de integrar a sustentabilidade nos acordos comerciais futuros e sublinha a importância das considerações de sustentabilidade ambiental e social nos contratos públicos. Considera que é fundamental articular esta abordagem com outros instrumentos autónomos para assegurar a sua coerência e reforço mútuo.

1.9. O CESE insta a Comissão a intensificar a sensibilização multilateral e a coordenar, sempre que possível, com os parceiros, os progressos e a aplicação da estratégia de comércio e desenvolvimento sustentável.

2. Contexto

2.1. A UE inclui disposições em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável nos seus acordos comerciais desde o Acordo de Parceria Económica CARIFORUM-UE e o Acordo de Comércio Livre UE-Coreia. Desde então, todos os acordos comerciais de «nova geração» incluem capítulos específicos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, cujo âmbito tem vindo a ser alargado progressivamente.

2.2. Esses acordos beneficiam em grande medida de um mecanismo de acompanhamento pela sociedade civil. Os GCI da UE e dos países parceiros, que reúnem os conhecimentos especializados de organizações ambientais, laborais e empresariais, aconselham as partes sobre a aplicação dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável; desde o acordo com o Reino Unido, o seu âmbito de intervenção tem sido progressivamente alargado à totalidade dos acordos. O CESE, que assegura o secretariado de todos os GCI da UE, tem reforçado o seu apoio, tanto político quanto organizacional, nomeadamente através da organização de uma reunião anual de todos os GCI. A Comissão Europeia também reconheceu o papel do CESE no seu relatório anual de 2022 sobre a aplicação e o cumprimento.

2.3. Em junho de 2022, na sequência de uma consulta pública aberta, a Comissão definiu a sua nova estratégia de comércio e desenvolvimento sustentável na Comunicação — O poder das parcerias comerciais: juntos por um crescimento ecológico e justo. A revisão dá prioridade a uma cooperação mais proativa com os parceiros, a uma abordagem específica por país em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável, à integração da sustentabilidade para além dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, a um maior acompanhamento da aplicação dos compromissos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável, ao reforço do papel da sociedade civil e ao reforço do cumprimento dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável através da possibilidade de sanções comerciais. Embora confirme a integração dos mesmos compromissos vinculativos em todos os capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, a Comissão defende uma melhor adaptação dos objetivos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável aos desafios, necessidades e capacidades de cada um deles.

2.4. O Parlamento Europeu (PE) e o Conselho manifestaram o seu apoio à nova abordagem e apresentaram de forma pormenorizada as suas expectativas⁽¹⁾. A resolução do PE tem explicitamente em conta o Parecer do CESE — Capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável de próxima geração — Revisão do plano de ação de 15 pontos⁽²⁾.

3. Estabelecer um novo parâmetro de referência em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável

3.1. O novo princípio consiste numa abordagem integrada em matéria de comércio e sustentabilidade, já patente em vários acordos comerciais internacionais, inclusive para além da própria rede comercial da UE. O CESE é favorável a uma política comercial equilibrada e transparente que promova a concorrência leal entre os operadores do comércio internacional, assegurando que as mesmas regras e normas ambientais, sociais e laborais se apliquem a todos e que o quadro comercial seja mutuamente benéfico.

3.2. O CESE apela há muito para que a sustentabilidade seja uma das forças motrizes da política comercial, tendo em conta o papel fundamental que o comércio deve desempenhar na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Congratula-se com a abordagem de revisão global adotada pela Comissão, que a acompanha com uma consulta pública, apresenta uma análise comparativa das disposições em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável e das boas práticas constantes dos acordos de comércio livre de determinados países terceiros, e participa ao longo de todo o processo em reuniões bilaterais e mais alargadas da sociedade civil. Essa atividade intensa demonstra o empenho da Comissão em encontrar a solução adequada desta vez.

(¹) Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de outubro de 2022, sobre o resultado da revisão pela Comissão do plano de ação de 15 pontos sobre comércio e desenvolvimento sustentável [2022/2692(RSP)] e Conclusões do Conselho sobre a revisão do capítulo Comércio e Sustentabilidade, 17 de outubro de 2022.

(²) Parecer do Comité Económico e Social Europeu «Capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável de nova geração — Revisão do plano de ação de 15 pontos» (parecer de iniciativa) (JO C 105 de 4.3.2022, p. 40).

3.3. O CESE apoia a ambição da Comissão de integrar a sustentabilidade nos acordos comerciais futuros e de procurar compromissos mais amplos dos países parceiros em matéria de capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Tal deve ser acompanhado da prestação de apoio aos parceiros comerciais na consecução dos objetivos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável, através de assistência técnica, reforço das capacidades, incentivos, assistência financeira e desenvolvimento de instrumentos políticos em geral.

3.4. A comunicação identifica seis prioridades políticas e pontos de ação fundamentais. O CESE considera que os elementos indicados devem ser parte integrante de todos os acordos e ser aplicados judiciosamente através de uma abordagem orientada e específica por país, tendo como princípio orientador objetivos adaptados.

3.5. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter seguido várias das suas recomendações, em particular sobre a possibilidade de sanções comerciais em último recurso, sobre roteiros pormenorizados e com prazos claros associados ao acompanhamento da sociedade civil, e sobre o acompanhamento coletivo horizontal em vários serviços da UE e intervenientes institucionais e internacionais. Sobretudo, o CESE acolhe com agrado o reforço do papel da sociedade civil e, em particular, dos GCI, que é retomado em vários pontos de ação.

3.6. O CESE espera que o novo parâmetro de referência em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável se reflita em todos os acordos comerciais futuros da UE, incluindo os que estão em negociação. Deverá também constituir a base para a modernização de todos os acordos de comércio livre em vigor, em especial os acordos de primeira geração, que não incluem capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, através do acionamento de cláusulas de revisão o mais rapidamente possível. Esses novos princípios devem também, na medida do possível, ser tidos em conta nos acordos de comércio livre já concluídos, mas ainda não totalmente ratificados. Nos casos em que, por motivos de tempo, não é possível reabrir os acordos de comércio livre concluídos, podem ser integradas as disposições que permitem ao Comité Comercial adotar decisões para alterar o capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, tal como foi feito no acordo com a Nova Zelândia.

3.7. O CESE espera que seja esse o procedimento seguido no Acordo Económico e Comercial Global UE-Canadá (CETA) e na revisão antecipada do capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável a que ambas as partes se comprometeram no instrumento comum interpretativo. O CESE, bem como os GCI da UE e do Canadá, há muito que instam as partes a cumprirem este compromisso no sentido de uma aplicação mais eficaz dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, independentemente de uma eventual modernização mais ampla do acordo após um certo período de tempo. O CESE congratula-se com o facto de a nova abordagem já ter sido seguida no caso da Nova Zelândia, incluindo o objetivo de refletir a inclusão, nos princípios e direitos fundamentais no trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de um ambiente de trabalho seguro e saudável. O CESE regista igualmente com agrado as recentes propostas da UE no âmbito das negociações em curso com a Índia.

3.8. O CESE congratula-se com o objetivo de otimizar a sustentabilidade, nomeadamente as considerações relativas à sustentabilidade nos contratos públicos, que se devem centrar tanto nos aspetos ambientais como sociais. Congratula-se com a prioridade dada ao acesso ao mercado de bens e serviços ambientais, bem como de matérias-primas e bens energéticos, que são essenciais para o funcionamento de uma economia descarbonizada. Lamenta, no entanto, a escassa atenção prestada à dimensão mais ampla do comércio sustentável do ponto de vista ambiental e ao impacto nos direitos laborais e nos direitos humanos. De igual modo, lamenta que a comunicação não faça da transição justa um conceito abrangente, tendo em conta que o próprio Acordo de Paris prevê os imperativos de uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho digno e empregos de qualidade. As recentes conclusões conjuntas do Fórum da Sociedade Civil UE-Coreia⁽³⁾ reconheceram como uma boa prática o grupo de trabalho para uma transição justa dos parceiros sociais do setor marítimo internacional.

3.9. Os acordos comerciais da UE são cada vez mais complementados por medidas autónomas da UE no domínio da sustentabilidade ambiental, económica e social. As mais recentes são o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (MACF) e as propostas relativas ao dever de diligência, à desflorestação e à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado. O CESE congratula-se com esta harmonização da política interna com a política comercial, que visa concretizar uma verdadeira mudança no terreno, e concorda com a necessidade de a UE ser ambiciosa na conceção de instrumentos autónomos adicionais para promover a sustentabilidade. Sublinha a importância de considerar em conjunto todos os instrumentos, a fim de assegurar uma abordagem coerente em matéria de política comercial no interesse das empresas, dos trabalhadores e da sociedade civil. No entanto, essas medidas autónomas não devem reduzir a ambição de celebrar, aplicar e fazer cumprir os capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, mas antes originar um efeito sinérgico.

⁽³⁾ Conclusões conjuntas do GCI da Coreia e do GCI da UE, setembro de 2022.

3.10. A UE também inclui disposições em matéria de sustentabilidade nas preferências unilaterais, através do seu Sistema de Preferências Generalizadas. O CESE congratula-se com a recente proposta da Comissão de um novo regulamento da UE nesse domínio e incentiva os legisladores a integrarem a comunicação sobre comércio e desenvolvimento sustentável no novo regulamento. O CESE considera que o Sistema de Preferências Generalizadas deve ser mais transparente e beneficiária de roteiros acessíveis ao público baseados numa análise das lacunas. Além disso, a participação da sociedade civil deve ser reforçada e o anexo deve ser atualizado com a inclusão, nas convenções fundamentais da OIT, da saúde e segurança no trabalho.

3.11. Pela primeira vez, a sustentabilidade foi incluída nas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), por ocasião da 12.^a Conferência Ministerial, através de disciplinas relativas às subvenções prejudiciais às pescas a nível mundial que se centram na sustentabilidade ambiental. Há muito que o CESE apela para que seja promovida uma cooperação mais estreita entre a OMC e a OIT, a fim de fomentar o trabalho digno e as normas laborais através de instrumentos comerciais. O CESE recomenda que se continue a promover a nova estratégia em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável junto da OMC e que se criem alianças para aprofundar a cooperação em conformidade com os seus objetivos. Como primeiro passo nesse sentido e para além dos compromissos bilaterais, a UE deve convocar uma conferência multilateral sobre comércio e desenvolvimento sustentável com parceiros dos acordos de comércio livre e países que partilham os mesmos valores, a fim de trocar experiências sobre a aplicação e execução das disposições em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais e refletir em conjunto sobre as disposições de nova geração.

4. Do plano à ação: aplicar a nova estratégia em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável e colmatar as lacunas

Rumo a um compromisso com os países terceiros orientado para os resultados e assente em prioridades

4.1. O CESE acolhe com agrado a abordagem adaptada em matéria de capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, incluindo a análise das lacunas numa fase precoce, a fim de identificar as prioridades específicas por país e definir os roteiros de aplicação. Esse exercício deve incluir a cooperação com os organismos pertinentes, nomeadamente as instituições da UE, organizações internacionais como a OIT e as Nações Unidas, mas também a sociedade civil e os GCI.

4.2. Já foram estabelecidos roteiros de aplicação específicos deste tipo, tal como o Pacto de Sustentabilidade entre a UE e o Bangladesh, e os incluídos no Acordo de Parceria e Cooperação UE-Vietname. Ambos os acordos contaram com a participação da OIT numa fase precoce e demonstraram as vantagens únicas proporcionadas por um interveniente institucional que colabore com ambos os parceiros comerciais e forneça informações no terreno. No caso do Vietname, tal originou um efeito indireto positivo a nível dos GCI, que solicitaram um roteiro semelhante para a aplicação dos compromissos ambientais.

4.3. O CESE reitera a importância de reforçar os roteiros enquanto alavanca para os esforços prévios à aplicação. Chama também a atenção para a necessidade de os roteiros serem específicos, concretos, públicos, calendarizados e definidos de comum acordo com os parceiros comerciais, a fim de servirem de instrumento para reforçar o acompanhamento, a aplicação e a eventual execução dos compromissos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável.

4.4. O CESE considera que uma maior divulgação pública, nomeadamente dos roteiros e da sua aplicação, será fundamental para uma participação construtiva e mais ampla da sociedade civil.

Reforçar a aplicação e o cumprimento

4.5. O CESE considera que o reforço da aplicação e do cumprimento dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável constitui um passo positivo, que responde às expectativas das empresas e de outros parceiros comerciais em matéria de condições de concorrência equitativas, bem como à aspiração das empresas, dos sindicatos, da sociedade civil e dos consumidores de um aumento da sustentabilidade através do comércio.

4.6. No entanto, a eficácia da aplicação e do cumprimento dependem da precisão dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Embora os roteiros possam ser úteis, é igualmente importante reforçar a clareza das obrigações a nível do acordo. A expressão «esforços contínuos e sustentados» já se revelou demasiado vaga no primeiro processo por infração relativo ao comércio e desenvolvimento sustentável, intentado contra a Coreia. A clarificação e pormenorização dos compromissos também beneficia as partes no que respeita à compreensão do que se espera delas e ajuda-as ao longo de todo o processo de aplicação.

4.7. No contexto da reforma em curso do Código Aduaneiro da União, o CESE observa em geral que as regras comerciais são predominantemente aplicadas pelas autoridades aduaneiras nacionais. Neste âmbito, a falta de aplicação uniforme, de recursos e de reforço das capacidades acarreta o risco de distorções da concorrência e compromete a eficácia da aplicação.

4.8. O CESE congratula-se com a criação da função de alto responsável pela execução da política comercial e com o novo ponto único de contacto (PUC), que considera medidas importantes para reforçar a aplicação dos compromissos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável e gerir as reclamações. Por conseguinte, saúda o compromisso da Comissão de dar a mesma importância a todas as alegações de violações das disposições em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável. Juntamente com a introdução, acima referida, de roteiros com parâmetros de referência, o alto responsável pela execução da política comercial pode tornar-se um instrumento fundamental para aumentar a adesão aos compromissos assumidos no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável.

4.9. O CESE congratula-se igualmente com a revisão das orientações operacionais para o PUC, mas solicita mais esclarecimentos. Continua a não ser claro quais são as normas em matéria de prova, em que medida o PUC recolherá elementos de prova sobre alegações e que tipo de vias de recurso podem esperar os autores das reclamações. Até à data, apenas foi apresentada uma reclamação relativa a infrações em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável através do PUC, e o CESE regista o atraso na sua avaliação preliminar. Este facto chama a atenção para a importância de incluir o PUC nos futuros capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, as orientações atualizadas poderão ser úteis aos futuros autores de reclamações.

4.10. O CESE observa que as sanções abrangem apenas violações graves dos principais compromissos em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável, nomeadamente dos princípios e direitos fundamentais no trabalho da OIT e do Acordo de Paris. No entanto, o CESE reputa necessário que a Comissão clarifique a sua abordagem, a fim de se determinar o que constitui uma violação grave e definir as sanções, e recomenda que a Comissão estude a possibilidade de associar estes aspetos aos roteiros.

4.11. O CESE reitera o seu apelo à Comissão para que colabore com os parceiros comerciais no sentido de encontrar instrumentos inovadores que respondam rapidamente a casos concretos de violação a nível das empresas, tal como os que estão a ser aplicados com êxito no âmbito do Tratado entre México, Estados Unidos e Canadá.

5. Oportunidades para reforçar ainda mais os GCI

5.1. Os GCI desempenham um papel fundamental na aplicação dos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável e contribuem para uma dinâmica positiva na cooperação e no diálogo entre os parceiros comerciais. Os membros dos GCI representam organizações que estabeleceram contactos com homólogos da sociedade civil nos países parceiros. Podem, assim, contribuir com uma valiosa experiência adquirida no terreno, que os responsáveis políticos e os funcionários públicos não possuem. Os GCI são também uma fonte inexplorada de saber-fazer sobre questões transversais em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável, da qual importa tirar plenamente partido.

5.2. O CESE tem sido o defensor mais firme do reforço do papel dos GCI e tem dado voz a propostas concretas da sociedade civil⁽⁴⁾. Por conseguinte, apoia uma participação mais ambiciosa dos GCI em todas as fases do ciclo de vida dos acordos comerciais. Tal começa pela necessidade de prestar mais atenção à criação dos GCI, especialmente nos países parceiros em que o espaço reservado à sociedade civil é reduzido e em que a cooperação entre o governo e a sociedade civil não é um dado adquirido.

5.3. Os parceiros comerciais podem adotar abordagens diferentes no que diz respeito à participação da sociedade civil. No entanto, o CESE reitera que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em particular o Objetivo 17, que foi adotado por todos os Estados membros das Nações Unidas (pelo que abrange os parceiros comerciais da UE), reconhecem o papel fundamental desempenhado pelas organizações da sociedade civil na concretização da parceria global para o desenvolvimento sustentável. Essa expectativa deve ser transposta de forma clara para o espírito e o enquadramento institucional dos acordos.

5.4. O CESE considera fundamental que as negociações sobre as disposições do quadro dos GCI sejam mais bem informadas. Se o acordo não for suficientemente claro, os GCI poderão enfrentar dificuldades nos próximos anos. O papel dos GCI deve ser descrito mais pormenorizadamente e as partes devem ser responsáveis pela adequação à sua finalidade dos organismos designados para os GCI, em especial quando esse papel é atribuído a organismos existentes. Os ensinamentos retirados da criação de GCI, por exemplo, no âmbito do Acordo de Parceria Económica UE-Japão, mostram que as estruturas devem apoiar claramente e facilitar um quadro de cooperação entre os GCI, bem como a sua interação com o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Os aspetos que não estejam explicitamente previstos no acordo serão mais difíceis de pôr em prática. A experiência obtida no Acordo de Comércio Livre UE-Coreia mostra que a participação académica, em especial nos GCI dos países parceiros, continua a ser um desafio em termos de representatividade e de espírito de uma verdadeira participação da sociedade civil.

⁽⁴⁾ Documento oficioso dos GCI da UE, outubro de 2021.

5.5. O CESE estima ainda que o papel de acompanhamento atribuído aos GCI no que respeita à aplicação concreta deve centrar-se em todas as questões dos acordos de comércio livre com impacto na sustentabilidade. Esse papel deve incluir, por natureza, a supervisão dos roteiros de aplicação e um acesso mais alargado e significativo aos comités mistos. A integração dos GCI na definição de prioridades específicas por país e nos programas de trabalho em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável contribuirá para a operacionalização das tarefas. Em contrapartida, o CESE partilha a expectativa de que as organizações da sociedade civil apresentem contributos atempados, bem fundamentados e baseados em dados concretos, que são essenciais para identificar as questões relativas ao comércio e desenvolvimento sustentável, definir prioridades e agir em conformidade.

5.6. Importa desenvolver um verdadeiro intercâmbio entre os membros dos GCI da UE e dos países parceiros através de interações e contactos contínuos. É fundamental realizar mais reuniões dos GCI da UE e reuniões entre os GCI da UE e dos países parceiros e deve considerar-se a possibilidade de trabalhar mediante subgrupos temáticos ou seminários específicos. A realização de encontros com ambos os governos dos parceiros comerciais no período entre reuniões, à margem dos fóruns anuais da sociedade civil, seria também um contributo positivo. A calendarização das reuniões conjuntas deve permitir aos GCI informar o Fórum da Sociedade Civil e o Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável das partes e contribuir de forma significativa para os mesmos através de declarações conjuntas, bem como da apresentação de pontos de vista pelos presidentes e vice-presidentes dos GCI no Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, como já é prática estabelecida no âmbito do CETA e do acordo com a Coreia.

5.7. O CESE considera que cumpre atribuir recursos financeiros e assistência técnica suficientes aos GCI e aos secretariados dos GCI que os apoiam, a fim de lhes permitir desempenhar adequadamente as suas funções e satisfazer as expectativas. Do mesmo modo, os serviços da Comissão deverão afetar recursos suficientes para aplicar a abordagem reforçada em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável. Há que avaliar cuidadosamente as experiências preliminares que abrangem a totalidade de um acordo comercial para além dos domínios do comércio e desenvolvimento sustentável, como no caso do Acordo de Comércio e Cooperação com o Reino Unido. O alargamento da participação no GCI de modo a abranger a totalidade de um acordo pode ter consequências indesejadas para o necessário saber-fazer em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável do GCI.

5.8. O CESE congratula-se com o reforço da ligação do grupo de peritos para o comércio e desenvolvimento sustentável aos Estados-Membros e com a ambição do PE de uma maior cooperação entre os GCI, incluindo a realização de um debate anual com os representantes dos GCI. O CESE considera igualmente que um intercâmbio estreito e regular entre os grupos de acompanhamento e os relatores permanentes do PE e os respetivos GCI constitui uma componente essencial do acompanhamento coletivo.

5.9. No entanto, o CESE identifica uma importante lacuna no ciclo de vida dos acordos, a saber, a ausência de uma maior participação da sociedade civil durante o processo de negociação. O CESE apresentou propostas para uma nova metodologia de negociação⁽⁵⁾, que defina um novo roteiro para assegurar a participação efetiva das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais em todas as fases das negociações. A proposta pretende preservar a transparência do processo de negociação do acordo, assegurando ao mesmo tempo a sua confidencialidade.

5.10. Neste contexto, o CESE lamenta que o seu apelo reiterado para o restabelecimento do grupo de peritos sobre acordos de comércio livre não tenha sido tido em conta na comunicação e insta a Comissão a adotar essa medida. A sua criação era considerada um passo crucial na estratégia da Comissão para melhorar o diálogo com a sociedade civil no âmbito da política comercial e aumentar a transparência, e o organismo seria um sucessor lógico do Grupo Consultivo para a PTCL. Permitiria aos seus membros, provenientes de organizações empresariais, sindicais e da sociedade civil europeias, orientar os negociadores de todos os acordos comerciais da UE e contribuir para as principais propostas da UE — como a reforma da OMC — enquanto grupo e fórum permanente para a troca de pontos de vista pertinentes e sólidos sobre a política comercial da UE, a fim de dar resposta aos desafios e às oportunidades dos acordos comerciais para os diferentes grupos de interesses representados, de uma forma que não é possível nas reuniões *ad hoc* de diálogo com a sociedade civil. Com a maior ênfase colocada na aplicação e execução da agenda comercial da UE, um grupo de peritos renovado poderia também fornecer orientações e conselhos úteis enquanto organismo permanente.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Um novo quadro para os acordos de comércio livre, os acordos de parceria económica e os acordos de investimento que garanta a participação efetiva das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais e assegure a sensibilização do público (parecer de iniciativa) (JO C 290 de 29.7.2022, p. 11).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União

[COM(2022) 453 final]

(2023/C 140/13)

Relator-geral: **Thomas WAGNSONNER**

Consulta	Parlamento Europeu, 6.10.2022 Conselho, 12.10.2022
Base jurídica	Artigos 114.º e 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	14.12.2022
Competência	Secção das Relações Externas
Adoção em plenária	25.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	196/1/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão Europeia de um regulamento relativo à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União [COM (2022) 453 final] ⁽¹⁾, uma vez que, tal como referido no ponto 1.4, alínea j), do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia para 2020-2024 ⁽²⁾, é fundamental promover os direitos económicos, sociais, culturais e laborais e, por conseguinte, erradicar todas as formas de trabalho forçado e de exploração.

1.2. O CESE observa que a proposta atual não tem devidamente em conta a perspetiva dos trabalhadores forçados, tanto dentro como fora da União Europeia. Para reforçar a posição dos trabalhadores forçados, a legislação europeia deve prever uma indemnização adequada para as vítimas. O CESE salienta que é crucial que todos os Estados-Membros da UE ratifiquem o Protocolo de 2014 à Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Trabalho Forçado, 1930 ⁽³⁾.

1.3. O CESE subscreve a definição contida no artigo 2.º, alínea a), do regulamento, que se baseia na definição de trabalho forçado da Organização Internacional do Trabalho. Essa definição abrange «todo o trabalho ou serviço», pelo que importa incluir, na proposta da Comissão, as mercadorias transportadas com recurso a trabalho forçado.

1.4. O CESE reconhece que a Comissão Europeia menciona explicitamente o trabalho infantil forçado na proposta de regulamento. Para acelerar o processo de abolição do trabalho infantil, o âmbito de aplicação do regulamento deve fazer referência também aos seguintes textos da OIT: a Convenção n.º 138 sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, de 1973 ⁽⁴⁾, a Recomendação n.º 146 ⁽⁵⁾, a Convenção n.º 182 relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, de 1999 ⁽⁶⁾, e a Recomendação n.º 190 ⁽⁷⁾. O CESE salienta a necessidade de uma iniciativa legislativa da UE para combater todas as outras formas de trabalho infantil.

⁽¹⁾ COM(2022) 453 final.

⁽²⁾ Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia para 2020-2024.

⁽³⁾ P29 — Protocolo de 2014 à Convenção n.º 29 da OIT sobre o Trabalho Forçado, 1930.

⁽⁴⁾ C138 — Convenção n.º 138 da OIT sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973.

⁽⁵⁾ R146 — Recomendação n.º 146 da OIT sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973.

⁽⁶⁾ C182 — Convenção n.º 182 da OIT relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, 1999.

⁽⁷⁾ R190 — Recomendação n.º 190 da OIT relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, 1999.

1.5. O CESE congratula-se com a inclusão de todos os operadores económicos na proposta de regulamento. As investigações das autoridades nacionais competentes devem realizar-se em função da dimensão e dos recursos económicos desses operadores económicos. Cumpre dar prioridade às empresas que apresentem um risco elevado de recurso ao trabalho forçado, bem como aos operadores económicos de grande dimensão.

1.6. O CESE observa a ausência de uma avaliação de impacto antes da apresentação da proposta, apesar de terem sido realizadas avaliações de impacto sobre outras iniciativas, como a proposta de diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade. Esta proposta de regulamento centra-se na proibição, suspensão da circulação e retenção na alfândega ou nos portos de produtos importados e exportados, o que resultará na criação de novos procedimentos. A avaliação deve ser equilibrada e ter em conta os benefícios e os custos da luta contra o trabalho forçado.

1.7. A sociedade civil organizada tem um papel central a desempenhar na luta contra todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório. Os parceiros sociais estão estrategicamente posicionados para assegurar a sustentabilidade e o empenho institucional. É indispensável a consolidação institucional dos parceiros sociais e das organizações não governamentais (ONG) na legislação em apreço.

1.8. Uma vez que a proposta em análise está relacionada com a proposta de diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade, importa clarificar a forma como os dois atos legislativos irão interagir na prática. A Comissão Europeia deve seguir uma abordagem homogénea e evitar incoerências.

1.9. O CESE congratula-se com a proposta de elaboração de orientações, referida no artigo 23.º do regulamento, para apoiar as empresas na identificação, prevenção, atenuação ou cessação dos riscos de trabalho forçado nas suas operações e cadeias de valor. Tal é particularmente importante para as pequenas e médias empresas (PME). É muito importante que as orientações sejam publicadas no momento de entrada em vigor do regulamento.

1.10. A Comissão Europeia deve desempenhar um papel ativo e de liderança na rede da União contra os produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado, proposta no artigo 24.º do regulamento, a fim de apoiar e coordenar as autoridades nacionais na aplicação do regulamento. O CESE sublinha que é fundamental dispor de financiamento suficiente para criar uma infraestrutura adequada e eficaz, quer a nível europeu quer a nível nacional, para combater o trabalho forçado.

1.11. O CESE salienta que a base de dados proposta no artigo 11.º constituirá um instrumento essencial para fazer cumprir a proibição. Haverá que definir a estrutura pormenorizada dessa base de dados. O CESE sublinha a necessidade de indicadores de risco transparentes e precisos, baseados nomeadamente na origem e nos componentes de um produto e noutras informações pertinentes. Para assegurar efetivamente o cumprimento, são necessárias informações pormenorizadas sobre o produto, o fabricante, o importador, a origem e os componentes, juntamente com os recursos e minerais utilizados no produto e nos respetivos componentes. Esta base de dados deve ser mantida atualizada com a introdução de novas informações, nomeadamente as resultantes das atividades de investigação.

1.12. O CESE salienta a importância da transparência e do acesso aberto à informação por parte das empresas, das autoridades competentes, da sociedade civil organizada e do público em geral. Propõe que a base de dados inclua um sistema de avaliação comparativa, que consistiria essencialmente num sistema de classificação das regiões e dos setores, mas também de grupos de produtos, produtos individuais e empresas, em função do risco mais ou menos elevado, determinado nomeadamente através das informações compiladas na base de dados por peritos. O CESE salienta a importância de permitir que a sociedade civil organizada, incluindo os parceiros sociais, forneça informações pertinentes.

1.13. O CESE considera que as autoridades competentes devem ter o direito de reter mercadorias na fronteira da UE logo que considerem existir uma preocupação fundamentada nos termos do artigo 2.º, alínea n), da proposta de regulamento. O CESE propõe que os operadores económicos sejam sujeitos a obrigações diferentes consoante a respetiva classificação do nível de risco. Além disso, na fase preliminar das investigações, as autoridades nacionais competentes devem centrar as suas atividades em produtos associados a regiões, empresas e/ou setores de alto risco. Em todo o caso, importa respeitar os segredos comerciais, por exemplo, através da utilização de cláusulas de confidencialidade adequadas.

1.14. Na fase preliminar das investigações, o operador económico terá de apresentar uma declaração de diligência devida se o produto estiver associado a regiões, empresas e/ou setores de alto risco. O incumprimento dos requisitos de dever de diligência que serão especificados nas orientações (artigo 23.º), bem como a ausência de comunicação das declarações de diligência devida exigidas, devem fazer pressupor uma preocupação fundamentada e conduzir à retenção do produto e à abertura direta de um inquérito.

1.15. O CESE solicita à Comissão Europeia que estude a viabilidade de uma Agência de Notação Pública da UE para a sustentabilidade social e ambiental, bem como para os direitos humanos no contexto empresarial. Essa agência deve elaborar normas europeias para os sistemas de diligência devida, a par de outras tarefas, como assegurar apoio técnico às autoridades nacionais competentes. Estas normas poderiam contribuir, no essencial, para a criação de condições de concorrência equitativas, o que é do particular interesse das empresas europeias.

1.16. O CESE observa que são necessárias formulações claras e compreensíveis para garantir a segurança jurídica e orientações fáceis de seguir para assegurar encargos administrativos geríveis para os operadores económicos, em especial as PME. As autoridades nacionais competentes devem prestar apoio técnico às empresas, em especial às PME, na criação dos respetivos sistemas de diligência devida.

1.17. O CESE salienta a necessidade de se estabelecer sanções mínimas uniformes a nível da UE aplicáveis em caso de infração ao regulamento. Desta forma, será possível evitar um nivelamento por baixo entre os Estados-Membros e assegurar condições de concorrência equitativas.

1.18. A Comissão Europeia deve intensificar os esforços para criar estruturas internacionais destinadas a resolver o problema do trabalho forçado. O CESE reitera o seu apelo para que a UE apoie um tratado vinculativo das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos e para que se pondere o estabelecimento de uma convenção da OIT sobre o trabalho digno nas cadeias de abastecimento. A cooperação e o intercâmbio de informações com países terceiros e organizações internacionais são importantes para assegurar a sua aplicação correta.

2. Contexto

2.1. Na sua publicação recente sobre a escravatura moderna, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que todos os dias existem cerca de 27,6 milhões de pessoas em situações de trabalho forçado. Nenhuma região do mundo escapa ao trabalho forçado, nem mesmo a Europa.

2.2. A Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório (n.º 29) da OIT⁽⁸⁾, de 1930, define trabalho forçado ou obrigatório como todo o trabalho ou serviço exigido a uma pessoa sob ameaça de sanção e para o qual a referida pessoa não se tenha oferecido voluntariamente. O Protocolo à Convenção sobre o Trabalho Forçado (artigo 1.º, n.º 3) reitera esta definição, que consiste em três aspetos:

- por «trabalho ou serviço» entende-se todos os tipos de trabalho que ocorram em qualquer atividade, indústria ou setor, incluindo a economia informal;
- por «ameaça de sanção» entende-se um amplo conjunto de punições utilizadas como instrumentos de persuasão para obrigar alguém a trabalhar;
- por «oferecido voluntariamente» entende-se o consentimento livre e informado do trabalhador para aceitar um trabalho e a liberdade de o deixar a qualquer momento (o que abrange questões como a entrega involuntária de um documento de identidade).

A OIT classifica a sua Convenção n.º 29, o Protocolo de 2014 à Convenção n.º 29⁽⁹⁾ e a Convenção n.º 105⁽¹⁰⁾ sobre a Abolição do Trabalho Forçado como convenções fundamentais da OIT.

⁽⁸⁾ C29 — Convenção n.º 29 da OIT sobre o Trabalho Forçado, 1930.

⁽⁹⁾ P29 — Protocolo de 2014 à Convenção n.º 29 da OIT sobre o Trabalho Forçado, 1930.

⁽¹⁰⁾ C105 — Convenção n.º 105 da OIT sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957.

2.3. O CESE salienta que o trabalho forçado é proibido por força de vários acordos internacionais e europeus fundamentais, como o artigo 5.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ⁽¹¹⁾ e o artigo 4.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos ⁽¹²⁾. O artigo 8.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos ⁽¹³⁾ estipula que «[n]inguém será constringido a executar trabalho forçado ou obrigatório». Para alcançar as metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas ⁽¹⁴⁾ (nomeadamente o ODS n.º 8), são necessários instrumentos eficazes no domínio do trabalho forçado. A Carta Social Europeia ⁽¹⁵⁾ proporciona um quadro de referência para condições de trabalho socialmente justas e direitos sociais justos. O CESE salienta que é crucial fazer respeitar os direitos humanos, incluindo os direitos laborais, independentemente de eventuais conflitos com as quatro liberdades do mercado interno (livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas).

2.4. O CESE examinou este tema diretamente no Parecer — Combater o trabalho forçado na Europa e no mundo: o papel da UE — Contributo do CESE para a Conferência da OIT de 2014 (REX/395) ⁽¹⁶⁾ e abordou-o em vários outros pareceres, nomeadamente dos dossiês SOC/727 ⁽¹⁷⁾, INT/911 ⁽¹⁸⁾, INT/973 ⁽¹⁹⁾, REX/532 ⁽²⁰⁾ e REX/518 ⁽²¹⁾.

2.5. O número de pessoas em situação de trabalho forçado aumentou 2,7 milhões entre 2016 e 2021. As crises recentes, em especial a pandemia de COVID-19, a crise climática e os múltiplos conflitos armados, com destaque para a agressão russa à Ucrânia, causaram quebras nos rendimentos, agravando a pobreza e alimentando o problema do trabalho forçado.

2.6. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de um regulamento relativo à proibição de produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado no mercado da União [COM(2022) 453 final]. Em consonância com o compromisso da UE de promover o trabalho digno em todo o mundo, a luta contra o trabalho forçado tem de ser uma prioridade na estratégia da UE para os direitos humanos.

2.7. Tal como referido no ponto 1.4, alínea j), do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024, é fundamental promover os direitos económicos, sociais, culturais e laborais e, por conseguinte, erradicar todas as formas de trabalho forçado e de exploração para assegurar, nomeadamente, a liderança da UE em matéria de direitos humanos e democracia a nível mundial. Juntamente com a comunicação da Comissão sobre o trabalho digno em todo o mundo ⁽²²⁾, o regulamento em apreço faz parte de uma série de instrumentos necessários para atingir esse objetivo e apoiar a competitividade dos produtores europeus socialmente responsáveis não só no mercado comum, mas também nos países terceiros.

⁽¹¹⁾ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁽¹²⁾ Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁽¹³⁾ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

⁽¹⁴⁾ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

⁽¹⁵⁾ Carta Social Europeia.

⁽¹⁶⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Combater o trabalho forçado na Europa e no mundo: o papel da UE — Contributo do CESE para a Conferência da OIT de 2014» (parecer de iniciativa) (JO C 311 de 12.9.2014, p. 31).

⁽¹⁷⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Trabalho digno em todo o mundo [COM(2022) 66 final] (JO C 486 de 21.12.2022, p. 149).

⁽¹⁸⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Dever de diligência» (parecer exploratório) (JO C 429 de 11.12.2020, p. 136).

⁽¹⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final] (JO C 443 de 22.11.2022, p. 81).

⁽²⁰⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Cadeias de abastecimento sustentáveis e trabalho digno no comércio internacional» (parecer exploratório) (JO C 429 de 11.12.2020, p. 197).

⁽²¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Tratado vinculativo das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos (parecer de iniciativa) (JO C 97 de 24.3.2020, p. 9).

⁽²²⁾ COM(2022) 66 final.

2.8. O CESE sublinha a importância de criar um quadro regulamentar harmonizado a nível da UE neste domínio. Juntamente com a proposta da Comissão de uma diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade ⁽²³⁾, que aborda o comportamento e os processos de dever de diligência das empresas, o regulamento em apreço pode ser um instrumento regulamentar adequado para assegurar a coerência entre a legislação da UE [por exemplo, o Regulamento (UE) 2019/1020 ⁽²⁴⁾] e a legislação nacional. Deve também complementar os esforços para promover a erradicação do trabalho forçado e a aplicação das normas internacionais em matéria de conduta empresarial responsável, tais como os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos ⁽²⁵⁾ e as Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais ⁽²⁶⁾. Além disso, a Declaração Tripartida da OIT sobre os Princípios para as Empresas Multinacionais e a Política Social ⁽²⁷⁾ (Declaração da OIT sobre Empresas Multinacionais) e o Manual da OIT para os Empregadores e Empresas sobre o Combate ao Trabalho Forçado ⁽²⁸⁾ podem ser utilizados para apoiar as empresas e os governos na erradicação do trabalho forçado.

2.9. A sociedade civil organizada tem um papel central a desempenhar na luta contra todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório. Os parceiros sociais, em especial, estão estrategicamente posicionados para assegurar a sustentabilidade e o empenho institucional. É, pois, indispensável, na legislação em apreço, a consolidação institucional dos parceiros sociais e das ONG no futuro processo da sua aplicação a todos os níveis da cadeia de abastecimento.

2.10. A prática de maximizar os lucros à custa do desrespeito dos direitos humanos é uma das causas principais do trabalho forçado. O CESE observa que importa adotar uma perspetiva mais ampla na análise das causas do trabalho forçado. No entanto, considera que o regulamento em apreço pode constituir um passo adicional importante para criar as bases para condições de concorrência equitativas a nível mundial.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE salienta a importância de se adotar medidas eficazes para prevenir e eliminar o recurso ao trabalho forçado, dentro e fora da UE, proporcionar às vítimas proteção e acesso a vias de recurso adequadas e eficazes, como indemnizações, e impor sanções concretas contra os infratores que aplicam trabalho forçado ou obrigatório. O CESE salienta que a ratificação do Protocolo de 2014 à Convenção n.º 29 da OIT ⁽²⁹⁾ por todos os Estados-Membros da UE constitui o primeiro passo para garantir a aplicação efetiva destas medidas. A UE tem de aplicar as recomendações formuladas no Protocolo à Convenção n.º 29 no seu trabalho político e legislativo e promover o processo de ratificação internacional utilizando todos os instrumentos disponíveis (por exemplo, acordos comerciais, cooperação para o desenvolvimento, diálogo em matéria de direitos humanos, etc.). Além disso, para combater as causas do trabalho forçado, é fundamental promover a nível mundial a ratificação e a aplicação efetiva da Convenção n.º 98 da OIT sobre a Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva ⁽³⁰⁾, de 1949.

3.2. O estabelecimento de procedimentos relativos ao dever de diligência das empresas é um passo importante para integrar a responsabilidade das empresas no processo de produção em toda a cadeia de abastecimento. Tanto a aplicação eficiente das regras como a manutenção de encargos administrativos geríveis, em particular para as PME, exigem obrigações claramente definidas e realistas, consistentes e coerentes com os atos regulamentares já apresentados pela Comissão Europeia, em especial a iniciativa relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade. O CESE congratula-se com o facto de a proibição de importação, que complementa o quadro regulamentar existente e o previsto, se centrar na linha de produtos.

3.3. No entanto, a tónica colocada na linha de produtos ignora o facto de o trabalho forçado ser frequentemente um padrão sistémico que abrange toda a organização de um produtor, fabricante ou importador. O CESE salienta que, embora a identificação de produtos seja um ponto de partida importante, o trabalho forçado não deve ser abordado de forma compartimentada. O regulamento deve procurar incluir explicitamente todos os produtos de um operador económico, dado que o trabalho forçado não se limitará a uma única linha de produtos de uma unidade.

⁽²³⁾ COM(2022) 71 final.

⁽²⁴⁾ Regulamento (UE) 2019/1020 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à fiscalização do mercado e à conformidade dos produtos e que altera a Diretiva 2004/42/CE e os Regulamentos (CE) n.º 765/2008 e (UE) n.º 305/2011 (JO L 169 de 25.6.2019, p. 1).

⁽²⁵⁾ Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos.

⁽²⁶⁾ Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais.

⁽²⁷⁾ Declaração da OIT sobre Empresas Multinacionais

⁽²⁸⁾ Manual da OIT para os Empregadores e Empresas sobre o Combate ao Trabalho Forçado.

⁽²⁹⁾ Ratificação do Protocolo à Convenção n.º 29 da OIT.

⁽³⁰⁾ C98 — Convenção n.º 98 da OIT sobre a Aplicação dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949.

3.4. O CESE observa a ausência de uma avaliação de impacto antes da apresentação da proposta, apesar de terem sido realizadas avaliações de impacto sobre outras iniciativas, como a proposta de diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade. Esta proposta de regulamento centra-se na proibição, suspensão da circulação e retenção na alfândega ou nos portos de produtos importados e exportados, o que resultará na criação de novos procedimentos. No entanto, a avaliação deve ser equilibrada e ter em conta os benefícios e os custos da luta contra o trabalho forçado.

3.5. Porém, uma vez que a proposta de diretiva relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade está atualmente em fase de elaboração e a proposta de regulamento também prevê disposições claras relativas ao dever de diligência nas cadeias de abastecimento, importa clarificar a forma como os dois atos legislativos irão interagir na prática. A Comissão Europeia deve seguir uma abordagem homogénea e evitar incoerências.

3.6. O CESE observa que a proposta padece de graves limitações no que diz respeito à luta contra o trabalho forçado sistémico. A definição de um procedimento claro para a inclusão de regiões e setores que se considera apresentarem um risco alto de trabalho forçado poderia contribuir para resolver estas questões de forma adequada e reforçar consideravelmente a capacidade do regulamento para abordar o caráter generalizado do trabalho forçado imposto pelo Estado, em especial nas cadeias de abastecimento da UE, e obrigar as empresas a eliminá-lo.

3.7. O CESE salienta que a base de dados proposta no artigo 11.º será um instrumento essencial para fazer cumprir a proibição. No entanto, importa definir uma estrutura pormenorizada para essa base de dados. O CESE salienta a necessidade de indicadores de risco claramente definidos, precisos, transparentes e exatos, baseados nomeadamente na origem e nos componentes de um produto e noutras informações pertinentes. Esta base de dados deve ser mantida atualizada com a introdução de novas informações, nomeadamente as resultantes das atividades de investigação.

3.8. O CESE salienta a importância da transparência e do acesso aberto à informação por parte das empresas, das autoridades competentes, da sociedade civil organizada e do público em geral. Por conseguinte, propõe que a base de dados inclua um sistema de avaliação comparativa, semelhante ao previsto na proposta da Comissão Europeia de um regulamento relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal [COM (2021) 706 final], que consistiria essencialmente num sistema de classificação das regiões e dos setores, mas também de grupos de produtos, produtos individuais e empresas, em função do risco mais ou menos elevado, determinado nomeadamente através das informações compiladas na base de dados por peritos. Além disso, o CESE salienta a importância de permitir que a sociedade civil organizada, incluindo os parceiros sociais, forneça informações pertinentes. Em particular, deve assegurar-se que as organizações da sociedade civil de países terceiros possam fornecer facilmente informações pertinentes sobre o trabalho forçado. Para recolher informações pertinentes, é essencial estabelecer uma cooperação estreita com as representações e delegações permanentes da UE, bem como com os gabinetes das Nações Unidas (incluindo os gabinetes da OIT), o Observatório do Trabalho Forçado da OIT recém-criado e a sua base de dados, além de outras organizações da sociedade civil, como a plataforma Delta 8.7 sobre o trabalho forçado.

3.9. O facto de as autoridades nacionais competentes, por sua própria iniciativa ou em resposta a informações recebidas, terem de dar início a uma investigação sempre que tiverem uma suspeita fundamentada de que as mercadorias foram fabricadas com recurso a trabalho forçado constitui um elemento fundamental da proposta de regulamento. O CESE considera que as autoridades nacionais competentes devem ter o direito de reter mercadorias na fronteira da UE logo que considerem existir uma preocupação fundamentada nos termos do artigo 2.º, alínea n). As autoridades aduaneiras dos EUA já utilizam uma abordagem semelhante sob a forma de «ordens de retenção» (*withhold release orders*). O CESE propõe que os operadores económicos sejam sujeitos a obrigações diferentes consoante a respetiva classificação do nível de risco.

3.10. Nos casos de alto risco, deve ser obrigatório um sistema de diligência devida, que inclua a recolha de informações e a avaliação e atenuação dos riscos, semelhante ao sistema estabelecido no regulamento relativo aos produtos não associados à desflorestação, mas adaptado à proposta relativa ao trabalho forçado. Por conseguinte, são necessárias informações pormenorizadas sobre o produto, o fabricante, o importador, a origem e os componentes, juntamente com os recursos e minerais utilizados no produto e nos seus componentes, como parte integrante da identificação e da divulgação da cadeia de abastecimento, o que constitui um requisito essencial para determinar em que pontos da cadeia de valor ocorre o trabalho forçado. Tendo em conta a situação das PME, convém simplificar o dever de diligência e limitá-lo à recolha de informações pertinentes. Além disso, as autoridades nacionais competentes devem centrar as suas investigações preliminares em produtos associados a regiões, empresas e/ou setores de alto risco. Importa, em todo o caso, respeitar os segredos comerciais, por exemplo, através da utilização de cláusulas de confidencialidade adequadas.

3.11. Na fase preliminar das investigações, o operador económico terá de apresentar uma declaração de diligência devida se o produto estiver associado a regiões, empresas e/ou setores de alto risco. O incumprimento dos requisitos de dever de diligência que serão especificados nas orientações (artigo 23.º), bem como a ausência de comunicação das declarações de diligência devida exigidas, devem fazer pressupor uma preocupação fundamentada e conduzir à retenção do produto e à abertura direta de um inquérito. No que diz respeito aos produtos associados a regiões, empresas e/ou setores de baixo risco, os operadores económicos estão isentos da obrigação do dever de diligência e o procedimento deve ser realizado conforme proposto pela Comissão Europeia. No entanto, para evitar a desvinculação irresponsável, o CESE salienta que o dever de diligência não deve ser utilizado como defesa contra a abertura de um inquérito.

3.12. O CESE salienta que só é possível assegurar uma aplicação adequada se os Estados-Membros da UE consagrarem financiamento e recursos suficientes às autoridades nacionais competentes. A Comissão Europeia já reconheceu que a eficácia da aplicação da legislação fica fortemente comprometida quando as autoridades aduaneiras nacionais não dispõem de recursos suficientes. Além disso, as autoridades nacionais competentes devem dispor de tempo suficiente para realizar uma investigação aprofundada e cuidadosa.

3.13. Tal como referido na recente publicação da OIT sobre a escravatura moderna, as vítimas de trabalho forçado têm um perfil sociodemográfico diversificado. Os grupos sociais vulneráveis, sobretudo os trabalhadores migrantes, correm um maior risco de trabalho forçado. Por conseguinte, o CESE apela para que seja tida em devida conta a situação dos trabalhadores migrantes, dos apátridas e das crianças. Importa prestar especial atenção às questões de género.

3.14. Segundo a OIT, existem 160 milhões de crianças em todo o mundo sujeitas a trabalho infantil. A abolição efetiva do trabalho infantil está prevista na Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. O empenho da UE na luta contra o trabalho infantil encontra-se manifesto na sua abordagem de tolerância zero em relação ao trabalho infantil, conforme previsto no artigo 32.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, na Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança⁽³¹⁾ e no ponto 1.4, alínea c), do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024. O CESE reconhece que a Comissão Europeia menciona explicitamente o trabalho infantil forçado no artigo 2.º, alínea a), da proposta de regulamento. No entanto, para acelerar o processo de abolição do trabalho infantil, o âmbito de aplicação do regulamento deve fazer referência também aos seguintes textos da OIT: a Convenção n.º 138 sobre a idade mínima de admissão ao emprego, de 1973, a Recomendação n.º 146, a Convenção n.º 182 sobre as Piores Formas de Trabalho das Crianças, de 1999, e a Recomendação n.º 190. Além disso, o CESE salienta a necessidade de uma iniciativa legislativa da UE para combater todas as outras formas de trabalho infantil.

3.15. O CESE observa que a proposta atual não tem devidamente em conta a perspetiva dos trabalhadores forçados, tanto dentro como fora da União Europeia. Para reforçar a posição dos trabalhadores forçados, a legislação europeia deve prever uma indemnização adequada para as vítimas. Os representantes dos trabalhadores, os sindicatos locais, a Confederação Sindical Internacional (CSI) e os próprios trabalhadores, bem como as organizações da sociedade civil, devem participar nos processos de investigação e de decisão, a fim de assegurar que os pontos de vista e os interesses dos trabalhadores afetados são tidos em conta em todas as fases.

3.16. A Comissão Europeia deve intensificar os esforços para criar estruturas internacionais destinadas a resolver o problema do trabalho forçado, bem como harmonizar as ações e medidas destinadas a garantir a segurança jurídica a nível internacional. Além disso, o CESE tem apelado para que a UE apoie um tratado vinculativo das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos e para que se pondere o estabelecimento de uma convenção da OIT sobre o trabalho digno nas cadeias de abastecimento, conforme referido no seu Parecer SOC/727⁽³²⁾. A cooperação e o intercâmbio de informações com países terceiros e organizações internacionais são importantes para assegurar a correta prossecução dos objetivos do regulamento.

3.17. O CESE salienta que é essencial uma legislação forte e ambiciosa para combater o trabalho forçado na UE e em todos os países parceiros. Por conseguinte, a fim de evitar incoerências e de abordar eficazmente a questão do trabalho forçado a nível mundial, importa alinhar a proposta atual com as definições e os critérios em vigor nos EUA, no Canadá e noutros mercados desenvolvidos maduros, por exemplo, com a lei de prevenção do trabalho forçado dos uigures (*Uyghur Forced Labor Prevention Act* — UFLPA) dos EUA, a lei pautal (*Tariff Act*) dos EUA e a lei sobre a luta contra o trabalho forçado e o trabalho infantil nas cadeias de abastecimento (*Fighting against Forced Labour and Child Labour in Supply Chains Act*) do

⁽³¹⁾ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391); Estratégia da UE sobre os direitos das crianças.

⁽³²⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Trabalho digno em todo o mundo [COM(2022) 66 final] (JO C 486 de 21.12.2022, p. 149).

Canadá, que se encontra em debate. No entanto, é importante que a UE disponha de um sistema institucional eficaz para verificar os casos de trabalho forçado em todo o mundo, que as empresas devem respeitar. A proposta deve visar o desenvolvimento de estruturas internacionais conjuntas para combater o trabalho forçado, com vista a uma maior harmonização, clareza e segurança jurídicas a nível internacional, especialmente para evitar que as empresas da UE incorram no incumprimento da legislação estrangeira.

3.18. Uma vez que o trabalho forçado é um problema mundial e que as cadeias de valor mundiais estão profundamente interligadas, importa promover a cooperação internacional contra o trabalho forçado. O CESE salienta que, para assegurar a imposição efetiva da proibição, é essencial uma cooperação forte e o intercâmbio de informações com as autoridades de países terceiros e as organizações internacionais, em especial a OIT e a ONU.

3.19. As representações permanentes e as delegações da UE no terreno devem desempenhar um papel fundamental na comunicação com as vítimas de trabalho forçado e as organizações da sociedade civil. Devem também desempenhar um papel igualmente importante na cooperação com a ONU e a OIT no que diz respeito à recolha e ao fornecimento de dados valiosos para as avaliações de risco (por exemplo, durante a criação ou o apoio à realização de inquéritos nacionais sobre o trabalho forçado) e atuar como parceiros de cooperação nas investigações em curso. Devem, além disso, ser o primeiro ponto de contacto para a apresentação de denúncias.

3.20. O processo de globalização reforçou a posição das empresas que operam a nível mundial e enfraqueceu o poder das instituições públicas, especialmente no hemisfério sul. O CESE assinala a importância de se integrar a luta contra o trabalho forçado na política comercial da UE e na sua política de cooperação para o desenvolvimento. No que diz respeito aos países menos desenvolvidos, o apoio ativo às autoridades locais do trabalho deve ser uma prioridade. O CESE sublinha que a legislação em apreço deve tratar todos os países da mesma forma e adverte para o risco de os países menos desenvolvidos serem prejudicados de forma desproporcionada.

3.21. O CESE congratula-se com o âmbito de aplicação da proposta, que inclui todos os operadores económicos, independentemente da sua dimensão. Não obstante, as investigações das autoridades devem realizar-se em função da dimensão e dos recursos económicos desses operadores económicos. Por conseguinte, cumpre dar prioridade às empresas que apresentem um risco elevado de recurso ao trabalho forçado, bem como aos operadores económicos de grande dimensão. O CESE salienta que a natureza única dos mercados digitais deve ser objeto de um tratamento especial na aplicação da legislação em apreço.

3.22. O CESE aproveita a oportunidade oferecida pela adoção deste ato legislativo para solicitar à Comissão Europeia que estude a viabilidade de uma Agência de Notação Pública da UE para a sustentabilidade ambiental e social, bem como para os direitos humanos no contexto empresarial, como já debatido no ponto 3.11 do Parecer do CESE REX/518. Essa agência deve elaborar normas europeias para os sistemas de diligência devida. Estas normas poderiam contribuir, no essencial, para a criação de condições de concorrência equitativas, o que é do particular interesse das empresas europeias. Além disso, a agência deve também definir normas de qualidade obrigatórias para as empresas que realizam auditorias, bem como processos de acreditação na UE e um sistema de monitorização para o controlo regular dessas empresas.

3.23. O CESE solicita que sejam nomeadas ou constituídas autoridades nacionais competentes nos Estados-Membros para proceder à acreditação das empresas que realizam auditorias no domínio da sustentabilidade ambiental e social, bem como dos direitos humanos no contexto empresarial. A Agência Pública de Notação deve assistir as autoridades nacionais competentes, prestando apoio técnico e formação na implementação de sistemas nacionais de apoio às empresas relativamente a questões da responsabilidade e do dever de diligência. O CESE observa que, no que diz respeito à aplicação do regulamento proposto, são necessárias, por um lado, formulações claras e compreensíveis para garantir a segurança jurídica e, por outro, orientações fáceis de seguir para assegurar encargos administrativos geríveis para os operadores económicos, em especial as PME, na sua prática diária. Por conseguinte, as autoridades nacionais competentes devem prestar apoio técnico às empresas, especialmente às PME, na criação dos respetivos sistemas de diligência devida (em conformidade com os Princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos, as Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais e a Declaração da OIT sobre Empresas Multinacionais).

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE subscreve a definição contida no artigo 2.º, alínea a), que se baseia na definição de trabalho forçado da OIT, a qual inclui «todo o trabalho ou serviço». Os bens transportados com recurso a trabalho forçado devem, por conseguinte, ser incluídos na proposta, tanto para cumprir a definição como para refletir o facto de os serviços de transporte constituírem uma parte essencial da cadeia de abastecimento de mercadorias.

4.2. A Comissão Europeia deve desempenhar um papel forte, ativo e de liderança na rede da União contra os produtos fabricados com recurso ao trabalho forçado, proposta no artigo 24.º, a fim de apoiar e coordenar as autoridades nacionais na aplicação do regulamento. O CESE insta a Comissão a prever uma estrutura claramente definida e financiamento suficiente para esta rede, a fim de apoiar os Estados-Membros da UE na recolha de informações e na utilização da rede para manter um fluxo coerente das informações. A rede deve coordenar ações como a realização de investigações internacionais e apoiar a aplicação das proibições de importação. Além disso, a Comissão deve ponderar a possibilidade de realizar investigações autonomamente, como já acontece no âmbito da vigilância e da investigação das práticas anticoncorrenciais. O CESE insta a Comissão a assegurar a participação da sociedade civil organizada, em especial os parceiros sociais, em todas as ações da rede.

4.3. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de elaboração de orientações, tal como referido no artigo 23.º da proposta, para apoiar as empresas na identificação, prevenção, atenuação ou cessação dos riscos de trabalho forçado nas suas operações e cadeias de valor. Além disso, a Comissão ou outros poderes públicos devem formular recomendações claras sobre a forma de desenvolver regimes de dever de diligência para as PME e, por conseguinte, prestar apoio particular a estas empresas. O CESE insta a Comissão a assegurar a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração e a publicar as orientações (artigos 11.º e 23.º) de forma a torná-las facilmente acessíveis o mais rapidamente possível, em todo o caso bem antes da entrada em vigor do regulamento. As autoridades nacionais competentes, as autoridades aduaneiras e as entidades empresariais poderão assim preparar-se para a aplicação do ato jurídico e para as eventuais dificuldades associadas.

4.4. O CESE salienta que o facto de as autoridades nacionais competentes precisarem do consentimento dos operadores económicos para realizar investigações, tal como referido no artigo 5.º, n.º 6, enfraquece o processo de investigação e cria uma lacuna na proposta de regulamento.

4.5. O CESE salienta a necessidade de se estabelecer sanções mínimas uniformes a nível da UE aplicáveis em caso de infração ao regulamento. Desta forma, será possível evitar um nivelamento por baixo entre os Estados-Membros e assegurar condições de concorrência equitativas. Além disso, seria benéfico impor uma obrigação periódica (por exemplo, de dois em dois anos) à Comissão para a apresentação de relatórios sobre a aplicação do regulamento em cada Estado-Membro.

4.6. O CESE manifesta a sua preocupação com o facto de a aplicação do regulamento ser da responsabilidade das autoridades aduaneiras nacionais (artigo 12.º), o que poderá criar ineficiências na aplicação, uma vez que as estâncias aduaneiras dos vários países poderão adotar tratamentos diferentes, causando incoerências no interior da UE. Por conseguinte, é necessário colocar a tónica numa aplicação adequada nos diversos países e assegurá-la a nível institucional. Importa fornecer às autoridades nacionais responsáveis pela aplicação orientações claras e recursos que lhes permitam acompanhar e fazer cumprir eficazmente o regulamento proposto. Há que prestar apoio técnico à comunidade empresarial para ajudar as empresas a cumprir a legislação. Para o efeito, o CESE considera que a UE precisa de um quadro conceptual para uma avaliação comum dos riscos, bem como de orientações claras, evitando as duplicações burocráticas e simplificando os procedimentos, sempre que possível.

4.7. No que diz respeito aos prazos do processo de investigação, considera-se que o período para as empresas apresentarem elementos de prova deve ser superior aos 15 dias indicados na fase preliminar do processo e 15 dias adicionais na segunda fase. Além disso, deve ser prolongado o prazo de 30 dias para as empresas recolherem os produtos que violem o regulamento. É igualmente necessário esclarecer a forma como o processo de recolha terá lugar na prática, nomeadamente no que diz respeito à destruição dos produtos se necessário.

4.8. Tal como referido no Parecer do CESE — Governança sustentável das empresas (INT/973) ⁽³³⁾, os sindicatos e os representantes dos trabalhadores estão bem cientes dos casos em que podem ocorrer eventuais más condutas. Por esse motivo, o CESE salienta a importância de associar os representantes dos trabalhadores e os sindicatos locais, juntamente com a CSI, à criação dos processos de diligência devida (identificação dos riscos), ao seu acompanhamento (aplicação) e à notificação de infrações (mecanismos de alerta). Solicita que os sindicatos e os representantes dos trabalhadores na UE e em países terceiros sejam explicitamente mencionados no artigo 26.º, alínea a).

4.9. O CESE sublinha que a sociedade civil organizada deve ser consultada durante a elaboração dos atos delegados a que se refere o artigo 27.º do regulamento.

Bruxelas, 25 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽³³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final] (JO C 443 de 22.11.2022, p. 81).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2017/745 e (UE) 2017/746 no que diz respeito às disposições transitórias aplicáveis a determinados dispositivos médicos para diagnóstico *in vitro*

[COM(2023) 10 final — 2023/0005 (COD)]

(2023/C 140/14)

Consulta	Conselho da União Europeia, 23.1.2023 Parlamento Europeu, 26.1.2023
Base jurídica	Artigo 114.º e artigo 168.º, n.º 4, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	190/0/2

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité decidiu emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às taxas e aos emolumentos cobrados pela Agência Europeia de Medicamentos, que altera o Regulamento (UE) 2017/745 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 297/95 do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 658/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho

[COM(2022) 721 final — 2022/0417 (COD)]

(2023/C 140/15)

Consulta	Conselho da União Europeia, 22.12.2022 Parlamento Europeu, 15.12.2022
Base jurídica	Artigo 114.º e artigo 168.º, n.º 4, alíneas b) e c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em plenária	24.1.2023
Reunião plenária n.º	575
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	195/0/1

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité decidiu emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 24 de janeiro de 2023.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações
da União Europeia
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT