

Jornal Oficial

da União Europeia

C 162

51.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

25 de Junho de 2008

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
III	<i>Actos preparatórios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU	
	442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008	
2008/C 162/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Definição do papel e do regime das acções colectivas no domínio do direito comunitário do consumo»	1
2008/C 162/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Estratégia comunitária em matéria de Política dos Consumidores para 2007-2013 — Responsabilizar o consumidor, melhorar o seu bem-estar e protegê-lo de forma eficaz» COM(2007) 99 <i>final</i>	20
2008/C 162/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Política Espacial Europeia» COM(2007) 212 <i>final</i>	24
2008/C 162/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, incluindo uma análise da questão da eventual introdução da responsabilidade directa do produtor» COM(2007) 210 <i>final</i>	31
2008/C 162/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência 2006» COM(2007) 358 <i>final</i>	35
2008/C 162/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação dos dispositivos de iluminação e de sinalização luminosa dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada) COM(2007) 840 <i>final</i> — 2007/0284 (COD)	40
2008/C 162/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às denominações têxteis» — (Reformulação) COM(2007) 870 <i>final</i> — 2008/0005 (COD)	40

PT

Preço:
22 EUR

(continua no verso da capa)

2008/C 162/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro» (Versão codificada) COM (2007) 873 final — 2007/0299 (COD)	41
2008/C 162/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às matérias que podem ser adicionadas aos medicamentos tendo em vista a sua coloração» (Reformulação) COM(2008) 1 final — 2008/0001 (COD)	41
2008/C 162/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Avaliação independente dos serviços de interesse geral»	42
2008/C 162/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Promover o amplo acesso de todos os cidadãos à biblioteca digital europeia»	46
2008/C 162/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Pacote energético no sector dos transportes»	52
2008/C 162/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Eficiência energética dos edifícios — contributos dos utilizadores finais» (Parecer exploratório)	62
2008/C 162/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia»	72
2008/C 162/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 460/2004, que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, no que respeita à duração da agência» COM(2007) 861 final — 2007/0291 (COD)	79
2008/C 162/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Instrumentos de gestão baseados nos direitos de pesca»	79
2008/C 162/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, no que respeita ao regime de ajuda ao algodão» COM(2007) 701 final — 2007/0242 (CNS)	83
2008/C 162/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados (Reformulação)» COM(2007) 736 final — 2007/0259 (COD)	85
2008/C 162/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (Versão codificada)» COM(2007) 667 final — 2007/0235 (COD)	86
2008/C 162/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante às regras gerais relativas à definição, designação e apresentação dos vinhos aromatizados, das bebidas aromatizadas à base de vinho e dos cocktails aromatizados de produtos vitivinícolas (Reformulação)» COM(2007) 848 final — 2007/0287 (COD)	86
2008/C 162/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à exploração e à comercialização de águas minerais naturais» (reformulação) COM(2007) 858 final — 2007/0292 (COD)	87

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>continuação</i>)	<i>Página</i>
2008/C 162/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspectivas de investigação nos sectores do carvão e do aço»	88
2008/C 162/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Decisão 85/368/CEE do Conselho relativa à correspondência de qualificações de formação profissional entre Estados-Membros das Comunidades Europeias» COM(2007) 680 <i>final</i> — 2007/0234 (COD)	90
2008/C 162/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Conselho sobre diretrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros (ao abrigo do artigo 128.º do Tratado CE)» COM (2007) 803 <i>final</i> /2 Part V — 2007/0300 (CNS)	92
2008/C 162/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Integração financeira: bolsa de valores»	96

III

*(Actos preparatórios)***COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU****442.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 13 E 14 DE FEVEREIRO DE 2008****Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Definição do papel e do regime das acções colectivas no domínio do direito comunitário do consumo»**

(2008/C 162/01)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

«Definição do papel e do regime das acções colectivas no domínio do direito comunitário do consumo».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2008 sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 134 votos a favor, 94 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE decidiu reabrir o debate sobre a necessidade e a oportunidade de uma reflexão aprofundada sobre o papel e o regime jurídico de uma forma de acção colectiva de grupo harmonizada a nível comunitário, em especial no domínio do direito do consumo e da concorrência, pelo menos numa primeira fase.

1.2 O CESE sempre defendeu a definição, a nível comunitário, de uma acção colectiva cujo objectivo seria a obtenção da reparação efectiva dos danos em caso de violação de direitos colectivos ou difusos. Tal acção completaria utilmente a protecção já conferida pelas vias de recurso tanto alternativas como judiciais, nomeadamente pela acção inibitória tal como definida pela Directiva 98/27/CE de 19 de Maio de 1998.

1.3 Com efeito o CESE, por várias vezes, defendeu a necessidade de uma intervenção comunitária neste domínio, na medida em que considerou que tal acção:

- pode contribuir de forma decisiva para a supressão dos obstáculos ao funcionamento do mercado interno, motivados pelas divergências dos diferentes regimes jurídicos nacionais, e devolver, assim, uma nova confiança aos consumidores quanto aos benefícios do mercado único, assegurando, além disso, as condições de uma concorrência leal e efectiva entre as empresas (artigo 3.º, n.º1, alíneas c) e g), do Tratado);
- permitiria um reforço da defesa dos consumidores facilitando e tornando mais eficaz o recurso à justiça e assegurando, assim, uma aplicação mais eficiente da legislação comunitária (artigo 3.º, n.º 1, alínea t), do Tratado);
- responderia ao princípio fundamental do direito ao recurso efectivo a um tribunal imparcial, direito garantido pela Carta Europeia dos Direitos Fundamentais (artigo 47.º)

1.4 O facto de vários Estados-Membros terem adoptado no decurso dos últimos anos sistemas judiciários díspares de representação dos interesses colectivos dos consumidores enquanto outros ainda não o fizeram, dá origem a desigualdades no acesso à justiça que prejudicam a realização do mercado interno. O CESE lamenta a existência desta situação tanto mais que a satisfação e a confiança dos cidadãos é um dos objectivos anunciados da realização do mercado interno do século XXI. O CESE está atento aos efeitos de qualquer medida em vista, relativa à competitividade das empresas europeias e das incidências que encargos desproporcionados teriam, no final das contas, sobre os trabalhadores e sobre os consumidores.

1.5 O CESE propõe, portanto, contribuir para esta reflexão com sugestões concretas sobre o regime jurídico dessa acção colectiva, tendo em conta os sistemas nacionais em vigor nos países europeus, mas também as experiências de outros países que desenvolveram tais acções. Será prestada particular atenção aos princípios formulados na Recomendação C(2007)74 do Conselho de Ministros da OCDE sobre a resolução dos litígios de consumo e sua reparação, de 12 de Julho de 2007.

1.6 Na definição dos parâmetros propostos para uma iniciativa legislativa a nível comunitário, o CESE tomou em consideração a tradição jurídica comum das instituições judiciais europeias e os princípios fundamentais comuns de processo civil dos Estados-Membros e, portanto, rejeitou os aspectos da «*class action*» americana, incompatíveis com as suas tradições e princípios. O CESE considera particularmente nefasto qualquer desenvolvimento de práticas que atribuam a investidores terceiros ou aos advogados, inspirados pelas «*class actions*» americanas, partes substanciais dos montantes obtidos como reparação ou como punições nos processos introduzidos em nome dos interesses dos consumidores.

1.7 Tendo em conta os objectivos e as finalidades de tal instrumento, o CESE analisou as principais opções possíveis no que respeita ao regime jurídico [vantagens e inconvenientes de um regime de adesão (*opt-in*), de exclusão (*opt-out*) ou misto], o papel do juiz, a reparação dos danos, os recursos e o financiamento.

1.8 A base jurídica de tal iniciativa, bem como o instrumento jurídico a utilizar, são outras questões importantes que foram igualmente analisadas e que dão origem a propostas.

1.9 O CESE recorda, por outro lado, que esta reflexão sobre a instituição de um mecanismo de acção colectiva não se opõe de forma alguma, muito pelo contrário, à existência e ao desenvolvimento de formas alternativas de resolução de litígios (ADR). O CESE foi um dos primeiros a afirmar a necessidade de criar instrumentos eficazes que permitam aos consumidores defender os seus direitos, individuais ou colectivos, sem recorrer a juízo. A este respeito, o CESE defende um melhor alinhamento dos regimes ombudsman e similares nos sectores que constituem o mundo do consumo e em especial onde o comércio transfronteiriço é mais desenvolvido ou onde é chamado a desenvolver-se.

1.10 Há um leque alargado de vias de recursos colectivos para os consumidores lesados, desde acções individuais, voluntárias e consensuais a vias colectivas e judiciais. Cada um destes níveis de resolução de litígios deve funcionar o melhor possível, procurando facilitar a reparação dos prejuízos sofridos ao nível que seja mais acessível para as vítimas.

1.11 O CESE congratula-se com a intenção manifestada pela Comissão de prosseguir os estudos a esse respeito. Insiste contudo na necessidade de ter, em paralelo, uma real vontade política que conduza a iniciativas legislativas adequadas.

1.12 Interpretando a vontade dos representantes da sociedade civil organizada, o CESE dirige-se também ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Estados-Membros para que esta reflexão seja levada a cabo tendo em conta os interesses das diferentes partes e respeitando os princípios de proporcionalidade e subsidiariedade.

2. Introdução

2.1 O objectivo deste parecer de iniciativa é promover ampla reflexão sobre o papel e o regime jurídico de uma forma de acção colectiva ⁽¹⁾ a nível comunitário, em especial no domínio do direito do consumo e da concorrência, pelo menos numa primeira fase ⁽²⁾. O seu objectivo último é convidar a sociedade civil e as instituições competentes da União Europeia a estudarem a necessidade e o impacto de tal iniciativa, a reflectirem sobre a definição da sua natureza jurídica e sobre os termos e condições da sua aplicação, no quadro de um espaço judiciário europeu.

2.2 Para este efeito, a metodologia utilizada assenta numa análise prévia das necessidades no quadro do mercado único e na conformidade da iniciativa com o direito comunitário. Em seguida, é estudada a sua capacidade para resolver os litígios transfronteiriços de forma eficaz e rápida, especialmente no que respeita aos interesses económicos dos consumidores.

3. O Mercado Único e os interesses colectivos dos trabalhadores

3.1 A «massificação» das transacções comerciais, na sequência do desenvolvimento da produção em série, a partir da segunda metade do século passado, conduziu a alterações profundas na forma de celebrar contratos e de obter os acordos para a venda e a prestação de serviços.

A chegada da sociedade da informação e as possibilidades criadas pelas vendas à distância e o comércio electrónico comportam novas vantagens para o consumidor, mas este pode encontrar novas formas de pressão e levar a novos riscos na celebração de contratos.

3.2 Quando ofertas públicas, contratos de adesão, formas agressivas de publicidade e de marketing, informação pré-contratual mal adaptada, práticas comerciais desleais generalizadas e práticas anticoncorrenciais se desenvolvem podem causar prejuízos a grupos consideráveis de consumidores que, a maior parte do tempo, não estão identificados e só dificilmente são identificáveis.

3.3 Os interesses individuais homogêneos, os interesses colectivos de grupos ou os interesses difusos de todas as pessoas não encontram sempre, nos sistemas jurídicos de direito processual tradicionais, originários do direito romano, formas adequadas de acção judicial fáceis, rápidas, pouco onerosas e eficazes ⁽³⁾.

3.4 Um pouco por todo o mundo e, em especial, nos Estados-Membros da UE, os sistemas jurídicos propõem formas de protecção judicial dos interesses colectivos ou difusos.

3.4.1 No entanto, estes sistemas são muito díspares e têm diferenças acentuadas na protecção desses interesses. Diferenças essas que criam distorções no funcionamento do Mercado Interno.

⁽¹⁾ Na acepção do processo civil e que tem por objecto a defesa dos interesses colectivos ou difusos seja agindo preventivamente (acção inibitória) seja através da reparação (pedido de indemnização). Uma outra acepção da expressão «acção colectiva» pode ser encontrada sobretudo na literatura jurídica anglo-saxónica para designar as raízes sociológicas da associabilidade (cf. «Collective action in the European union; interests and the new politics of associability» Justin GREENWOOD e Mark ASPINWALL, Routledge, London, 1998.), com interesse assinalável a nível da investigação sobre as origens sociológicas e as necessidades sociais que justificam as acções colectivas na sua acepção processual estrita.

⁽²⁾ Não se deverá excluir a possibilidade, já consagrada em várias ordens jurídicas nacionais, de ampliar o âmbito de aplicação das acções colectivas a todos os interesses colectivos ou difusos em domínios como o ambiente, o património cultural, o ordenamento do território, e quer seja contra pessoas de direito privado ou público, entre as quais administrações ou entidades públicas.

⁽³⁾ É raro encontrar na literatura jurídica uma fórmula tão lapidar como a que um insigne jurista, deputado português, encontrou para defender, durante o debate parlamentar, a introdução das acções colectivas em Portugal. Referindo-se aos novos direitos de 2.ª e de 3.ª geração, direito do trabalho, dos consumidores, do ambiente, do ordenamento do território, da protecção do património cultural «direitos com propensão universalizante que, sendo de cada um, são de muitos, senão de todos» o deputado J. Almeida Santos questionava-se *Será que, sendo de todos ou de muitos, se justifica a sua protecção judicial pinga a pinga, com os demandantes em bicha à espera de vez para verem julgado o seu caso, porventura igual ao do seu co-profissional ou do seu vizinho, e quantas vezes obtendo ganho de causa quando o resultado já não faz sentido, quando a indemnização foi já consumida pela inflação, quando a reparação da honra chega tarde para evitar o divórcio ou refazer o crédito, quando enfim, o ponto de chegada de uma longa via-sacra processual é a viva imagem da ineficácia e da inutilidade? Teremos mesmo que manter qua tale a visão Kafkiana do purgatório judiciário? De súbito, a consciência de que não basta uma protecção jurídica quase exclusivamente individual; de que há direitos e interesses metaindividuais a meio caminho dos colectivos; de que é insuficiente o direito de acção dos directa e indirectamente lesados; de que se aproxima o fim da concepção individualista do direito e da justiça; de que desponta no horizonte a aurora de um novo pluralismo e de um novo direito* (in Diário da Assembleia da República, I Série, n.º 46, 21.2.1990, pag. 1617).

3.5 Com efeito, por não haver harmonização a nível comunitário, os sistemas judiciais nacionais desenvolveram-se, num passado recente, segundo orientações muito diferentes, que não derivam de princípios fundamentais divergentes mas sobretudo de diferentes abordagens e tradições do direito adjectivo ou processual. Os quadros em anexo ilustram as diferenças mais importantes a nível nacional ⁽⁴⁾.

3.6 Os inconvenientes dessa situação em termos de desigualdade dos cidadãos europeus no acesso ao direito e à justiça foram, muito cedo, denunciados, sobretudo pelas organizações representativas dos interesses dos consumidores, mas também por numerosos juristas e professores de direito comunitário ⁽⁵⁾.

3.7 No entanto, no plano das instituições europeias, foi apenas em 1985, no seguimento de um Colóquio realizado em Gand, em 1982, sob o patrocínio da Comissão, que foi publicado o Memorandum sobre «O Acesso dos Consumidores à Justiça» ⁽⁶⁾, onde a Comissão, especialmente e pela primeira vez, se debruça sobre os sistemas de defesa em juízo dos interesses colectivos.

3.8 Mas foi verdadeiramente só na Comunicação Complementar de 7 de Maio de 1987 que a Comissão, no seguimento de uma Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de Março de 1987 ⁽⁷⁾, anunciou a sua intenção de proceder a um estudo de uma directiva-quadro que introduza o direito generalizado das associações de defesa judicial dos seus interesses colectivos e convidando o Conselho a admitir o papel proeminente das organizações de consumidores, quer como intermediários, quer como agentes directos no domínio do acesso dos consumidores à justiça.

3.9 Também o Conselho, na sua Resolução de 25 de Junho de 1987, consagrada exclusivamente ao acesso dos consumidores à justiça, salientara «o papel importante das associações de consumidores» e instava a Comissão «a analisar a oportunidade de uma iniciativa a nível comunitário neste domínio» ⁽⁸⁾.

3.10 Finalmente, em 1989, ao delinear as «Prioridades Futuras para o relançamento das políticas de protecção de consumidores» ⁽⁹⁾, a Comissão, no seu Plano Trienal (1990-1992), reconheceu que «o acesso à justiça e à reparação dos prejuízos sofridos é medíocre em grande número de Estados-membros em razão do seu custo, da sua complexidade e dos prazos necessários, e existem problemas ligados às transacções transfronteiras» e afirmou ter em curso estudos sobre as medidas a tomar, sendo «objecto de uma particular atenção a possibilidade de acções de grupo para a reparação de prejuízos causado ao consumidor» ⁽¹⁰⁾.

3.11 Foi, no entanto, apenas em 1993 que a Comissão se resolveu a relançar um debate público sobre esta matéria, com a publicação do importante «Livro Verde sobre o Acesso dos Consumidores à Justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado único» ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ O estudo do Centro de Estudos do Direito do Consumo da Universidade Católica de Lovaina efectuado para a Comissão (DG SANCO) é também uma excelente compilação que permite retirar as consequências das diferentes ópticas nacionais para a resolução dos litígios transfronteiriços, sobretudo quando os consumidores de diferentes Estados-Membros são afectados pelas mesmas práticas comerciais desleais transnacionais, pelos vícios ou pelos defeitos dos mesmos produtos ou por contratos negociados a distância que contenham as mesmas cláusulas contratuais gerais abusivas.

⁽⁵⁾ Na doutrina, não se pode esquecer a obra precursora de Jacques van COMPERNOLLE «Le Droit d'action en justice des groupements» LARCIER, Bruxelles, 1972, bem como a obra colectiva «L'aide juridique au consommateur», de T. BOURGOIGNIE, Guy DELVAX, Françoise DOMONT-NAERT e C. PANIER, CDC Bruylant, Bruxelles, 1981.

⁽⁶⁾ Transmisso ao Conselho em 4 de Janeiro de 1985 e completado, logo em 7 de Maio de 1987, por uma «Comunicação Complementar sobre o Acesso dos Consumidores à Justiça». Aliás, na Comunicação da Comissão de 4 de Junho de 1985, conhecida como «Novo Impulso para a Política da Protecção dos Consumidores» (Doc. COM(85) 314 final), cujas orientações foram aprovadas pelo Conselho a 23 de Junho de 1986 (JO C 167 de 5.6.1986), já se salientava que «os procedimentos jurídicos clássicos são lentos e muitas vezes onerosos em relação aos valores em causa nos negócios de consumo» pelo que seria necessário que existissem «meios apropriados de consulta e de recurso» para que os direitos dos consumidores fossem devidamente protegidos.

⁽⁷⁾ A relatora foi a deputada holandesa BOOT. Devido às alterações introduzidas pelos então deputados europeus Squarcialupi e Pegado Liz, destaca-se o apelo lançado à Comissão no sentido de propor uma directiva que harmonizasse as legislações dos Estados-Membros de modo a garantir a defesa dos interesses colectivos dos consumidores, dando às associações de consumidores a possibilidade de litigar no interesse da categoria que representam e dos consumidores individualmente (Doc. A2 152/86 de 21.XI.86 (PE 104.304)).

⁽⁸⁾ Resolução 87/C in JO C 176 de 4.7.1987.

⁽⁹⁾ Aprovadas pelo Conselho em 9 de Março de 1989 (JO C 99 de 13.4.1989).

⁽¹⁰⁾ COM(90) 98 final de 3 de Maio de 1990. É a primeira vez que num documento oficial da Comissão se alude às «acções de grupo».

⁽¹¹⁾ COM(93) 576 final de 16 de Novembro de 1993. Para a sua compreensão, é importante recordar que entre 1991 e 1992 surgiram, um pouco por todo o lado, várias iniciativas de debate das questões ligadas ao acesso ao direito e à justiça, de que cumpre destacar a Conferência sobre «Consumer Redress Mechanisms», organizada pelo Office of Fair Trading, em Londres, em Janeiro de 1991, a III Conferência sobre «O acesso do consumidor à justiça», em Lisboa, a 21-23 de Maio de 1992, promovida pela Comissão e pelo Instituto do Consumidor e o Colóquio sobre «La Protection du Consommateur Transfrontalier», no Luxemburgo, em Outubro de 1993, organizado pelos Ministérios da Economia e da Família e Solidariedade, com o apoio da Comissão, dos quais resultaram relatórios extremamente importantes ainda hoje. É, também, o momento em que vários académicos eméritos e jurisconsultos de renome se debruçam sobre a questão (cf. designadamente, «Group actions and Consumer Protection», Thierry BOURGOIGNIE, Col. Droit et Consommation, Vol. XXVIII, 1992; «Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community», Anne MORIN, INC, France, 1990).

Com efeito, foi aí que, pela primeira vez, se equacionou, com clareza e na perspectiva comunitária, a questão do estabelecimento de um regime uniforme para as acções inibitórias, que muitos entenderam que seria a base para uma verdadeira e própria acção colectiva para defesa dos interesses dos consumidores ⁽¹²⁾.

3.12 Daí que o Parlamento Europeu, na sua Resolução de 22 de Abril de 1994, ⁽¹³⁾ tenha concluído, designadamente, que «seria útil proceder a uma certa harmonização das normas de processo dos Estados-Membros, com a possibilidade de instituir, para casos até um determinado montante, um processo comunitário que permita resolver rapidamente os litígios transfronteiriços», bem como «harmonizar até certo ponto as condições aplicáveis para iniciar uma acção inibitória contra práticas comerciais ilícitas».

3.13 Por seu turno, o CESE, no seu Parecer, aprovado por unanimidade na Sessão Plenária de 1 de Julho de 1994 ⁽¹⁴⁾, referiu, inter alia, o princípio do «reconhecimento genérico da legitimidade processual activa das associações de consumidores para representar interesses colectivos ou difusos, em qualquer instância judicial ou extrajudicial de qualquer Estado-Membro, independentemente da nacionalidade dos interessados ou do local originário do conflito e incentivou expressamente a Comissão à criação de um processo uniforme relativo a acções colectivas e acções conjuntas», não apenas para a cessação de práticas ilícitas mas também para a reparação de danos e indemnização de prejuízos ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ É, no entanto, importante salientar que o referido Livro Verde apoia-se em algumas decisões e documentos de trabalho anteriores, que o suportam e lhe conferem a base de apoio político indispensável para a sua aceitação. Com efeito, em Março de 1992, a Comissão havia confiado a um grupo de personalidades independentes, presidido pelo Lord Peter Sutherland, a elaboração de um relatório sobre o funcionamento do Mercado Interno, que fizesse o ponto do que se havia alcançado com a aplicação do Livro Branco sobre o Mercado Interno. Publicado em 26 de Outubro de 1992, este relatório, no que em particular se refere ao acesso à justiça, afirma que «não há certezas quanto à eficácia na protecção dos direitos dos consumidores», manifesta a sua preocupação pela ineficácia da Convenção de Bruxelas de 1968 relativa ao reconhecimento mútuo das decisões e às dificuldades daí decorrentes para a execução, num Estado-Membro, de um título executivo emitido por um tribunal de outro Estado-Membro e recomenda, por isso, um exame urgente, por parte da Comunidade, desta matéria (Recomendação n.º 22). A Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 2 de Dezembro de 1992, sobre «O funcionamento do Mercado Interno: acompanhamento do Relatório Sutherland», deu cumprimento a esta recomendação. (SEC (92) 2277 final). Por seu turno, no documento de trabalho «Para um Programa Estratégico sobre o Mercado Interno», apresentado pela Comissão em Junho de 1993, reconhece-se a necessidade de criar um quadro operacional coerente sobre o acesso à justiça, que integre um conjunto de acções visando a divulgação, a transparência e a aplicação do direito comunitário. (COM(93) 256). Por outro lado, a Comunicação da Comissão ao Conselho de 22 de Dezembro de 1993 chamava a atenção para o facto de a realização do mercado interno conduzir eventualmente a um aumento de casos em que os residentes de um Estado-Membro invocarão os seus direitos noutro Estado-Membro (COM(93) 632 final).

E sendo certo que, no seu entender, não incumbiria à Comunidade procurar uma harmonização que eliminasse as características específicas dos diversos sistemas jurídicos nacionais, a Comissão propunha-se, no entanto, desenvolver esforços no sentido da informação e formação em direito comunitário, da transparência, eficácia e rigor na aplicação desse direito, e da coordenação e cooperação no domínio da justiça entre os Estados-Membros e a Comissão, facilitada pela entrada em vigor do Tratado de Maastricht e, nomeadamente, do seu «terceiro pilar». Aí se anunciava, precisamente, a publicação do «Livro Verde» e da «ampla consulta» que, no seu seguimento, seria lançada. Na reunião do Conselho de 27 de Setembro de 1993 (686 Sessão do Mercado Interno) havia, aliás, sido concluído que era fundamental proceder ao «aprofundamento da reflexão relativa ao acesso à justiça, designadamente na base de um livro verde anunciado pela Comissão para o final do ano, o qual considerará a questão dos meios processuais e, se tal for o caso, de uma maior transparência relativamente às sanções». É, aliás, desta altura, a apresentação dum importante estudo, encomendado pela Comissão a ERIC BALATE, CL. NERRY, J. BIGOT, R. TECHÉL M. A. MUNGE, L. DORR e P. PAWLAS, com a assistência de A. M. PETTOVICH, precisamente sobre «A right to group actions for consumer associations throughout the Community» (Contract B5 1000/91/012369), ainda hoje elemento de estudo incontornável nesta matéria.

⁽¹³⁾ DOC PE 207.674 de 9 de Março, de que foi relator o Deputado Medina Ortega.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94, de que foi relator o conselheiro Ataíde Ferreira 1989 (JO C 295 de 22.10.1994). Esta preocupação do CES sobre a matéria não é, no entanto, nova. Em outros Pareceres, designadamente em dois Pareceres de iniciativa sobre a realização do mercado interno e a protecção dos consumidores, da autoria do Sr. Ataíde Ferreira, de 26 de Setembro de 1992 (CES 1115/91, JO C 339 de 31 de Dezembro de 1991) e de 24 de Novembro de 1992 (CES 878/92, JO C 19 de 25 de Janeiro de 1993) já se chamava a atenção da Comissão para a necessidade de identificar as possibilidades de acção no domínio da regulação dos litígios transfronteiriços e do reconhecimento de poderes de representação das organizações de consumidores quer em litígios nacionais quer transfronteiriços (Ponto 5.42. do Doc. CES 1115/91; ponto 4.12 do Doc. CES 878/92 e Secção 4 do interessante Estudo anexo, da autoria conjunta de Eric Balate, Pierre Dejemeppe e Monique Goyens, publicado pelo CES (CES 93 003) pp. 103 e segts.).

⁽¹⁵⁾ O tema seria, aliás, retomado posteriormente pelo CESE em vários dos seus pareceres de que se destacam pela sua importância o parecer de iniciativa sobre «Mercado Único e Defesa dos Consumidores: Oportunidades e Obstáculos no Grande Mercado», de que foi relator o ainda conselheiro F. Ceballo Herrero, aprovado em sessão de 22 de Novembro de 1995, onde se constata que, até essa data, não havia sido dado qualquer seguimento às sugestões e propostas avançadas pelo CES, no seu anterior Parecer sobre o Livro Verde (CES 1309/95). Mas, igualmente, no seu Parecer sobre o «O Mercado Único em 1994 — Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (Doc. COM(95) 238 final)», da autoria do ex-conselheiro Vever, ao reconhecer os atrasos na efectiva realização do Mercado Interno, aí se destacando a legislação no domínio do consumo, em particular no que se refere às transacções transfronteiriças (CES 1310/95 — JO C 39 de 12.2.1996) e o parecer sobre a «Comunicação da Comissão, prioridades da política dos consumidores (1996-1998)» de que fora relator J. Koopman onde, embora congratulando-se com a proposta de directiva sobre as acções inibitórias e o Plano de Acção apresentado pela Comissão relativo ao acesso dos consumidores à justiça, se mostrava expectante quanto aos futuros desenvolvimentos nesta área e constata que o Mercado Único, neste domínio, estava longe de estar realizado, sendo «condição base para se ganhar a confiança dos consumidores» no mercado único, a adesão consciente aos seus direitos. (Doc. CES 889/96, aprovado em 7.10.1996). O mesmo tipo de preocupações perpassa ainda no Parecer do CES sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Impacto e eficácia do Mercado Único» [COM(96) 520 final de 23 de Abril de 1997] de que fora relator F. Pasolli CES 467/97, JO C 206 de 7.7.1997.

3.14 Por sua vez, a Comissária Emma Bonino, logo na enunciação das suas prioridades, destacou a instituição de um processo comunitário que permitisse resolver rapidamente os litígios transfronteiriços e a harmonização das condições aplicáveis para encetar acções inibitórias contra práticas comerciais ilícitas, acompanhada do reconhecimento mútuo da legitimidade activa das associações de consumidores ⁽¹⁶⁾.

3.15 E, no seu seguimento, logo em 25 de Janeiro de 1996, era publicada uma Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às Acções Inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores. ⁽¹⁷⁾

Com ela, a Comissão dava seguimento à Recomendação do Relatório Sutherland e correspondia à sugestão, largamente sufragada, constante do Livro Verde ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

3.16 A referida Directiva revolucionou inegavelmente o direito comunitário — foi, com efeito, a primeira vez que, com carácter de generalidade, a Comunidade legislou sobre matéria relativa a direito processual civil ⁽²⁰⁾.

No entanto, não teve acolhimento a sugestão relativa ao alargamento do âmbito da acção à reparação de danos.

3.17 Paralelamente, a Comissão elaborou um «Plano de Acção sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado interno», apresentado em 14 de Fevereiro de 1996, e no qual, depois de identificar e caracterizar o problema dos litígios de consumo e das várias soluções encontradas a nível nacional nos Estados-Membros, se fazia uma enunciação de algumas iniciativas que a Comissão se propunha lançar, e de que se destaca o lançamento de uma reflexão sobre a possibilidade de os vários consumidores lesados por um mesmo profissional mandatarem organizações de consumidores de reunir as queixas «*ex ante*», facilitando a junção de casos individuais homogêneos, para serem apresentados, em conjunto, ao mesmo tempo e na mesma instância judicial ⁽²¹⁾.

3.18 A este propósito, o Parlamento Europeu, na sua Resolução de 14 de Novembro de 1996, «*considerando que o acesso à justiça é simultaneamente um direito fundamental do homem e uma condição indispensável de garantia da segurança do direito, quer nacional quer comunitário*», reconhecia a importância dos processos extrajudiciais de resolução dos conflitos de consumo, mas chamava a atenção para a necessidade de «*garantir ao*

⁽¹⁶⁾ Logo na sua primeira intervenção pública numa audição no Parlamento Europeu, a 10 de Janeiro de 1995, a então nova Comissária para os Consumidores, Emma Bonino, reconhecia a política dos consumidores como um dos elementos de primeira importância na construção da Europa dos Cidadãos e assumia o expresso compromisso de dar seguimento concreto às consultas já havidas com o Livro Verde do Acesso à Justiça.

Ao ser concretamente inquirida sobre a situação existente no que respeitava ao acesso à Justiça na União Europeia, a Comissária reconheceu que o acesso dos consumidores à justiça está longe de ser satisfatório e a duração dos processos judiciais em alguns Estados-Membros é de natureza a comprometer seriamente a efectividade dos direitos dos consumidores.

⁽¹⁷⁾ COM(95) 712 final.

⁽¹⁸⁾ Tomando como base jurídica o art.º 100.º-A do Tratado da União Europeia, e tendo em atenção os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a Comissão previa a harmonização das normas de processo dos vários Estados-Membros, relativamente a um tipo especial de acção inibitória, tendo como objectivos:

- a cessação ou a proibição de qualquer acto que constitua ofensa de interesses de consumidores tutelados por algumas directivas, enunciadas em anexo à Directiva;
- as medidas necessárias a corrigir os efeitos dessa ofensa, designadamente, a publicação da decisão; e,
- a condenação da parte faltosa em sanção pecuniária compulsória em caso de incumprimento da decisão, no prazo nela fixado.

A mesma Proposta previa que qualquer entidade representativa dos interesses dos consumidores num Estado-Membro, caso os interesses dos seus representados fossem afectados por violação com origem noutro Estado-Membro, pudesse recorrer ao tribunal ou autoridade competente nesse Estado-Membro para invocar os direitos dos seus representados.

⁽¹⁹⁾ O texto final desta Directiva foi aprovado no Conselho Assuntos dos Consumidores do Luxemburgo, de 23 de Abril de 1998, por maioria qualificada, com o voto contra da Alemanha e a sua versão definitiva foi publicada a 11 de Junho de 1998 tendo dado acolhimento, em larga medida, às sugestões e críticas feitas.

⁽²⁰⁾ Directiva 98/27/CE, de 19 de Maio de 1998, JO L 166 de 11.6.1998. É importante recordar que o Parlamento Europeu se mostrou extremamente crítico quanto ao âmbito e às limitações constantes da Proposta da Comissão, e introduziu várias modificações ao texto inicial, de que se destacam:

- o alargamento do âmbito de aplicação da Directiva a todas as directivas futuras que se refiram à protecção dos interesses dos consumidores;
- a inclusão, nas entidades a quem deve ser reconhecida legitimidade, das organizações e federações representativas de consumidores ou de empresas, que trabalhem a nível europeu, e não exclusivamente nacional.

Também o CESE, por seu turno, em Parecer de que foi relator o Sr. RAMAEKERS, se pronunciou contra a base jurídica da Proposta, que considerou dever ser o art.º 129.º-A e não o art.º 100.º -A do Tratado, quanto ao domínio, demasiado restrito, do seu âmbito de aplicação e contra a obrigação de recorrer previamente a uma entidade do país onde a acção deve ser proposta, por poder alongar considerável e escusadamente a interposição da acção. (Parecer CES 1095/96 DO C 30 de 30.1.1997).

⁽²¹⁾ COM(96) 13 final.

consumidor a possibilidade de recorrer, depois de esgotados todos os processos de conciliação extrajudiciais, às vias judiciais ordinárias no respeito pelo princípio da eficácia e da segurança jurídica». Por isso, o Parlamento Europeu, convidava a Comissão a «elaborar outras propostas visando melhorar o acesso dos cidadãos europeus não residentes aos processos judiciais nacionais» e incentivava os Estados-Membros a «favorecer a intervenção das associações de consumidores como mandatários de pessoas habilitadas a interpor acções de reparação e reconhecer a estas associações legitimidade activa para intentar acções de interesse colectivo face a comportamentos comerciais ilícitos» ⁽²²⁾.

3.19 A partir desse período, o assunto parecia ter ficado adormecido na Comissão Europeia ⁽²³⁾.

Pelo contrário, no CESE o tema foi em várias oportunidades retomado, sempre no sentido de demonstrar a necessidade de um instrumento processual civil a nível comunitário, que permitisse a defesa judicial de interesses difusos, colectivos ou individuais homogêneos ⁽²⁴⁾.

3.20 O tema só voltou a ser retomado recentemente pela Comissão no seu «Livro Verde relativo ao incumprimento das regras comunitárias no domínio anti-trust» ⁽²⁵⁾, em termos que importa destacar:

«Será muito improvável ou mesmo impossível, por razões de ordem prática, que os consumidores e os compradores que têm pedidos de pequeno montante intentem uma acção de indemnização por infracção da legislação anti-trust. Assim, será necessário analisar a forma de defender melhor estes interesses através de acções colectivas. Para além da protecção específica dos interesses dos consumidores, as acções colectivas podem servir para agrupar um elevado número de pequenos pedidos de indemnização numa só acção, realizando assim economias de tempo e de dinheiro.»

3.21 O CESE, no seu parecer de 26 de Outubro de 2006, apoiou essa iniciativa da Comissão e reforçou a necessidade de acções colectivas de carácter indemnizatório, na medida em que «satisfazem exemplarmente alguns objectivos: 1) a reparação efectiva dos danos, facilitando o pedido de indemnização pelas organizações em nome dos consumidores afectados contribuindo para um real acesso à justiça; 2) a prevenção e a dissuasão de comportamentos anti-trust, dado o maior impacto social deste tipo de acções» ⁽²⁶⁾.

3.22 Entretanto a Comissão encomendou importante estudo, recentemente publicado, relativo a meios alternativos da resolução de conflitos ao Centro de Estudos do Direito do Consumo da Universidade Católica de Louvain, o qual consagra parte significativa das suas mais de 400 páginas à descrição de 28 sistemas nacionais de meios judiciais colectivos de defesa dos consumidores, sendo que, além dos 25 Estados-Membros, também são analisados os sistemas dos EUA, do Canadá e da Austrália ⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ Doc. A -0355/96 (PE 253.833)

⁽²³⁾ O que não significa que, esparsamente, em algumas directivas do chamado «acquis» comunitário, não apareçam referências às acções colectivas como meio adequado e eficaz para garantir o cumprimento efectivo das disposições delas constantes. É o caso, por exemplo, do artigo 11.º da Directiva 97/7/CE de 20.5.1997 (vendas à distância), e do artigo 13.º, da Directiva 2002/65/CE de 23.9.2002 (vendas à distância de serviços financeiros).

⁽²⁴⁾ Recordam-se, a tal propósito:

- o Parecer de Iniciativa do CESE 141/2005 JO C 221 de 8.9.2005, relativo à Política dos Consumidores após o alargamento da UE, (ponto 11.6);
- o Parecer CESE 230/2006 — JO C 88 de 11.4.2006, relativo ao Programa de Acção no domínio da saúde e da protecção dos consumidores (2007/2013), (ponto 3.2.2.2.1.);
- o Parecer CESE 594/2006 — JO C 185 de 8.8.2006, relativo a um quadro jurídico para a política dos consumidores.

⁽²⁵⁾ COM(2005) 672 final de 19.12.2005.

⁽²⁶⁾ Parecer CESE 1349/2006, JO C 324 de 30.12.2006, de que foi relatora a Conselheira Sánchez Miguel. O tema, aliás, já havia sido abordado no seu Parecer de Iniciativa sobre «Regulação da Concorrência e Consumidores» (Parecer CES 949/2006 — JO C 309 de 16.12.2006).

⁽²⁷⁾ Estudo já referido na nota 4. Apesar de muito completo, o estudo comparado não inclui a situação na Bulgária e na Roménia, nem dá conta dos desenvolvimentos mais recentes na Finlândia nem dos sistemas muito avançados do Brasil, de Israel e da Nova Zelândia ou, sequer, das propostas em debate na França e na Itália. Sobre o sistema australiano ver a obra colectiva «Consumer Protection Law», de J. GOLDRING, L.W. sobre o sistema neozelandês, ver «Consumer Law in New Zealand», de Kate TOKELEY, Butterworth, Wellington, 2000; para uma visão sobre os desenvolvimentos na Ásia e, em particular, na Índia, nas Filipinas, em Hong-Kong, no Bangladesh, na Tailândia e na Indonésia, ver «Developing Consumer Law in Asia», Actas do Seminário IACL/IOCU, Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994.

Entretanto há conhecimento de a Comissão ter encomendado recentemente um outro estudo sobre «Avaliação da eficiência e da eficácia dos mecanismos de indemnizações colectivas na União Europeia» (Anuncion.º 2007/5/55-067230 de 20.3.2007).

3.23 A nova Comissária para os Consumidores, Meglena KUNEVA, revelou em várias declarações que esse tema era uma das prioridades do seu mandato, figurando já na recente Comunicação sobre a «Estratégia Comunitária em matéria de Política dos Consumidores para 2007/2013» ⁽²⁸⁾. Tema que foi reafirmado tanto pela Comissária Neelie KROES como pela Comissária Meglena KUNEVA numa recente conferência em Lisboa, por iniciativa da Presidência portuguesa ⁽²⁹⁾.

3.24 O Conselho de Ministros da OCDE também adoptou, recentemente, uma Recomendação sobre a resolução dos litígios de consumo e sua reparação (C(2007)74, de 12 de Julho de 2007), na qual reconhece que a maior parte dos regimes nacionais de resolução de litígios e respectiva reparação foram instituídos para resolver problemas a nível interno e nem sempre estão adaptados para indemnizar os consumidores naturais de um outro Estado-Membro.

4. A necessidade de uma acção colectiva a nível comunitário

4.1 A tomada em consideração dos interesses dos consumidores nos Estados-Membros e a nível da União Europeia passa, no plano jurídico, não apenas pelo reconhecimento dos direitos materiais mas também de processos adequados para poder invocar esses direitos.

É também necessário constatar que a multiplicação do comércio transfronteiriço teve como consequência o desenvolvimento de litígios de consumo a nível europeu.

Em numerosos casos, comprovou-se que a resolução individual de litígios é insuficiente. O seu custo e a sua lentidão contribuem amplamente para a ineficácia dos direitos dos consumidores, especialmente quando se trata de um grande número (muitos milhares ou até mesmo milhões) de consumidores lesados por uma mesma prática e quando os montantes dos prejuízos individuais são relativamente pequenos. O desenvolvimento gradual da «sociedade europeia» suscita também problemas de determinação do direito aplicável, sendo desejável que os cidadãos europeus possam fazer valer os seus direitos de maneira uniforme. Actualmente, os comportamentos abusivos em circunstâncias idênticas e com prejuízos idênticos em diversos Estados-Membros só podem dar lugar a ressarcimento nos raros Estados-Membros que dispõem de uma sistema de acção colectiva.

4.2 Além disso, as Constituições de todos os Estados-Membros e a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais consagram o direito a um processo equitativo. Este direito inclui em particular o direito de acesso útil e efectivo a um tribunal.

4.3 Actualmente, os sistemas judiciais fazem com que os cidadãos não possam concreta e efectivamente contestar determinadas práticas que lhes são lesivas e recorrer a um tribunal.

Vários Estados-Membros deram, há várias décadas, dois tipos de respostas a este problema.

Num primeiro momento, reconheceram ao interesse colectivo dos consumidores o direito de ser protegido através de acções junto das instâncias administrativas ou nos tribunais. Foi também encontrada uma outra resposta adequada através do reconhecimento de um processo que agrupe as acções individuais. Estas acções assentam essencialmente numa economia processual na medida em que globalizam todas as acções e as sintetizam num só e único processo.

⁽²⁸⁾ COM(2007) 99 final de 13.3.2007, n.º 5.3, documento sobre o qual o CESE acaba de elaborar um parecer de que é relatora a Conselheira Darmanin.

⁽²⁹⁾ «Conferência: A caminho de uma acção colectiva europeia?» (9 e 10 de Novembro de 2007) no decurso da qual a Comissária KROES afirmou designadamente que: «Os consumidores não apenas têm direitos como devem ter a possibilidade de os invocar, se necessário através de uma acção judicial. E quando uma acção judicial só puder ser intentada por cada consumidor a título individual, nenhum consumidor o fará: **por conseguinte, as acções colectivas são absolutamente necessárias!** Só assim é que (os consumidores) beneficiarão totalmente do Mercado Interno.» Por sua vez, a Comissária KUNEVA sublinhou justamente: «Os consumidores só desfrutarão de todos os benefícios do Mercado Interno se forem instituídos sistemas efectivos de tratamento das suas queixas e lhes forem disponibilizadas as vias de recurso adequadas. As acções colectivas podem ser um meio efectivo de reforço das vias de recurso que já disponibilizámos aos consumidores europeus através do encorajamento dos mecanismos ADR e do estabelecimento do processo transfronteiriço sobre queixas de pequeno montante».

4.4 A instituição de uma acção colectiva europeia permitiria que todos os consumidores acessem à justiça qualquer que seja a sua nacionalidade, situação financeira e o montante do seu prejuízo individual. Também ofereceria vantagens aos profissionais devido à economia processual que permite realizar. Os custos de tal processo seriam inferiores aos custos a que estariam expostos em caso de um grande número de acções individuais. Este processo teria também a vantagem da segurança jurídica, concentrando numa mesma decisão a resolução de numerosas denúncias semelhantes ⁽³⁰⁾. O que evitaria, por último, contradições de jurisprudência entre os tribunais europeus que teriam que dirimir litígios semelhantes.

Este sistema comum a todos os países europeus permitiria uma melhor protecção dos consumidores mas reforçaria também a confiança dos profissionais e, por consequência, as trocas e o comércio na União Europeia.

4.5 Esta acção assim definida teria um efeito positivo em direito internacional privado, tendo em conta as dificuldades de interpretação e de aplicação das normas de resolução de litígios contratuais e extracontratuais (Roma I e Roma II). Permitiria igualmente definir com precisão as regras de competência judiciária, de reconhecimento e de execução de decisões judiciais em matéria civil e comercial (Regulamento 44/2001) ⁽³¹⁾.

4.6 Assim, o direito do consumo encontrar-se-ia reforçado por um recurso mais frequente a acções que permitem uma justa compensação em proveito dos consumidores e uma protecção efectiva da «parte fraca», princípio fundamental do direito comunitário. Seria, por exemplo, o caso da recente Directiva sobre as práticas comerciais desleais. Essas práticas são frequentemente aplicadas em simultâneo em vários Estados-Membros, lesando vários consumidores sem que estes possam reclamar reparação em conjunto. A acção colectiva é um complemento processual indispensável à aplicação efectiva dessa directiva.

Todas as directivas conhecidas até hoje no domínio da protecção dos consumidores, transpostas pelos Estados-Membros, veriam assim o seu grau de eficácia reforçado pelo reconhecimento de uma acção colectiva nos domínios abrangidos pelas directivas.

Seria desejável que estas disposições pudessem igualmente ser aplicadas em benefício das pequenas e médias empresas em situação similar.

4.7 Evidentemente que a instituição de um processo judicial colectivo a nível comunitário, como último recurso para os esforços de resolução de litígios, não prejudica de forma alguma os sistemas de resolução extrajudicial de litígios de consumo, que receberam o apoio sem reservas do CESE. As suas potencialidades devem ainda ser aprofundadas e desenvolvidas.

5. Terminologia

5.1 Para bem delimitar o objecto da proposta é necessário chegar a um acordo sobre o tipo de acção judicial em questão.

Como o demonstra a síntese dos sistemas adoptados nos Estados-Membros, a designação e o conteúdo dos diferentes tipos de acção variam muito. É assim necessário efectuar uma distinção entre acções representativas, acções de interesse colectivo e acções de grupo.

⁽³⁰⁾ Como foi justamente recordado por Patrick von BRAUNMUHL no «Leuven Brainstorming Event on Collective Redress» (Reunião de debate de Lovaina sobre Acções Colectivas), organizada pela Comissão em 29 de Junho de 2007 «as acções colectivas podem reduzir o número de processos individuais resultantes de um incidente específico, especialmente no sistema da exclusão em que uma empresa pode resolver um número importante de queixas de consumidores num único processo. Pode negociar com um grupo representativo de todos os consumidores em questão e pode concentrar os seus recursos num único processo judicial em vez de em vários processos diferentes. Mesmo que não seja possível um acordo entre as partes e o tribunal tenha que decidir, existe mais segurança jurídica se a decisão abranger todos os casos relacionados com o mesmo incidente ou violação da lei».

⁽³¹⁾ Esta questão foi apresentada detalhadamente no Seminário «Roma I & Roma II» organizado pela Presidência portuguesa e pelas Presidências alemã e eslovena conjuntamente com a Academia de Direito Europeu (Europäische Rechtsakademie — ERA) em Lisboa em 12 e 13 de Novembro de 2007.

5.2 As acções representativas apenas estão abertas às associações de consumidores ou a entidades administrativas (do tipo *Ombudsman*) com o objectivo de pôr termo às práticas contrárias ao direito dos consumidores e até também, em determinados países, a supressão de cláusulas abusivas ou ilícitas nos contratos de consumo.

5.3 As acções no interesse colectivo abrem a possibilidade às associações de consumidores de agirem ou não em juízo quando o interesse colectivo geral dos consumidores é lesado pela violação, seja de uma disposição precisa de direito material seja por uma norma geral de comportamento. O interesse colectivo não é a soma dos interesses individuais dos consumidores e aproxima-se do interesse geral.

5.4 A acção colectiva é uma acção judicial que permite que um grande número de pessoas obtenham o reconhecimento dos seus direitos e a reparação. Tecnicamente, constitui portanto uma aplicação processual colectiva de direitos individuais.

5.5 A acção colectiva não está reservada apenas ao domínio da protecção dos consumidores e da concorrência.

No entanto, no presente parecer, está reduzida ao único domínio material que o direito comunitário reconhece.

5.6 Por conseguinte, propõe-se no presente parecer que se utilize o termo «acção colectiva» ⁽³²⁾.

6. Base jurídica

6.1 A actual base jurídica para a política de defesa dos consumidores é o Título XIV do Tratado, intitulado «A defesa dos consumidores».

O artigo 153.º constitui manifestamente um elemento importante da reflexão.

6.2 Com efeito, actualmente, mesmo se o direito do consumo se desenvolveu essencialmente em redor da referência constituída pelo artigo 95.º do Tratado, a política de protecção do consumidor tal como é aqui considerada, é com toda a evidência uma medida destinada a promover os interesses económicos dos consumidores.

6.3 Não se contesta que a acção colectiva assegura um nível elevado de protecção e permite que as associações de consumidores se organizem de forma a resguardar os interesses dos consumidores, ou seja, de lhes assegurar uma justa compensação em caso de violação dos direitos que todo o direito comunitário, direito da concorrência incluído, lhes reconhece especialmente.

6.4 Uma acção colectiva a nível comunitário contribuirá igualmente para a melhoria do funcionamento do mercado interno em favor dos consumidores, como desejado na «revisão do mercado interno». Os consumidores terão mais confiança para desenvolver o comércio transfronteiriço ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Uma análise comparativa da diferente terminologia utilizada em vários Estados-Membros e do seu significado em cada língua, é descrita pormenorizadamente num artigo de Louis DEGOS e Geoffrey V. MORSON «Class System», in Los Angeles Lawyer Magazine, Novembro de 2006, pag. 32 e ss. Na Irlanda, utiliza-se o termo «acção com diversas partes» «Multi-party litigation» (MPL). Em Inglaterra utilizam-se os termos «processo de grupo» «group litigation order» (GLO) ou simplesmente «acção de grupo» «group action»; na Alemanha fala-se em «acção de grupo» «Gruppenklage», na Suécia utiliza-se «acção de grupo» «Grupptalan» ou «acção colectiva» «Collective lawsuit», em Portugal, acção popular, e na Hungria «acção combinada» «Combined lawsuit».

⁽³³⁾ Cf. Comunicação da Comissão. «Um mercado único para a Europa do século XXI», COM(2007) 724 final, de 20 de Novembro de 2007.

6.5 Também se pode defender que, tratando-se de um instrumento puramente judicial, os artigos 65.º e 67.º podem ser eventualmente considerados a base jurídica adequada. Com efeito, foi com esta base jurídica que a partir de 1996 a Comissão propôs e o Conselho e o Parlamento adoptaram toda uma série de instrumentos jurídicos no domínio do direito processual civil a nível comunitário ⁽³⁴⁾.

Esta solução pode ser considerada uma vez que esta acção colectiva pode ser utilizada tanto para os litígios transfronteiriços como para os nacionais e em domínios diferentes do direito do consumo.

6.6 Em todo o caso, a acção de grupo deverá respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, sem nunca ir além do necessário para assegurar os objectivos do Tratado, na medida em que estes objectivos não podem ser cumpridos de forma suficiente pelos Estados-Membros e são, portanto, melhor realizados a nível comunitário.

6.7 Deverá seguir igualmente os princípios e os mecanismos propostos na Recomendação C(2007)74 do Conselho de Ministros da OCDE, de 12 de Julho de 2007, os quais são apresentados como sendo comuns aos Estados-Membros apesar da diversidade das suas culturas jurídicas.

⁽³⁴⁾ Entre os quais:

- «Livro Verde sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no Mercado Único», [COM(93) 576 final].
- Recomendação da Comissão de 12 de Maio de 1995, relativa aos prazos de pagamento nas transacções comerciais e Comunicação da Comissão a ela relativa respectivamente in JO L 127 de 10.6.1995 e JO C 144 de 10.6.1995
- Comunicação da Comissão sobre o «Plano de Acção relativo ao acesso dos consumidores à justiça e à resolução dos litígios de consumo no mercado interno» de [COM(96) 13 final].
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, «Para uma maior eficácia na obtenção e execução das decisões na União Europeia», (COM(97) 609 final, JO C 33 de 31.1.1998).
- Directiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 1998, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores, JO L 166 de 11.06.1998.
- Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência (JO L 160 de 30.6.2000). O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Ravoet (CESE 79/2001, de 26 de Janeiro de 2000, JO C 75 de 15.3.2000).
- Regulamento (CE) n.º 1347/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns do casal, idem. O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Braghin (CESE 940/1999 de 20 de Outubro de 1999, JO C 368 de 20.12.1999).
- Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros, Idem. O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Hernández Bataller (CESE 947/1999 de 21 de Outubro de 1999) JO C 368 de 20.12.1999).
- Directiva 2000/35/CE, de 29 de Junho de 2000, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais in JO L 200 de 8.8.2000.
- Programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial, (JO C 12 de 15.5.2001, p. 1).
- Decisão do Conselho, de 28 de Maio de 2001, que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial, JO L 174 de 27.6.2001, p. 25. O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Retureau (CESE 227/2001 de 28 de Fevereiro de 2001, JO C 139 de 11.5.2001).
- Regulamento (CE) n.º 1206/2001 do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial (JO L 174 de 27.6.2001, p. 1). O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Hernández Bataller (CESE 228/2001 de 28 de Fevereiro de 2001, JO C 139 de 11.5.2001).
- «Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial» (COM(2002) 196 final de 19.4.2002).
- Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho de 22 de Dezembro de 2000 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (Bruxelas I), JO L 12 de 16.1.2001. O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Malosse (CESE 233/2000 de 1 de Março de 2000 in JO C 117 de 26.04.2000).
- Regulamento (CE) n.º 805/2004, de 21 de Abril de 2004, que cria o título executivo europeu para créditos não contestados in JO L 143 de 30.4.2004. 2004. O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Ravoet (CESE 1348/2002, de 11 de Dezembro de 2002, JO C 85 de 8.4.2003).
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um procedimento europeu para as acções de pequeno montante (COM(2005) 87 final de 15.03.2005). O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Pegado Liz (CESE 243/2006 de 14 de Fevereiro de 2006).
- «Livro verde sobre uma maior eficácia na execução das decisões judiciais na União Europeia: Penhora de contas bancárias» (COM(2006) 618 final). O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Pegado Liz (CESE 1237/2007 de 26 de Setembro de 2007).
- Regulamento (CE) n.º 1896/2006 de 12 de Dezembro de 2006 (JO L 399 de 30.12.2006) que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento (COM(2004) 173 final de 19.3.2004). O Parecer do CESE sobre o assunto foi da autoria do conselheiro Pegado Liz (CESE 133/2005 de 22 de Fevereiro de 2005).

7. Parâmetros de uma acção colectiva a nível comunitário

7.1 O que a acção colectiva não deve ser

7.1.1 A acção colectiva não deve ser uma acção representativa:

7.1.1.1 A acção representativa só está aberta a algumas entidades especialmente habilitadas (associações de consumidores, *Ombudsman*). Os consumidores geralmente não podem obter a reparação dos seus prejuízos individuais.

7.1.1.2 Estes processos têm por objectivo principal a cessação das práticas ilícitas contrárias ao direito dos consumidores e mesmo também, em determinados países, a supressão das cláusulas abusivas ou ilícitas nos contratos de consumo em que o juiz não pode prever qualquer reparação.

7.1.1.3 Alguns países desenvolveram esses mecanismos de forma a permitir uma indemnização dos consumidores. Esta reparação não reverte contudo para os consumidores individuais, mas é conservada pelos órgãos representativos ou paga ao Estado para uma utilização social.

7.1.1.4 Por conseguinte, este mecanismo não corresponde na prática a uma verdadeira acção colectiva em que todos os consumidores são indemnizados numa única instância.

7.1.2 A acção colectiva não deve ser uma «class action» americana:

7.1.2.1 Instituir uma acção colectiva europeia não conduz a implantar na Europa a *class action* dos Estados Unidos. O sistema judicial americano é muito diferente dos sistemas judiciais dos Estados-Membros. Os pontos fracos das *class action* denunciados como originando desvios são próprios desse sistema judicial e não podem ocorrer na Europa.

7.1.2.2 Nos Estados Unidos, as decisões judiciais são proferidas por jurados populares e magistrados eleitos. Esta composição especial, ao contrário da composição da maioria dos Estados-Membros (magistrados profissionais) conduz muitas vezes determinados órgãos jurisdicionais dos Estados a admitir acções fantasistas e a proferir decisões demasiado favoráveis aos demandantes conduzindo os consumidores a apresentarem os seus pedidos perante determinados tribunais em vez de noutros considerados menos favoráveis (*forum shopping*).

7.1.2.3 A acção colectiva europeia, pelo contrário, seria uma protecção contra o *forum shopping* uma vez que só seria criado e implantado um tipo de processo em cada Estado-Membro induzindo a que, qualquer que seja o órgão jurisdicional ou o Estado escolhido pelos demandantes, o desenvolvimento da acção e as medidas proferidas pelo juiz seriam da mesma natureza.

7.1.2.4 A indemnização compensatória por perdas e danos é acompanhada de indemnização sancionatória fixada pelos jurados e que atinge, amiúde, quantias de vulto. A indemnização sancionatória não existe na maioria dos Estados europeus.

7.1.2.5 Os advogados são remunerados por um sistema generalizado de *contingency fees*, que constituem uma espécie de pacto de «*quota litis*» em que os advogados, que podem ser os próprios demandantes, se associam aos resultados do processo. Este sistema é proibido na maioria dos Estados-Membros da União Europeia, seja pela lei, seja pelos Códigos de Deontologia dos Advogados.

7.2 A escolha fundamental: adesão (*opted-in*) ou exclusão (*opted-out*)

O estudo dos processos de acção colectiva adoptados nos Estados-Membros permite classificá-los em função do mecanismo principal de desencadeamento da acção e da intervenção do consumidor no processo. O consumidor deve requer a participação no processo, falando-se neste caso de adesão (*opted in*), ou o desencadeamento da acção implica automaticamente a intervenção deste consumidor no processo sem que tenha necessidade de se manifestar, tratando-se então de exclusão (*opted-out*). O consumidor tem sempre a possibilidade, nesta última hipótese, de se excluir do processo. A introdução em juízo de uma acção colectiva europeia passa, pois, necessariamente pela escolha do mecanismo de base desta.

7.2.1 Adesão (*opted-in*) e caso exemplar (*test case*)

7.2.1.1 O sistema da adesão (*opted-in*) prevê uma manifestação de vontade da pessoa para fazer parte do processo. Os interessados devem portanto dar-se a conhecer e juntarem-se expressamente à acção antes de a decisão ser proferida.

Em paralelo a este mecanismo da adesão (*opted-in*) também se desenvolveram mecanismos dos casos exemplares (*test cases*). Estes processos são próximos das acções colectivas baseadas na adesão (*opted-in*) uma vez que, ainda aí, os interessados devem manifestar-se para participarem no processo e apresentarem pedidos individuais. A particularidade deste mecanismo reside, contudo, no facto de o juiz seleccionar um desses pedidos individuais e apenas decidir quanto a ele. A decisão proferida neste processo será válida para todos os outros pedidos individuais registados pelo tribunal.

7.2.1.2 Vantagens desses mecanismos

7.2.1.2.1 Cada membro do grupo deve manifestar-se para ser parte no processo, geralmente através da inscrição num registo. Há portanto uma manifestação de vontade expressa que permite que esteja de acordo com o princípio da liberdade de agir em justiça. O demandante apenas actua por conta das pessoas após estas lhes terem dado o seu consentimento formal.

7.2.1.2.2 O método «*opted-in*» permite determinar ex ante o montante previsível das indemnizações em jogo. Isto é importante para os requeridos directamente visados pelo pedido de reparação de um modo geral e permite-lhes subscrever seguros que cubram uma parte dos potenciais danos. Serão, pois, reservados meios financeiros suficientes para responder a pedidos de reparação legítimos. A fórmula «*opted-in*», combinada com a possibilidade de o requerido alargar o processo a todas as vítimas, salvo oposição expressa destas, responde melhor a esta preocupação.

7.2.1.2.3 No processo do caso exemplar (*test case*) é submetido ao juiz apenas um processo individual para apreciar o problema — isto constitui um ganho de tempo e de eficácia para o magistrado uma vez que este decide da responsabilidade do profissional partindo deste único caso.

7.2.1.3 Inconvenientes desses mecanismos

7.2.1.3.1 Esses mecanismos são difíceis de gerir e onerosos — os interessados devem manifestar-se para serem partes no processo e constituírem um processo individual. A gestão dos processos individuais torna-se complexa quando o número de interessados é considerável.

7.2.1.3.2 Isso gera prazos processuais muito longos, visto que o tribunal deve organizar e analisar todos esses processos individuais. Ora, nos litígios de massa que estão na origem da maior parte das acções colectivas, os danos individuais são relativamente homogêneos e frequentemente não necessitam de uma análise individual.

7.2.1.3.3 No mecanismo do caso exemplar (*test case*), o juiz não fixa sempre o montante das reparações devidas e remete por vezes para os processos individuais. Isso conduz a problemas de gestão e a um prolongamento dos prazos processuais.

7.2.1.3.4 Os estudos das acções colectivas com adesão (*opted-in*) ou dos casos exemplares (*test case*) efectuados nos países que dispõem desse mecanismo revela, por outro lado, que uma boa parte dos consumidores não recorre ao tribunal por falta de medidas de informação eficazes sobre a existência desse processo. Uma grande parte dos interessados recusa-se também a recorrer ao tribunal devido aos obstáculos materiais, financeiros e psicológicos que a acção em justiça gera (necessidade de tempo, de dinheiro e extrema complexidade).

7.2.1.3.5 Há, assim, uma importante diferença entre o número de pessoas que realmente actuam e as que potencialmente podem fazê-lo. A reparação dos danos dos consumidores não é, portanto, total. O lucro ilícito eventualmente realizado pelo profissional nessa prática pode ser em grande parte conservado por este último. O objectivo de dissuasão do processo não é atingido.

7.2.1.3.6 Estes mecanismos levantam também um problema à luz do efeito relativo do caso julgado. A decisão obtida no processo de acção colectiva só é válida para as pessoas que são partes na acção. Por conseguinte, os consumidores que não se manifestaram são livres de intentar acções individuais que poderão resultar em decisões em contradição com a obtida no âmbito da acção colectiva.

7.2.2 Exclusão (opted-out)

7.2.2.1 A acção colectiva tradicional baseia-se num sistema de exclusão (*opted-out*) que inclui, por defeito, todas as vítimas de um comportamento, com excepção das que manifestaram expressamente a sua vontade de se excluírem.

Alguns Estados europeus inspiraram-se neste mecanismo para elaborarem um processo «*sui generis*» de acção colectiva.

7.2.2.2 Vantagens desse mecanismo

7.2.2.2.1 A análise dos sistemas nacionais que utilizam o mecanismo da exclusão (*opted-out*) demonstra que este processo é mais simples de gerir e mais eficiente que os outros mecanismos adoptados por alguns Estados-Membros.

7.2.2.2.2 Garante um real acesso dos interessados à justiça, e por isso mesmo uma reparação justa e efectiva a todos os consumidores lesados pelas práticas.

7.2.2.2.3 Evita as dificuldades de gestão para o demandante e para o tribunal (com efeito, os membros do grupo só são conhecidos no fim do processo e não a montante).

7.2.2.2.4 Por outro lado, tem um verdadeiro efeito dissuasivo sobre a parte responsável, já que esta é obrigada a indemnizar todas as pessoas lesadas pela prática e, eventualmente, a restituir o lucro ilícito que conseguiu obter.

7.2.2.2.5 É também necessário ter em conta as vantagens que esse tipo de processo apresenta para o profissional. A acção colectiva permite uma economia de meios humanos e financeiros e maior eficácia na defesa do profissional. Em vez de dever gerir simultaneamente muitos litígios análogos numa série de órgãos jurisdicionais diferentes, prepara os seus fundamentos de defesa perante uma única instância.

7.2.2.3 Inconvenientes desse mecanismo

7.2.2.3.1 Pode-se considerar que este mecanismo não está em conformidade com os princípios constitucionais de alguns países e com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em particular com o princípio da liberdade de agir em justiça na medida em que as pessoas fazem automaticamente parte do grupo sem terem dado o seu consentimento expresso à acção. Se não se excluírem, poderão estar ligadas pela decisão proferida.

No entanto, é perfeitamente possível preservar essa liberdade individual seja enviando às pessoas em causa uma informação personalizada, o que permite que se considere que as pessoas que em seguida não se excluíram consentiram tacitamente na acção, seja dando aos membros do grupo o direito de se afastarem do processo em qualquer momento e mesmo após a decisão ser proferida e, se a decisão lhes for desfavorável, permitir-lhes que intentem acções individuais.

7.2.2.3.2 Os direitos da defesa, como o princípio do contraditório e o princípio da igualdade processual seriam também violados: o profissional deve poder alegar fundamentos de defesa individuais contra uma das vítimas membro do grupo. Este princípio está associado ao princípio do «processo equitativo» do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Com efeito, no sistema da exclusão (*opted-out*), nem todos os interessados serão talvez designados pelo nome e conhecidos do profissional. Em consequência, este poderá estar impossibilitado de invocar fundamentos de defesa individuais.

No entanto, no âmbito de uma acção colectiva há necessariamente uma homogeneidade de situações individuais de que o juiz é o garante. Os litígios de consumo e de concorrência são principalmente resultantes de contratos e, portanto, as situações dos interessados são quase idênticas. A «*causa petendi*» é uma e a mesma. Vê-se então dificilmente como o profissional pode invocar contra um consumidor um fundamento de defesa particular.

O juiz pode dispor ao longo do processo da possibilidade de recusar uma acção em que verifique uma grande heterogeneidade de situações de facto ou de direito.

Por último, na fase da indemnização, o juiz tem a possibilidade de criar subgrupos de forma a adaptar, em especial, o montante das reparações às situações individuais e portanto às eventuais diminuições de responsabilidade.

7.2.3 Exclusão (opted-out) e adesão (opted-in) consoante o tipo de litígio

7.2.3.1 O sistema escolhido recentemente pela Dinamarca e pela Noruega prevê a existência em simultâneo de um sistema de adesão (opted-in) e de exclusão (opted-out). O juiz pode decidir optar por um sistema de exclusão (opted-out) se os litígios são de pequeno montante, os pedidos semelhantes e se for difícil constituir um processo com base na adesão (opted-in). Existem numerosos litígios no domínio do consumo em que os consumidores não dispõem de fundamentos de acção individuais eficazes devido ao importante número de pessoas em questão e aos pequenos montantes em causa. O processo baseado na exclusão (opted-out) permite a tomada em consideração de todas as pessoas em causa e de obter uma sanção à altura do lucro ilícito eventualmente realizado. Para os litígios em que os prejuízos individuais são elevados, é escolhido o sistema baseado na adesão (opted-in) o que implica que cada consumidor se manifeste para ser parte do processo.

7.2.3.2 Vantagens desse mecanismo

No que respeita aos litígios de massa, é facilitada a gestão do processo. O objectivo de reparação é atingido se a medida de publicidade for eficaz. O objectivo de dissuasão é igualmente atingido.

As eventuais violações dos princípios constitucionais e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem são compensados por essa eficácia na reparação e pela dissuasão.

7.2.3.3 Inconvenientes desse mecanismo

É necessário antes de mais ultrapassar a dificuldade da fixação da fronteira entre os dois mecanismos, da adesão (opted-in) e da exclusão (opted-out). Os dois países que adoptaram estes mecanismos fizeram-no recentemente e ainda não se dispõem de casos concretos. Só é feita referência nas leis a «litígios de massa de pequeno montante para os quais não se deve prever processos individuais».

Este problema de fronteira não claramente definido poderá dar origem a discussões muito longas durante o processo e a acções que aumentam os prazos processuais.

7.3 O papel do juiz

7.3.1 Neste tipo particular de processo que envolve muitos demandantes, os poderes atribuídos ao juiz são de grande importância.

7.3.2 Com efeito, na maioria dos mecanismos da exclusão (opted-out), uma primeira fase do processo é consagrada ao exame da admissibilidade da acção pelo juiz. No mecanismo dos casos exemplares (tests case), a análise do processo individual tem essa mesma finalidade.

7.3.2.1 O interesse desta fase de admissibilidade é que ela permite fazer parar, no início do processo, todos os pedidos que são manifestamente improcedentes ou fantasistas e que podem lesar de forma ilegítima a imagem da parte contrária, evitando que processos abusivos ou inadaptados prossigam.

7.3.2.2 É o juiz que é o garante do bom desenrolar desta fase de admissibilidade. Concretamente, compete-lhe verificar que os requisitos fixados na lei para intentar a acção colectiva são cumpridos.

7.3.2.3 É o que acontece:

- Com a própria existência do litígio (o litígio do demandante não pode ter prescrito).
- Quando a composição do grupo torna impraticável um processo conjunto ou um processo com representação.
- Quando há questões de direito ou de facto comuns aos membros do grupo (a mesma «causa petendi»)
- Quando o pedido oponível ao profissional é coerente tendo em conta os factos alegados (requisito da probabilidade séria da existência do direito, «fumus boni iuris»)
- Quando o demandante pode representar e proteger de forma adequada os interesses dos membros do grupo.

7.3.3 Numa fase posterior, é também importante que o juiz possa validar a eventual proposta de transacção ou recusá-la se considerar que não é do interesse dos membros do grupo. Para isso o juiz tem de ter um poder superior ao da homologação de transacções que lhe atribui habitualmente a lei na maioria dos sistemas judiciais dos Estados-Membros.

7.3.4 A particularidade deste processo conduz igualmente a prever modalidades adaptadas de produção de prova. O juiz deve ter a possibilidade de utilizar poderes injuntivos relativamente à parte contrária ou a terceiros para obter a apresentação de documentos ou ainda deve poder ordenar medidas de instrução para efeitos da constituição de novas provas. A legislação que institua a acção colectiva deve prever expressamente que o juiz não pode recusar-se a agir nesse sentido quando os demandantes fizerem o respectivo pedido.

7.3.5 Para permitir que os magistrados exerçam o melhor possível esses poderes, parece necessário prever que apenas alguns tribunais, designados neste contexto, serão competentes para decidir das acções colectivas. Por conseguinte, também seria necessário adaptar as estruturas judiciárias dos Estados-Membros e prever uma formação especial dos magistrados dessas jurisdições.

7.4 *Uma reparação efectiva dos danos*

7.4.1 A acção colectiva deve permitir que se peça a reparação do dano material (financeiro), do dano físico, bem como do *pretium doloris* e de outros danos morais. Tendo a acção simultaneamente por objectivo a indemnização dos consumidores e a dissuasão, parece necessário prever uma indemnização da totalidade dos danos. Também deve de ser possível colocar à disposição dos tribunais métodos de avaliação simples, pouco onerosos e transparentes sem que seja abandonado o princípio da reparação.

7.4.2 Os demandantes da acção colectiva devem também poder obter do juiz vários meios de reparação. Para além da cessação do comportamento ou da nulidade de um acto que é sempre possível, a reparação dos danos deve poder ser directa ou indirecta. Além disso, deve poder ser acompanhada de outras medidas de reparação como a publicidade da divulgação, a afixação, etc.

7.4.3 A reparação directa e individual não deve ser a única considerada pois, em certos casos, será difícil, mesmo impossível, de realizar seja porque os membros do grupo não podem ser identificados no quadro de um mecanismo de exclusão (*opted-out*), seja porque são demasiado numerosos ou porque o montante do seu prejuízo individual é demasiado baixo. O essencial é que exista sempre reparação das pessoas, mesmo de forma indirecta, e que seja conseguido o efeito dissuasivo.

7.4.3.1 Devem ser pensados mecanismos adequados nos casos em que o juiz pode calcular o montante de cada reparação individual para os membros identificados ou identificáveis do grupo [mecanismo da adesão (*opted-in*), do caso exemplar (*test case*) ou mesmo da exclusão (*opted-out*) quando o profissional forneceu a lista dos clientes em causa, por exemplo], mas também nos casos em que esta distribuição individual se revelar demasiado onerosa tendo em conta o baixo montante do prejuízo individual.

7.4.3.2 Da mesma forma, se as quantias não são todas distribuídas, é necessário privilegiar uma medida de reparação indirecta com a totalidade da quantia que constitui então uma verba remanescente. É necessário que o juiz na sua decisão especifique a acção financiada pela verba remanescente e decrete as modalidades de fiscalização da sua realização que pode ser delegada a um terceiro.

7.4.3.3 Mesmo no caso de esta medida de reparação indirecta ser impossível, a totalidade da verba remanescente fixada pelo juiz deve reverter para um fundo de auxílio à acção colectiva para o financiamento de novos processos.

7.4.3.4 Se o juiz não pode calcular o montante de cada reparação individual nos casos de não ser possível identificar todos os membros do grupo [apenas mecanismo da exclusão (*opted-out*)] deve poder fixar uma grelha de avaliação das diferentes categorias de danos. A distribuição dessas quantias pode ser delegada à secretaria do tribunal, mas também ao advogado do representante do grupo, a um terceiro (companhia de seguros, contabilista, etc.) com a vantagem de libertar o tribunal desta fase complexa e longa de análise dos pedidos individuais.

7.4.3.5 O juiz neste segundo caso deve poder prever uma indemnização individual para os membros do grupo que se deram a conhecer na sequência da medida de informação do julgamento e a verba remanescente deve ser afectada a acções que reparem indirectamente o dano sofrido pelo grupo.

7.4.3.6 Se não for possível qualquer medida indirecta, essa quantia deve reverter para o fundo de auxílio.

7.5 Os recursos

7.5.1 A acção colectiva deve reconhecer a possibilidade de recorrer a qualquer das partes.

7.5.2 Tendo em conta a importância que representa, por um lado, a necessidade de uma indemnização rápida das vítimas e, por outro, a convicção de que os direitos de ambas as partes foram justamente apreciados, há que conciliar o direito de cada uma das partes recorrer da decisão com estes imperativos.

7.5.3 Por conseguinte, afigura-se importante que o reconhecimento deste direito obrigue os Estados-Membros a instituir um procedimento acelerado de recurso de forma a evitar um mecanismo puramente dilatatório.

7.5.4 Por outro lado, a convicção de que são constituídas provisões na contabilidade da parte responsável para as indemnizações em que esta foi condenada, constitui também uma garantia em caso de recurso para os membros do grupo.

7.6 Financiamento do sistema

7.6.1 O sistema da acção colectiva deve autofinanciar-se a prazo.

7.6.2 Uma vez que não é desejável, ou mesmo possível, instituir um sistema generalizado de pagamento consoante o resultado do processo «*contingency fees*» que é contrário à tradição jurídica europeia, é indispensável prever uma forma de financiamento que permita aos demandantes que não disponham de meios financeiros para intentar a acção colectiva obterem um adiantamento para as despesas judiciais (honorários de advogado, despesas de peritagem no quadro de medidas de instrução aceites pelo juiz, etc.).

7.6.3 Um dos meios de financiar este sistema seria a constituição de um «Fundo de auxílio à acção colectiva» alimentado pelo montante dos «lucros ilícitos» das empresas condenadas, tais como definidos pelo juiz no processo, na medida em que não são reclamados pelas pessoas directamente lesadas e identificadas ⁽³⁵⁾.

7.6.4 O fundo de auxílio pode, além disso, ter por missão a centralização de todas as informações relativas às acções de grupo em curso e ser encarregado de difundir informações sobre as diligências a efectuar para se dar a conhecer, se excluir do grupo ou para obter uma indemnização.

7.7 Outras regras processuais

Entrando no pormenor, haverá muitas regras processuais que devem ser previstas e que nos limitamos a enunciar «*pro memoria*».

A saber:

- O regime dos anúncios para a notificação dos interessados,
- As custas judiciais e despesas com a assistência judiciária,
- A cooperação entre as autoridades judiciárias e administrativas dos Estados-Membros,
- Os prazos para a prática de actos judiciais e prazos de prescrição,
- A utilização da Internet (*ejustice*).

8. Instrumento jurídico: regulamento ou directiva

8.1 A instituição desta acção de grupo no plano comunitário pode ser feita quer através de uma directiva quer de um regulamento; não se considera, por definição, que uma simples recomendação possa criar as condições de eficácia e de uniformidade necessárias para a adopção harmonizada dessa iniciativa nos 27 Estados-Membros.

⁽³⁵⁾ Um bom exemplo é o «Fundo de auxílio à acção colectiva», que existe no Quebec, considerado indispensável ao desenvolvimento das acções colectivas. Este fundo é alimentado através do reembolso dos montantes adiantados aos demandantes que ganharam a sua acção colectiva e pelas verbas remanescentes das reparações não reclamadas pelos membros do grupo. O demandante que intenta uma acção colectiva deve apenas poder obter do juiz o reembolso das despesas efectuadas na apresentação da acção mediante justificativos.

8.2 No entanto, se for considerado um alcance mais amplo e se os artigos 65.º e 67.º do Tratado forem escolhidos como base jurídica, a adopção de um regulamento seria de ponderar da mesma forma, por exemplo, que os regulamentos relativos aos processos de insolvência, ao título executivo europeu, ao procedimento europeu de injunção de pagamento, ao procedimento europeu para as acções de pequeno montante ou para a penhora de contas bancárias.

8.3 Se se decidir restringir, pelo menos numa primeira fase, o domínio de aplicação desta iniciativa aos direitos dos consumidores nos litígios transfronteiriços, o modo mais apropriado para pôr em prática esta acção colectiva no plano comunitário parece ser uma directiva, que será o seguimento da directiva relativa às acções inibitórias.

8.4 Visto que subsistem ainda disparidades importantes entre os Estados-Membros quanto às regras processuais há, portanto, que determinar de forma geral os princípios fundamentais da acção colectiva atendendo a que os Estados transpõem a directiva respeitando os seus princípios processuais habituais.

Por exemplo, não é, com efeito, certo que a harmonização seja possível uma vez que os tribunais designados para decidir dessa acção estão dependentes das normas de organização judiciária de cada Estado.

As formas de intentar a acção devem ajustar-se às particularidades dos Estados. Por este motivo, um regulamento seria inadequado.

8.5 É também evidente que neste caso a directiva deve ser uma directiva de harmonização total, de forma a evitar que os Estados-Membros tornem o sistema mais penoso para as empresas que tenham a sua sede social nesses Estados-Membros.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As alterações seguintes, que recolheram pelo menos um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas durante o debate:

1. Ponto 7.2.2.2.4

«Por outro lado, tem um verdadeiro efeito dissuasivo sobre a parte responsável, já que esta é obrigada a indemnizar todas as pessoas lesadas pela prática e, eventualmente, a restituir o lucro ilícito que conseguiu obter.».

Justificação

Ver ponto 7.6.3.

Resultados da votação

Votos a favor: 104 Votos contra: 114 Abstenções: 13

2. Ponto 7.6.1

Suprimir

«O sistema da acção colectiva deve autofinanciar-se a prazo.».

Justificação

O acesso à justiça é da responsabilidade das autoridades públicas e não pode depender do êxito de acções anteriores sem relação com processos subsequentes (ver também justificação para alteração ao ponto 7.6.3).

Resultados da votação

Votos a favor: 107 Votos contra: 116 Abstenções: 10

3. Ponto 7.6.3

Alterar:

«Um dos meios de financiar este sistema seria a constituição de um» Fundo de auxílio à acção colectiva «alimentado pelo montante dos lucros ilícitos das empresas condenadas, tais como definidos pelo juiz no processo, na medida em que não são reclamados pelas pessoas directamente lesadas e identificadas. Cabe às autoridades públicas garantir o acesso à justiça, por exemplo, afectando o produto das multas por infracções ao direito de consumo ao financiamento de acções colectivas.».

Justificação

O recurso previsto destina-se a obter reparação pelos prejuízos sofridos pelos consumidores, excluindo os «danos punitivos». Esta noção, inspirada pela prática seguida nos EUA, mistura indevidamente interesses civis e direito penal. O simples facto de indemnizar integralmente os consumidores lesados constitui para o responsável um forte mecanismo de dissuasão.

Quanto a saber se o benefício realizado resulta de infracção à lei ou de fraude deve ser objecto de sanção por parte das autoridades públicas. Elas podem utilizar o produto das multas aplicadas a essas práticas para facilitar o acesso a acções colectivas. A responsabilidade de garantir o acesso à justiça compete, com efeito, ao poder público, sujeito a um controlo democrático, e não a pessoas ou organizações de direito privado.

Sendo as indemnizações devidas pagas aos consumidores lesados, não é oportuno criar laços artificiais entre o remanescente de uma acção e acções em casos subsequentes, sobretudo se o objectivo já não for o de obter uma justa reparação para os consumidores lesados no processo em causa.

Resultados da votação

Votos a favor: 104 Votos contra: 106 Abstenções: 18

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Estratégia comunitária em matéria de Política dos Consumidores para 2007-2013 — Responsabilizar o consumidor, melhorar o seu bem-estar e protegê-lo de forma eficaz»

COM(2007) 99 final

(2008/C 162/02)

Em 13 de Março de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu: Estratégia comunitária em matéria de Política dos Consumidores para 2007-2013 — Responsabilizar o consumidor, melhorar o seu bem-estar e protegê-lo de forma eficaz»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2008, tendo sido relatora Anna Maria Darmanin.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 148 votos a favor com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a Estratégia da Política dos Consumidores para 2007-2013, considerando tratar-se de um passo promissor para a protecção do consumidor. O CESE reconhece que a Comissão delineou um plano ambicioso, apesar de vago em alguns aspectos, e espera que os objectivos sejam atingidos dentro do horizonte temporal fixado.

1.1.1 No entanto, o CESE considera que, infelizmente, o orçamento anual atribuído ao programa para a Estratégia da Política dos Consumidores, que se eleva, em média, a 22,7 milhões de euros, é demasiado reduzido para a aplicação das medidas previstas na Estratégia em apreço. Há uma evidente disparidade entre a ambição definida na Estratégia e os recursos disponibilizados para a sua concretização.

1.2 O CESE nota que enquanto a Estratégia é positiva e ambiciosa, as medidas nas áreas relacionadas com a política dos consumidores são, de facto, decepcionantes, não augurando grande êxito. Para concretizar as ambições é necessário criar um programa dinâmico no futuro próximo.

1.3 O CESE nota ainda que a legislação tem um papel fundamental na protecção do consumidor. Por outro lado, a legislação vigente não é flexível e a criação de condições justas no mercado podia revelar-se muito importante para os consumidores e os prestadores de serviços. Quando o mercado não funciona eficientemente, a legislação torna-se inevitável. O CESE insta a Comissão a velar pela verdadeira aplicação da legislação, quando e onde for necessário, não devendo pôr, de modo algum, em causa a protecção dos consumidores nos Estados-Membros. Um dos instrumentos identificados para alcançar este fim é uma monitorização mais adequada do mercado, para o que o CESE insta a Comissão a assegurar a condução de estudos de mercado a nível macroeconómico e microeconómico. A legislação tem de ser conjugada com medidas de aplicação e avaliação contínua. Por outro lado, é essencial que a legislação seja simples e compreensível, em particular pelo facto de a maior parte dos agentes no mercado interno serem PME.

1.3.1 É recomendável que o programa sobre defesa do consumidor não só assegure a aplicação e a avaliação dos direitos de protecção que a lei consagra aos consumidores, mas facilite igualmente a cooperação e a coordenação entre os sectores empresariais e as organizações de defesa do consumidor em cada Estado-Membro. Em última análise, para além da legislação, a melhor forma de proteger os consumidores é através da cooperação entre estes dois sectores para a realização de um objectivo comum.

1.4 A educação dos consumidores e dos retalhistas/prestadores de serviços é um elemento essencial para a observação e o conhecimento da legislação, para além de constituir uma condição determinante para a existência de consumo e produção responsáveis e sustentáveis.

1.5 Para o CESE, é essencial que no período de 2007-2013 sejam enfrentados os seguintes reptos:

- Utilização reforçada de tecnologia para a promoção, em condições justas, e o consumo responsável de bens e serviços — o comércio electrónico está a tornar-se cada vez mais num instrumento de compra de bens e serviços, embora na legislação em vigor não haja qualquer forma de protecção do consumidor, o que se deve ao facto de o comércio electrónico evoluir a um ritmo mais rápido do que a intervenção na área da defesa do consumidor;
- Aplicação da legislação quando e onde for necessário — a legislação em vigor nos Estados-Membros, bem como a sua aplicação, difere de país para país. É necessário que os países com um baixo nível de aplicação da legislação atinjam os níveis dos Estados-Membros «com mais capacidades em matéria de aplicação da lei»;
- Criação de vias de recurso para os consumidores, tanto colectivas como individuais — os consumidores deveriam dispor de meios fáceis e eficientes de recurso tanto nos

respectivos países como no plano da União Europeia; Por outro lado, as vias de recurso colectivas deviam ser harmonizadas em toda a UE, por forma a possibilitar ao consumidor individual, mas também aos consumidores empresariais (em particular as PME), tirar partido desta possibilidade;

- Defesa dos direitos dos consumidores nos mercados internacionais;
- Inclusão da questão da protecção dos consumidores em todas as políticas e na legislação comunitária; e
- Reforço da supervisão em determinados segmentos de mercado em que a protecção do consumidor é absolutamente necessária.

2. Síntese da estratégia da Comissão

2.1 A estratégia da Comissão foca os principais desafios que se apresentam no período que abarca. Essencialmente, esses desafios advêm do facto de o mercado dos serviços e retalhista estar a evoluir e a crescer de um modo que exige dos consumidores uma responsabilidade cada vez maior. No entanto, esta responsabilização acrescida pode levar ao agravamento da segregação entre os consumidores informados e com meios e os grupos de consumidores vulneráveis. Mas isto não significa um aumento do bem-estar dos consumidores. É, pois, essencial não comprometer a confiança dos consumidores. Outro dos desafios está relacionado com a capacidade de adaptação das empresas, em particular as PME, aos avanços tecnológicos que alteram o modelo de venda dos seus produtos/serviços e que se baseiam mais no comércio electrónico e nos serviços à medida do consumidor.

2.2 Os objectivos definidos na estratégia, e que devem ser atingidos até 2013, são os seguintes:

- Responsabilizar os consumidores da UE, na medida em que se trata de um elemento-chave para assegurar o seu bem-estar e promover a competitividade, com base em informações justas e pertinentes, contratos equitativos e vias de recurso;
- Melhorar o bem-estar dos consumidores no que diz respeito a preços, escolha, qualidade, acessibilidade dos preços e segurança;
- Proteger eficazmente os consumidores dos riscos graves e sobretudo daqueles que não podem ser combatidos directa e individualmente.

Estes objectivos são considerados elementos essenciais para o crescimento económico do mercado interno.

2.3 Para alcançá-los importa criar o quadro jurídico para as despesas da política comunitária dos consumidores, de modo a assegurar a protecção dos consumidores e a aplicação efectiva da legislação que garante a defesa do consumidor através de cooperação em matéria de aplicação da legislação, informação, educação e vias de recurso.

2.4 Assim, foram definidas os seguintes campos prioritários:

- Necessidade de novas ferramentas para levar a cabo uma monitorização do mercado interno orientada para o consumidor;
- Melhoria da regulamentação em matéria de defesa do consumidor;
- Melhoria da aplicação normativa e das vias de recurso;
- Melhoria da informação e da educação dos consumidores;
- Os consumidores no centro das outras políticas e regulamentações comunitárias.

A estratégia descreve diferentes medidas dentro de cada uma das áreas prioritárias, algumas das quais são comentadas no capítulo que se segue.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolhe favoravelmente a Estratégia da Política dos Consumidores para 2007-2013 e subscreve, em particular, a ideia nela expressa de que a confiança e a protecção dos consumidores são elementos fundamentais para a riqueza e prosperidade do mercado interno. Indica, porém, que deve ser prestada atenção aos exemplos bem-sucedidos relacionados com a auto-regulação, a co-regulação e a criação de códigos de conduta na UE.

3.1.1 No entanto, o CESE considera que a política dos consumidores não se deve limitar à concretização do mercado interno, pelo contrário, e como correctamente referido no documento da Comissão intitulado «Um mercado único para a Europa do século XXI» (COM(2007) 724 final), deverá ser o mercado interno a satisfazer e servir os interesses dos consumidores.

3.1.2 O CESE considera que a Comissão deve orientar a sua política no sentido da transparência dos mercados e do reforço do mercado interno, promovendo uma política de consumidores em favor de mercados eficientes susceptível de contribuir para o crescimento económico, para a criação de emprego e para o bem-estar dos consumidores.

3.2 Os desafios com que se defronta o mercado interno, identificados pela Comissão, são verdadeiros desafios a vencer e, por isso, constituem o foco da estratégia. Para além desses desafios — que são desafios de mercado — o CESE considera que a Comissão enfrenta dois outros desafios, nomeadamente o de uma efectiva harmonização das políticas nacionais e o de tornar o bem-estar dos consumidores numa das prioridades básicas das várias direcções-gerais da Comissão.

3.3 O CESE considera que esta nova Comunicação da Comissão sobre a Estratégia para 2007-2013 representa um importante e promissor passo em frente e está muito melhor estruturada do que a anterior Estratégia de Saúde e Defesa do Consumidor (COM(2005) 115 final), sobre a qual o Comité também emitiu parecer ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 88 de 11.4.2006. INT/271 — relator Pegado Liz.

3.4 O CESE manifesta preocupação quanto ao facto de poder haver incoerências entre a proposta em apreço e outras medidas já aprovadas ao nível comunitário. É indispensável que haja coerência entre os objectivos operacionais e a decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa de Acção Comunitária no domínio da Defesa do Consumidor (2007-2013) ⁽²⁾.

3.5 Apesar de excessivamente ambiciosos e um tanto vagos e imprecisos, o Comité espera que os objectivos definidos pela Comissão sejam alcançados dentro do horizonte temporal fixado, tendo o mais possível em conta as exigências do mercado interno e dos consumidores.

3.6 Apesar do lançamento de uma série de iniciativas para a realização dos objectivos políticos fixados — entre as quais se conta, por exemplo, a elaboração do Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor —, o Comité insta a Comissão a empenhar-se na revisão das directivas especificamente relacionadas com esta matéria. De facto, o CESE ficou decepcionado com as comunicações recentemente apresentadas sobre a aplicação da Directiva relativa às vendas à distância, de 21 de Setembro de 2006 (COM(2006) 514 final) e da Directiva relativa às garantias e à responsabilidade directa do produtor (COM(2007) 210 final), bem como sobre a revisão da Directiva relativa à utilização a tempo parcial de bens imóveis (*timesharing*), uma vez que estas propostas não vêm solucionar todos os problemas colocados por estes serviços e, além disso, não fazem justiça aos objectivos estabelecidos na Estratégia da Política dos Consumidores.

3.6.1 O CESE aguarda com expectativa a proposta da Comissão de uma directiva relativa aos direitos contratuais dos consumidores anunciada no programa legislativo e de trabalho da Comissão para 2008 (COM(2007) 640 final), colocando-se à disposição para emitir, a seu devido tempo, parecer sobre a matéria e, em particular, no que diz respeito ao cumprimento dos princípios que regem o processo de simplificação da legislação comunitária.

3.7 O CESE defende a harmonização integral da legislação em matéria de consumidores, sob determinadas condições e para fins muito concretos, desde que o principal objectivo seja concretizar o mercado interno. Contudo, tal não pode ser conseguido à custa de uma redução dos direitos já existentes, devendo consolidar os direitos dos consumidores em todos os Estados-Membros, a fim de incentivar o comércio transfronteiriço e criar uma situação vantajosa tanto para o consumidor como para o mercado dos serviços/retalhista. A abordagem deverá ser feita a dois níveis: por um lado, são Estados-Membros, que se empenham em assegurar o nível adequado de protecção do consumidor; por outro lado, ao nível da UE, esta conjuga esforços para alcançar a efectiva integração do mercado.

3.8 O CESE acolhe favoravelmente as medidas das áreas prioritárias definidas na Estratégia da Política dos Consumidores e aguarda com expectativa a sua realização. O CESE considera que os recursos (quer financeiros quer humanos) da DG Defesa do

Consumidor são limitados, o que dificulta ainda mais a realização dos objectivos a que se propõe. Acresce que, infelizmente, o orçamento anual atribuído ao programa para a Estratégia da Política dos Consumidores, que se eleva, em média, a 22,7 milhões de euros, é demasiado reduzido para a aplicação das medidas previstas.

3.8.1 A experiência com o programa antecedente revelou que demasiados aspectos dos planos não puderam ser realizados também em consequência de falta de pessoal. Acresce que o orçamento atribuído numa base anual era, de facto, superior ao orçamento atribuído para o período actual que tem metas menos ambiciosas.

4. Observações na especialidade

4.1 Melhoria da monitorização do mercado: o CESE reconhece que para uma melhor compreensão dos mercados há necessidade de informações mais completas e apoia as medidas propostas nesta área prioritária. No entanto, insta a Comissão a encontrar vias inovadoras para identificar verdadeiramente as experiências e as percepções dos consumidores. Considera ainda que a Comissão, seguindo uma abordagem macro, poderia identificar as experiências dos consumidores nos diversos Estados-Membros, analisando cenários de casos reais e soluções encontradas. Neste contexto, o Comité salienta que a recolha de informações sobre os mercados não deve trazer um acréscimo de tarefas às empresas individuais, em particular as PME.

4.2 Melhoria da regulamentação em matéria de defesa do consumidor: todas as iniciativas ligadas a esta área prioritária devem examinar cuidadosamente os efeitos do comércio electrónico e do mundo digital sobre os direitos dos consumidores e, por conseguinte, definir claramente as obrigações e os direitos aplicáveis no ambiente digital. Por outro lado, as medidas devem ser programadas de modo a que o chamado «fosso digital» não dê origem à exclusão de segmentos de consumidores do benefício de determinados serviços, o que só iria engrossar os grupos de consumidores vulneráveis.

4.3 Melhoria da aplicação e das vias de recurso: a aplicação do direito é absolutamente necessária para assegurar a concretização dos objectivos políticos fixados. Intensificar a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão é absolutamente indispensável. O CESE aplaude e apoia as medidas propostas pela Comissão em matéria de mecanismos colectivos de recurso. Esta forma de recurso permitirá agir sobre os problemas dos consumidores que não possam ser resolvidos individualmente.

4.4 Informação e educação dos consumidores: o CESE está profundamente convencido de que estes dois aspectos são fundamentais para a protecção do consumidor. A rede de Centros Europeus do Consumidor (ECC-Net) representa um grande passo para a informação dos consumidores. Contudo, o CESE entende que a Comissão deveria procurar outros meios mais inovadores e criativos de comunicar com os consumidores, através de uma linguagem cativante.

⁽²⁾ Decisão n.º 1926/2006/CE, de 18 de Dezembro de 2006 — JO L 404 de 30.12.2006, pág. 39.

4.5 Consumo responsável e sustentável: não basta que os consumidores sejam bem informados, é igualmente importante que o consumo se torne responsável. Assim, se é certo que esta estratégia visa proteger os consumidores contra retalhistas/prestadores de serviços desonestos, também é certo que as empresas e os comerciantes esperam dos consumidores que demonstrem responsabilidade no seu comportamento de consumo. Acresce que o consumo sustentável dever-se-ia tornar num aspecto importante do mercado interno, para além de que, tanto os prestadores de serviços/retalhistas, como os consumidores, deveriam saber melhor do que se trata quando se fala de consumo sustentável e agir de acordo.

4.6 A questão da protecção dos consumidores tem de ser integrada em todas as políticas e regulamentações comunitárias: as medidas propostas pela Comissão, como a designação de Funcionários de Ligação com os Consumidores nas DG, são positivas e deverão levar à concretização desta prioridade. O CESE concorda com a ideia de que cada DG deveria apresentar anualmente um relatório sobre o modo como integrou a política dos consumidores na respectiva área de actuação. Por isso, o CESE saúda a inclusão do n.º 2 do artigo 153.º nas disposições gerais (novo artigo 12.º do projecto de Tratado Reformador).

4.7 Melhoria da defesa dos consumidores nos mercados internacionais: a protecção dos consumidores no mercado internacional é necessária, não se devendo limitar apenas à segurança dos produtos, que constitui uma área cada vez mais importante para os consumidores da UE, mas incluir também uma protecção contra serviços/produtos vendidos sobretudo através do comércio electrónico e que causam problemas ao consumidor.

4.8 A Estratégia indica que um dos objectivos da Comissão é assegurar o alinhamento da política de serviços de interesse geral com as medidas especialmente orientadas para os consumidores. O Comité espera que a Comissão compartilhe da opinião defendida em vários dos seus pareceres sobre os serviços de interesse geral e os serviços universais, na linha do novo Protocolo sobre serviços de interesse geral do Tratado de Lisboa.

4.9 Cooperação entre a indústria e as organizações de defesa do consumidor: para além da importância da legislação e da sua aplicação, o verdadeiro motor da protecção do consumidor está na cooperação entre estes dois sectores. É, portanto, essencial envidar esforços para facilitar esta cooperação e seguir, em toda a UE, os exemplos de boas práticas dos Estados-Membros que optam por esta via e dispõem também de códigos de conduta.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Política Espacial Europeia»

COM(2007) 212 final

(2008/C 162/03)

Em 26 de Abril de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a — Política Espacial Europeia»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu o presente parecer em 31 de Janeiro de 2008 (relator: **Van Iersel**).

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 145 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o presente parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 Por motivos estratégicos, quer de carácter político quer económico, o CESE defende expressamente o acesso independente da Europa ao espaço. Dá, por isso, o seu apoio às políticas gizadas em documentos do Conselho «Espaço», da Comissão e da AEE ⁽¹⁾, publicados em Abril e Maio de 2007.

1.2 Os objectivos da política espacial europeia devem ser pacíficos e salvaguardar a segurança colectiva.

1.3 O CESE está convicto de que as actividades espaciais europeias, quando conduzidas ao nível nacional, ao nível comunitário ou no âmbito da AEE, trarão benefícios palpáveis a diversas áreas, as necessárias criação de infra-estruturas e recolha de dados e um amplo leque de aplicações económicas graças à integração dos sistemas espaciais e terrestres.

1.4 O conceito da AEE já demonstrou a sua eficácia. A participação desta agência nas actividades da Comissão deverá libertar, e certamente libertará, potencialidades adicionais. Para tal, a Comissão e a AEE devem desenvolver procedimentos de cooperação e de delimitação das competências, bem como soluções em termos de custos.

1.5 A evolução mundial neste sector — EUA, Rússia, Japão, China, Índia e outras nações envolvidas na exploração espacial — obriga a Europa a uma acção ainda mais enérgica e a assumir o seu papel de concorrente e de parceiro no espaço. Tal requer a elaboração, a breve prazo, de programas concretos mediante um processo de decisão que acompanhe a par e passo as decisões adoptadas por outros actores da cena mundial.

1.6 Ao mesmo tempo, um processo decisório mais veloz e coordenado aumentaria as possibilidades de definir e realizar, seguidamente, missões em consonância com as necessidades dos utilizadores.

1.7 Os programas GALILEO e GMES são projectos europeus emblemáticos. O programa GALILEO deveria ser lançado sem demora.

1.8 A inclusão da vertente «Espaço» no 7.º Programa-quadro (7PQ) e nas políticas comunitárias permitirá a abordagem integral de todas as Direcções-Gerais envolvidas. Esta ampliação da

base do raciocínio estratégico na Comissão terá um efeito positivo nas abordagens integrais ao nível nacional muitas vezes inexistentes. Seria conveniente introduzir um procedimento coordenado para este efeito.

1.9 Todos os Estados-Membros, incluindo os mais pequenos e os de recente adesão, beneficiarão da política espacial europeia, visto esta criar oportunidades suficientes para aumentar os conhecimentos científicos e para elevar o nível das capacidades industriais em toda a Europa, tanto nos sectores a montante como a jusante.

1.10 Na política industrial da AEE ⁽²⁾ assente no princípio da «justa contrapartida», cada país recupera o seu investimento mediante subscrição ou concessão. Em consequência disso, as relações entre governos, a AEE, as empresas privadas e os institutos de investigação estão profundamente enraizadas.

1.11 Até hoje, o princípio da «justa contrapartida» tem contribuído de maneira positiva para o desenvolvimento das capacidades espaciais europeias. Todavia, a maturidade cada vez maior do mercado espacial exige mais flexibilidade, na medida em que os padrões fixos de relações não conduzem, regra geral, à inovação industrial. Devido às exigências do mercado, às necessidades dos utilizadores e do desenvolvimento dos serviços, prevê-se que em particular as PME consigam dar uma resposta apropriada às novas exigências e opções da política espacial europeia.

1.12 Por outro lado, mudanças bruscas de procedimentos implantados podem ser contraproducentes, sobretudo tendo em conta as grandes disparidades entre as contribuições para a AEE.

1.13 O CESE advoga, por conseguinte, uma análise e um diálogo abertos e transparentes sobre o desempenho que se espera da Europa nos próximos dez anos: quais os objectivos e que ferramentas institucionais — no atinente à AEE, à Comissão e aos Estados-Membros — são necessárias para levar a bom termo uma missão europeia conjunta e coordenada. Entre outras coisas, este diálogo deveria debruçar-se sobre o modo de financiamento da AEE, a contribuição dinâmica das empresas médias e a manutenção do máximo de competitividade.

⁽¹⁾ Agência Espacial Europeia.

⁽²⁾ A AEE tem a sua própria política industrial. A sua forma e o seu conteúdo não devem ser confundidos com a política industrial sectorial da Comissão.

1.14 Neste contexto, é crucial que a Comissão assuma a responsabilidade pelas aplicações e pela promoção das necessidades dos utilizadores. O CESE confia que a Comissão garantirá um debate aberto e o envolvimento do sector privado, especialmente das PME.

1.15 O CESE concorda com o Conselho quando realça a importância do espaço para a defesa e a segurança. É necessário estimular o planeamento de sistemas que, no futuro, reúnam os países europeus.

1.16 Uma vez que as fronteiras entre aplicações civis e militares são cada vez mais ténues, conviria tirar o máximo proveito dos efeitos da chamada «dupla utilização».

1.17 Por último, a comunicação é fundamental e o CESE reputa essencial melhorar a comunicação sobre as vantagens da exploração espacial para o dia-a-dia dos cidadãos.

1.18 Uma comunicação bem pensada sobre a política espacial europeia poderia despertar nos jovens o interesse por este sector e, em termos mais gerais, tornar mais atraentes os cursos científicos e/ou técnicos.

2. Uma nova abordagem da Política Espacial Europeia

2.1 Nos últimos dez anos, as instituições europeias e os grupos de trabalho nacionais têm vindo a debater o futuro da Política Espacial Europeia e os avanços que serão necessários neste âmbito.

2.2 Em Abril de 2007, a Comissão publicou, em estreita cooperação com a AEE ⁽³⁾, uma comunicação sobre a política espacial ⁽⁴⁾, acompanhada por uma análise de impacto e um extenso programa das acções a empreender pela AEE, pela Comissão e pelos Estados-Membros.

2.3 Em 22 de Maio de 2007, o Conselho «Espaço» ⁽⁵⁾ adoptou uma resolução sobre a Política Espacial Europeia baseado nesta comunicação.

2.4 O maior interesse ilustrado pelos documentos supracitados é consequência de um amplo leque de desenvolvimentos globais e de objectivos estratégicos europeus:

- o potencial da utilização dos serviços espaciais nas mais variadas situações e como ferramenta nas mais variadas políticas europeias: ambiente, segurança, transportes, investigação, ajuda ao desenvolvimento, coesão e educação, e agora também a investigação;
- a necessidade actual da Europa ter um acesso independente ao espaço enquanto premissa fundamental da Política Espacial Europeia;

⁽³⁾ A AEE (Agência Espacial Europeia) é uma organização totalmente independente, na qual participam actualmente 17 Estados. Nem todos os membros da AEE são Estados-Membros da UE e nem todos os Estados-Membros da UE são membros da AEE. A AEE é financiada conjuntamente por estes Estados e tem um programa obrigatório e programas opcionais.

⁽⁴⁾ COM(2007) 212 final.

⁽⁵⁾ O Conselho «Espaço» é o Conselho «Espaço» Conjunto, uma fusão do Conselho «Competitividade» com o Conselho «Espaço» intergovernamental incumbido das decisões inerentes às políticas da AEE.

- o surgimento de um número cada vez maior de actores mundiais (emergentes) neste sector e a necessidade de tornar a Europa em parceiro e concorrente de pleno direito;
- o espaço como fonte de inovação, de competitividade industrial e de crescimento económico;
- o desenvolvimento das infra-estruturas científicas; a sociedade do conhecimento e os objectivos de Lisboa;
- a necessidade de aplicar os resultados da investigação europeia;
- o contributo e o papel complementar das tecnologias e das aplicações terrestres;
- a importância do espaço para a segurança e a defesa da Europa;
- as fronteiras cada vez mais ténues entre aplicações civis e militares das tecnologias espaciais;
- a consciência de que os Estados-Membros não estão, individualmente, em condições de adoptar as medidas necessárias para a aplicação de uma política espacial credível; e consequentemente:
- a necessidade de definir claramente as atribuições e os mandatos das instituições europeias e das organizações competentes no âmbito das actividades espaciais.

2.5 Em 2003 e 2004, a Comissão Europeia apresentou um Livro Verde e um Livro Branco sobre a Política Espacial Europeia. Nos dois documentos estão bem delineados os contornos da futura política espacial e são incluídos muitos elementos — por vezes de grande alcance — que foram mais elaborados na comunicação supra.

2.6 Na sua resolução de 22 de Maio, o Conselho confirmou que «o sector espacial constitui um capital estratégico que contribui para a independência, segurança e prosperidade da Europa e para o seu papel no mundo». Neste sentido, é fundamental intensificar a cooperação europeia para fornecer serviços terrestres que revertam em benefício dos cidadãos. O Conselho relacionou a política espacial com a estratégia de Lisboa e sublinhou a sua relevância para a Política Externa e de Segurança Comum.

2.7 A resolução do Conselho releva o objectivo de construir um Espaço Europeu de Investigação e reafirma a necessidade da cooperação entre a AEE e a Comissão, susceptível de incrementar a eficácia, reforçar o funcionamento de programas europeus e permitir maior coesão entre tecnologias e aplicações. As relações entre a AEE e a Comissão evoluirão com base na experiência. Contudo, está ainda em aberto a questão do co-financiamento das infra-estruturas de base já existentes (Kourou, Darmstadt).

2.8 Um ponto crucial é a cooperação e a divisão de trabalho entre elas. A AEE lidera a exploração e a tecnologia, enquanto a Comissão será responsável pelas aplicações que se inserem no âmbito das suas políticas, como transportes, ambiente, segurança e relações com os países terceiros, bem como pela identificação das necessidades dos utilizadores não-governamentais em termos de melhoria dos serviços.

2.9 A relação custo-eficácia dos programas do sector público contribuirá para a competitividade das empresas privadas industriais e comerciais. São aqui sobretudo essenciais as PME e as indústrias subsidiárias. Ao mesmo tempo, o Conselho reconhece que a política industrial da AEE, em particular o princípio da «justa contrapartida», contribui para fomentar o investimento no espaço e aumentar a competitividade europeia.

2.10 É inegável que a resolução de Maio de 2007 dá início a uma nova fase que foi acolhida com exuberância pelos actores principais ⁽⁶⁾.

3. Observações na generalidade

3.1 O sector espacial está a mudar a um ritmo acelerado. Nos últimos dez anos o CESE aplaudiu o Livro Verde e os Livros Brancos da Comissão sobre a Política Espacial ⁽⁷⁾. Uma vez mais, o CESE apoia os avanços preconizados pelo Conselho, pela Comissão e pela AEE no mês de Maio. É simbólico que as etapas decisivas da política espacial estejam a ser percorridas no início do século XXI. Estamos, de facto, perante o início de uma nova era.

3.2 A evolução mundial da exploração espacial tem um impacto estratégico e tecnológico cada vez maior.

3.2.1 Sem sombra de dúvida que a política espacial é cada vez mais fundamental, ou até indispensável, para a realização dos objectivos terrestres; por outras palavras, as aplicações espaciais têm uma importância vital para alcançar os objectivos económicos e sociais de uma Europa cada vez mais coesa.

3.2.2 Tanto na ciência como na investigação, são manifestos os progressos no âmbito da pesquisa astronómica e planetária. A AEE beneficia das redes existentes e aduz-lhes programas específicos e avaliações interpares (*peer reviews*). Ao contrário do que sucede com o mundo científico, o sector militar continua a ter um carácter nacional.

3.2.3 Estrategicamente, a Europa terá de salvaguardar a sua independência perante os EUA e a Rússia e, em medida crescente, a China, a Índia e os outros países envolvidos na exploração espacial, que são simultaneamente concorrentes e parceiros no espaço. Em termos mais gerais, a posição da Europa no mundo terá de ser o ponto de partida para qualquer política espacial.

3.3 A resolução do Conselho «Espaço» de 22 de Maio de 2007, e os documentos que a acompanhavam, por exemplo, a comunicação da Comissão de 2007, a sua análise de impacto, a declaração do Director-Geral da AEE e os elementos preliminares de um programa europeu conjunto envolvendo a AEE, a

Comissão e os Estados-Membros, representam um grande avanço se tivermos em mente que:

- as regras do mercado interno nunca foram aplicadas ao espaço, em parte devido ao cariz nacional dos conceitos estratégicos, dos programas e das necessidades militares;
- eram substanciais as diferenças entre os Estados-Membros em matéria de interesses, de compromissos financeiros, de objectivos estratégicos e desempenhos industriais;
- são, por conseguinte, geralmente as normas industriais nacionais que prevalecem.

3.4 O Acordo-Quadro de 2003 ⁽⁸⁾ entre a AEE e a União Europeia esteve na base da programação e das acções convergentes entre a UE e a AEE. A abordagem global formulada agora pelo Conselho tem por objectivo melhorar a coordenação e aumentar a eficiência dos projectos individuais, sejam eles nacionais, intergovernamentais ou europeus.

3.5 Na opinião do CESE, alguns dos elementos mais importantes são: um consenso cada vez mais alargado e uma visão comum dos Estados-Membros; a confirmação da cooperação entre a Comissão e a AEE e uma partilha de responsabilidades entre estes dois organismos, que representa a base para aumentar o financiamento da UE; um melhor equilíbrio entre a I&D e as suas aplicações e, o que é ainda mais importante, a intenção explícita de colocar em primeiro lugar as necessidades dos utilizadores; as parcerias público-privadas; e as prioridades — projectos emblemáticos — dos programas GALILEO e GMES ⁽⁹⁾ no quadro de uma política espacial europeia.

3.6 Convém realçar, todavia, que os avanços almejados se inserem num processo moroso que ainda está muito longe da sua fase final. Ainda falta, além disso, elaborar projectos concretos e encontrar fontes de financiamento.

3.7 O orçamento total destinado às actividades espaciais da AEE, da EUMETSAT e dos Estados-Membros ascendeu em 2005 a 4,8 mil milhões de euros ⁽¹⁰⁾. A Comissão Europeia destinará, através do seu 7PQ 1,4 mil milhões de euros garantidos (2007-2013) a aplicações e actividades espaciais. Os orçamentos para a exploração espacial à escala mundial elevam-se a 50 mil milhões de euros. O orçamento dos EUA ronda os 40 mil milhões de euros, dos quais mais de 50 % para o sector militar. Além disso, as despesas americanas decorrem de uma abordagem centrada muito fortemente nos EUA que tem implicações para a cooperação entre as várias instituições e empresas ⁽¹¹⁾. Antes de mais, os EUA são um mercado fechado suficientemente amplo para sustentar a indústria espacial americana sem precisar de concorrer com êxito no mercado do comércio internacional.

⁽⁶⁾ Designadamente, os comunicados de imprensa da Comissão Europeia e da AEE sobre os resultados conseguidos pelo Conselho «Espaço» de 22 de Maio têm por cabeçalho: O «Conselho o «Espaço» saúda o lançamento histórico da Política Espacial Europeia» e a «Política Espacial Europeia é hoje uma realidade» (apenas em inglês).

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão «A indústria aerospacial europeia — Fazer face ao desafio mundial» (relator: Sepi) in JO C 95 de 30.3.1998, p. 11.

Parecer do CESE sobre o «Livro Verde: Política Espacial Europeia» (relator: Buffetaut) in JO C 220 de 16.9.2003, p. 19.

Parecer do CESE sobre o «Livro Branco: Espaço — uma nova fronteira europeia para uma União em expansão — Plano de acção para implementação da Política Espacial Europeia» (relator: Buffetaut) in JO C 112 de 30.4.2004, p. 9.

⁽⁸⁾ O Acordo-Quadro entre a CE e a AEE, de Outubro de 2003, introduz um método de trabalho e uma relação mais estreita entre a AEE e a Comissão.

⁽⁹⁾ Vigilância Global do Ambiente e da Segurança.

⁽¹⁰⁾ AEE — 2.485 milhões de euros; EUMETSAT — 330 milhões de euros; Estados-Membros (França, Alemanha, Itália e Espanha) — 1.190 milhões de euros (sector civil) e 790 milhões de euros (sector militar).

⁽¹¹⁾ Mas a eficiência de um conceito comum americano e de uma organização central não deve ser sobrestimado. Todos os estados federados e todas as empresas, com representantes no Congresso e grupos de pressão próprios e redes próprias, têm influência nos contratos e nos objectivos. A NASA também se ressentia da burocracia e de funcionar como um monopólio.

3.8 As actividades espaciais europeias são cobertas por um misto de programas europeus (intergovernamentais e comunitários) e nacionais. A AEE não se tem limitado à coordenação de projectos e tem-se revelado, além disso, extraordinariamente bem-sucedida como agência de I&D que tem desenvolvido, ao nível europeu, infra-estruturas eficazes e de grandes dimensões. Os grandes operadores espaciais europeus da AEE são Arianespace, EUMETSAT e Eutelsat. Para além destes programas, há os programas individuais de alguns Estados-Membros assentes em tradições e objectivos políticos e tecnológicos nacionais e, por conseguinte, em capacidades, redes e aplicações nacionais. O modelo europeu é um sistema complexo de programas comuns e de programas nacionais.

3.9 Sendo provável a adesão dos novos Estados-Membros à AEE, o número de países membros aumentará de 17 para 22 ⁽¹²⁾. Será, portanto, de toda a conveniência tirar o máximo partido dos conhecimentos científicos e do reforço potencial dos agrupamentos económicos.

3.10 Não são, todavia, de excluir sobreposições entre programas nacionais e programas da AEE, visto a responsabilidade pelos projectos de defesa continuar a ser predominantemente nacional. Este facto pode ser uma fonte de ineficácia perante o esbatimento das fronteiras entre as tecnologias para fins militares e civis. A nova abordagem global contribuirá talvez para promover a convergência.

3.11 Os orçamentos estão relacionados com as infra-estruturas e a recolha de dados. Quanto mais organizadas forem as relações com as empresas e as forças do mercado mais extensivos serão os efeitos multiplicadores das aplicações e dos serviços. Um exemplo muito elucidativo é o EUMETSAT, o operador de satélites meteorológicos, que poderá servir de modelo a outros sectores.

3.12 Em virtude dos condicionamentos orçamentais, seria prudente a Europa concentrar-se nas prioridades e abrir-se inteiramente à cooperação internacional. Este tipo de cooperação representa uma considerável mais-valia que tem muitas vezes efeitos multiplicadores impressionantes. No entanto, para estar em pé de igualdade com os países terceiros, as capacidades da Europa terão de corresponder não só às prioridades estabelecidas mas também às exigências de base, as quais devem partir de preferência do consenso entre as partes para a realização dos investimentos necessários.

3.13 Num parecer recentemente publicado, o CESE dá o seu pleno apoio ao programa GALILEO, que é um sistema mundial de navegação por satélite ⁽¹³⁾. Este programa proporcionará aos utilizadores serviços de posicionamento e sincronização de alta precisão de dados à escala mundial para aplicações civis nos mais variados domínios. É comparável ao GPS americano existente, mas também será usado adicionalmente a este.

⁽¹²⁾ Com a participação de dois países não membros da UE, a Suíça e a Noruega.

⁽¹³⁾ Parecer do CESE sobre o Livro Verde sobre as aplicações da navegação por satélite (Relator: Buffetaut) — CESE 989/2007 (ainda não publicado no Jornal Oficial). O parecer debate, designadamente, vários aspectos que, na opinião do CESE, deveriam ter sido tratados no Livro Verde.

3.13.1 Este sistema confirmará a posição da Europa como actor independente no âmbito da exploração espacial.

3.13.2 Nos sectores a montante, as perspectivas comerciais não eram suficientemente atraentes. O CESE saúda a decisão do Conselho de financiar o programa GALILEO e de definir programas, que deveriam ser concretizados sem demora para criar condições mais favoráveis nos sectores a jusante ⁽¹⁴⁾.

3.13.3 Para além dos obstáculos a uma parceria público-privada viável — o que é geralmente complexo —, urge resolver várias outras questões em aberto para conseguir a participação efectiva de parceiros privados.

3.14 O programa GMES fornecerá, a par dos serviços existentes, uma série coerente e cada vez mais indispensável de serviços de observações terrestres. «Melhorará a capacidade da Europa em matéria de monitorização e de avaliação no domínio da política ambiental e contribuirá para analisar as necessidades em matéria de segurança» ⁽¹⁵⁾. A dinâmica da evolução mundial neste âmbito mostra até que ponto convém conceber novas ferramentas para vencer novos desafios associados ao ambiente, às alterações climáticas, à saúde e à segurança individual e colectiva.

3.14.1 Estes desafios dizem respeito a inúmeros domínios, desde catástrofes naturais, passando pelo impacto das alterações climáticas, como as emissões de gases e a poluição atmosférica, até à protecção civil e ao controlo das fronteiras.

3.14.2 As aplicações relevantes neste âmbito devem centrar-se nos utilizadores — oriundos dos grupos mais diversos, como decisores políticos, serviços públicos, empresas e cidadãos —, o que torna ainda mais evidente a necessidade de coordenação entre a AEE, a Comissão e os Estados-Membros, bem como a utilidade de uma lista das necessidades existentes elaborada pela Comissão Europeia.

3.14.3 Os serviços GMES prestam-se ao desenvolvimento e à aplicação de várias políticas comunitárias. Dada a mais-valia que se espera obter com este sistema, será necessário prever no orçamento de 2009 financiamento operacional para serviços e aplicações espaciais em apoio das políticas comunitárias.

3.14.4 Também no caso das infra-estruturas de GMES, cabe aos governos a responsabilidade de recolher dados de uma forma fiável e sustentável. Para tal, convém criar condições favoráveis à participação das empresas privadas.

3.15 Os programas GALILEO, GMES e outros patenteiam já que a política espacial está a começar a ficar operacional e a apoiar cada vez mais os desempenhos e as aplicações tecnológicas em curso que, por seu turno, facilitarão a utilização de novos métodos de análise, de antecipação e de resolução de questões sociais.

⁽¹⁴⁾ Nessa perspectiva, a novidade é que a indústria europeia — a jusante — está a reunir os seus pontos de vista nos «serviços Galileo» e na Associação Europeia e a coligir posições na Associação Europeia de Empresas de Teledetecção (EARSC).

⁽¹⁵⁾ Comunicação relativa à política europeia da inovação, p. 6.

3.16 É essencial que todos os Estados-Membros, incluindo os mais pequenos e os de adesão recente, retirem benefícios da política espacial europeia. O empenho de todos os Estados-Membros serve também os interesses comuns da própria União.

3.17 Não há dúvida de que os novos Estados-Membros tirarão partido das aplicações neste âmbito. Por outro lado, é preciso dar-lhes a oportunidade de contribuírem com as suas competências científicas e as suas elevadas capacidades industriais para aumentarem assim as suas potencialidades.

4. Governação

4.1 O Conselho «Espaço» reuniu-se pela primeira vez em Novembro de 2004 para debater e promover a convergência europeia e os programas europeus. O CESE espera e confia que as directrizes fornecidas pelo Conselho em Maio de 2007 criarão o contexto mais adequado a uma política espacial à altura de das ambições da Europa.

4.2 Todos os progressos passam pela melhoria das disposições institucionais. Neste contexto, o CESE aplaude o envolvimento cada vez maior do Conselho e da Comissão nas questões espaciais, bem como a anunciada definição mais clara da cooperação e da partilha de responsabilidades entre a AEE e a Comissão.

4.3 O Conselho «Espaço» representa uma valiosa plataforma para o debate sobre abordagens intergovernamentais e comunitárias que terão de ser eficazmente interligadas.

4.4 A integração do «espaço» nas políticas comunitárias e no 7PQ, com a criação de um capítulo específico de política espacial, será visível graças ao prometido empenho de todas as Direcções-Gerais envolvidas. Este empenho generalizado permitirá, além disso, alargar a base da reflexão estratégica. Neste sentido, é de saudar a atribuição à UE pelo novo Tratado da competência específica «Espaço».

4.5 A ordem jurídica, muitas vezes negligenciada, requer agora especial atenção. No contexto de um «Estado único», como os EUA, a ordem jurídica existente constitui um enquadramento natural para actividades concretas e regulamentação pertinente. Em contrapartida, no complexo contexto europeu onde operam a AEE, a Comissão, os Estados-Membros soberanos, falta uma ordem jurídica bem estruturada, o que é contra-productivo. Tendo em conta a extensão de actividades espaciais na UE, é cada vez mais necessário dispor de um quadro jurídico/institucional coerente e lógico.

4.6 A responsabilidade da Comissão pelas aplicações e o envolvimento de várias Direcções-Gerais terão uma influência positiva no debate e na cooperação com o sector privado e abrirá novas vias para projectos dirigidos aos utilizadores.

4.7 Um aspecto específico digno de menção é a disposição do novo Tratado que prevê que as funções de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e de vice-presidente da Comissão sejam exercidas por uma única pessoa.

4.8 Um dos principais motivos para uma Política Espacial Europeia é o efeito positivo que o raciocínio estratégico da Comissão terá nas abordagens integrais nacionais muitas vezes inexistentes. A participação das Direcções-Gerais da Comissão também favorecerá o desenvolvimento de redes com os utilizadores (potenciais) nas administrações nacionais.

4.9 Pelo mesmo motivo, o CESE acolhe com entusiasmo a instauração de um gabinete «GMES», na Direcção-Geral «Empresa», responsável pela coordenação.

4.10 A participação da Comissão confere à política espacial um lugar entre as outras políticas comunitárias e contribui para compenetrar mais facilmente os cidadãos dos benefícios da exploração espacial.

4.11 Até à data, a dimensão espacial tem estado demasiado isolada e não tem sido difundida adequadamente junto do público. Uma comunicação eficaz da Comissão e do Conselho deve dar mais realce às implicações da exploração espacial para a sociedade. Uma comunicação com objectivos precisos poderia igualmente cativar os jovens para as questões espaciais e, em linhas mais gerais, motivá-los para estudos científicos e/ou técnicos.

4.12 O CESE salienta a grande importância de uma avaliação sistemática e inteiramente transparente e de uma aplicação correcta. A complexa relação entre centros de investigação, poderes públicos da UE e dos Estados-Membros e empresas privadas, bem como a complexidade dos sistemas organizativos e financeiros requerem medidas de acompanhamento. Numa interacção dinâmica, um acompanhamento eficaz favorecerá a transparência e, provavelmente, a simplificação e inspirará novos pontos de vista e projectos, bem como o respectivo financiamento.

5. Justa contrapartida e sector privado

5.1 Os conceitos estratégicos e os programas dos Estados-Membros, as relações nacionais específicas com as empresas privadas, a cooperação intergovernamental na UE e fora dela, e a orientação tecnológica da AEE como organismo intergovernamental explicam o princípio da «justa contrapartida»: cada país recupera o seu investimento nas actividades da AEE sob a forma de contratos para as suas empresas através de um modelo complexo de subscrições e concessões. Nas circunstâncias actuais, pode-se dizer que a política industrial da AEE tem tido êxito.

5.2 Por este motivo, estão profundamente enraizadas as relações entre governos, a AEE, as empresas privadas e os institutos de investigação, em parte porque o sector espacial é um mercado limitado e altamente especializado.

5.3 Desenvolvimentos decisivos a ter em conta:

- a necessidade de uma presença europeia mais forte no mundo;
- a utilização do «universo» para fins civis e objectivos pacíficos, incluindo a segurança colectiva;

- a participação política e financeira da UE e da Comissão nos domínios mais diversos;
- a importância cada vez maior conferida às aplicações e às necessidades dos utilizadores, ou seja, à mudança de prioridades e ao desenvolvimento das tecnologias em função da procura do mercado;
- o papel evolutivo das empresas privadas.

5.4 O CESE considera positivo que o Conselho defenda a preservação do princípio da «justa contrapartida» no caso da AEE. Convém realçar que os interesses dos países membros da AEE não coincidem em todos os aspectos. É de assinalar que este princípio tem evoluído graças a uma abordagem mais flexível do que a anterior e que tem vindo a modernizar-se gradualmente. Na sua opinião, o princípio da «justa contrapartida» deveria ser suficientemente flexível para permitir a participação das médias empresas altamente especializadas que (ainda) operam ao nível nacional.

5.5 No caso da participação e do financiamento da Comissão, continua aplicável o Direito Comunitário, ou seja, as regras comunitárias da concorrência e as normas sobre contratos públicos. O CESE aprecia que a Comissão desenvolva instrumentos e regras de financiamento adaptados às medidas comunitárias no âmbito da exploração espacial, que tenham em conta o carácter específico deste sector e tornem possível manter ou criar, futuramente, uma estrutura industrial equilibrada dos Estados-Membros no sector espacial.

5.6 Merece atenção especial o papel das PME no desenvolvimento dos serviços. É essencial fazer a distinção entre empresas de grandes dimensões, operando geralmente no mercado mundial e muitas empresas médias especializadas e activas na sua maioria ao nível nacional, que procuram oportunidades no mercado espacial europeu. Convém apoiar a formação de grupos de PME que se dedicam às actividades espaciais.

5.6.1 De qualquer modo, é cada vez mais importante o papel das empresas médias especializadas ⁽¹⁶⁾. Esta tendência aumentará provavelmente neste sector, em virtude da importância conferida à procura do mercado e às necessidades dos utilizadores e do contributo dinâmico das pequenas empresas para o desenvolvimento dos serviços. A programação operacional e os projectos de cooperação com as empresas médias serão cada vez mais normais.

5.6.2 Até agora a política espacial encontrava-se totalmente desligada dos outros domínios da economia. As novas prioridades, a abordagem horizontal e a cooperação entre a AEE e a Comissão contribuirão para interligar a tecnologia, os investimentos públicos e as empresas privadas. A experiência do EUMETSAT com o desenvolvimento de serviços operacionais pode ter um valor prático para o programa GMES.

5.6.3 No atinente aos satélites, a planificação empresarial, o *marketing* e a comercialização poderiam ser práticas benéficas. Serão reforçadas as redes com as empresas de dimensões médias.

⁽¹⁶⁾ Ver parecer do CESE sobre o «Desenvolvimento da cadeia de valor e de aprovisionamento num contexto europeu e global» (relator: van Iersel) — CESE 599/2007.

5.7 Os sistemas espaciais e terrestres deveriam ser integrados conforme prevê o programa GMES. As redes de sensores inteligentes poderão ser mais desenvolvidas.

5.8 O envolvimento da indústria exige uma definição mais nítida da procura da UE. A importância cada vez maior conferida aos serviços e às necessidades dos utilizadores, para além da investigação, da recolha de dados e das infra-estruturas, implica um equilíbrio delicado e constante entre ciência e aplicações ⁽¹⁷⁾.

5.9 No entanto, conforme se disse antes, as aplicações precisam de desenvolvimento tecnológico nos primeiros tempos. Entre outros organismos, merece realce a ESTP ⁽¹⁸⁾, que reúne cientistas e industriais e é uma plataforma muito promissora para a identificação das tecnologias mais adequadas. Espera-se dela a elaboração da agenda estratégica de investigação a longo prazo. A ESTP poderá igualmente servir de traço de união com outros sectores e sectores industriais.

5.10 Até hoje, o princípio da «justa contrapartida» tem contribuído de maneira positiva para o desenvolvimento das capacidades espaciais europeias. Todavia, a maturidade cada vez maior do mercado espacial exige mais flexibilidade, na medida em que os padrões fixos de relações não conduzem, regra geral, à inovação industrial. Devido às exigências do mercado, às necessidades dos utilizadores e do desenvolvimento dos serviços, prevê-se que, em particular as PME, consigam dar uma resposta apropriada às novas exigências e opções no âmbito da política espacial europeia.

5.10.1 Neste contexto, convém ter igualmente presentes as grandes disparidades das contribuições nacionais para a AEE, sobretudo dos novos Estados-Membros e dos países de menores dimensões, como também dos países não-comunitários (pertencentes à AEE).

5.11 O CESE advoga, por conseguinte, uma análise e um diálogo abertos e transparentes sobre o desempenho que se espera da Europa nos próximos dez anos para manter e melhorar a sua posição no mundo: quais os objectivos e que ferramentas institucionais — no atinente à AEE, à Comissão e aos Estados-Membros — são necessários para levar a bom termo uma missão europeia conjunta e coordenada, incluindo o contributo dinâmico das empresas médias e garantindo o máximo de competitividade.

5.12 Uma análise e um diálogo desta natureza terão de incidir também no modo de financiamento da AEE, e muito especialmente no impacto das contribuições opcionais, examinando de que modo se poderá prever procedimentos e uma integração avançada da utilização dos serviços espaciais no mercado interno da UE. Nos sectores em que participam as várias DG da Comissão, devem ser estabelecidas regulamentações específicas sobre financiamento e prever soluções em termos de custos.

⁽¹⁷⁾ «... não podemos continuar com este diálogo de surdos em que a indústria convida as instituições a definir as suas necessidades e as instituições convidam a indústria a propor serviços que lhes correspondam». Ver carta de ASD-Eurospace ao Comissário Europeu G. Verheugen e a J.J. Dordain da AEE.

⁽¹⁸⁾ A Plataforma Tecnológica Europeia do Espaço reúne os principais actores, designadamente os Estados-Membros participantes, a AEE, a indústria espacial europeia (mais de 100 empresas) e o Eurospace, os laboratórios de investigação e as universidades, as agências espaciais nacionais, bem como 21 organizações.

5.13 Uma política industrial e sectorial moderna, tal como tem sido desenvolvida em vários sectores pela Comissão, poderá ser também útil para adequar-se às especificidades da política espacial. Entre estas encontra-se a necessidade de tecnologias e infra-estruturas financiadas com dinheiros públicos, o desenvolvimento de protótipos, a inexistência de um verdadeiro mercado em diversos segmentos e de uma política industrial activa ligada ao espaço, que seja conduzida e financiada pelo governo, tal como acontece nos EUA e noutros países.

5.14 Como primeiro passo em direcção à indústria, terão de ser concretizados os pontos de vista dos responsáveis políticos sobre as ambições industriais da Europa.

6. Defesa e segurança

6.1 A resolução do Conselho realça a importância do espaço para a defesa e a segurança. Nos últimos tempos, tem-se debatido cada vez mais uma estratégia comum sobre as capacidades militares europeias.

6.2 Este debate insere-se perfeitamente nos progressos necessários para se chegar a uma política externa e de segurança comum. O CESE congratula-se com a aceitação gradual da conclusão de que a segurança não deve continuar a ser uma política única, mas sim uma combinação de políticas das e nas instituições europeias ⁽¹⁹⁾.

6.3 Também é preciso ter em mente que são cada vez mais ténues as fronteiras entre aplicações civis e militares. Convém sublinhar as possíveis oportunidades recíprocas para os diversos tipos de exigências de ambos os sectores. É possível que os sistemas militares tirem partido das missões civis europeias face à «dupla utilização» das aplicações civis e militares.

6.4 Neste momento, a propriedade, a governação e os orçamentos no âmbito da segurança são estritamente nacionais. São

raras as abordagens destinadas a libertar sinergias entre países diferentes, embora algumas acções no sector da defesa sejam coordenadas dentro de um quadro europeu. Há diversas opções para o futuro, desde uma cooperação europeia «ligeira» até a um modelo europeu plenamente comum.

6.5 O CESE é de opinião que, por razões de segurança, tecnológicas e orçamentais, se deveria prever para o futuro sistemas que reúnam os países europeus.

6.6 A lógica nacional em matéria de segurança encontra-se profundamente enraizada. Mas, começando por elaborar uma visão comum do futuro, também no atinente aos desenvolvimentos inadiáveis à escala mundial, poder-se-ia encetar projectos concretos e avançar mercê da evidência da experiência.

6.7 Para evitar duplicações desnecessárias, este planeamento poderia incluir a especialização e a divisão do trabalho ⁽²⁰⁾. A elaboração de programas de investigação contribuiria para o desenvolvimento das capacidades técnicas.

6.8 Neste contexto, seria oportuno dar uma certa margem de acção à AED ⁽²¹⁾, que é um dos agentes interessados, para assumir competências específicas, por exemplo, a definição de capacidades, a proposta de programas de desenvolvimento e a coordenação entre as agências espaciais nacionais e de defesa e a AEE.

6.9 O novo Tratado deixa também entrever perspectivas de alargamento das iniciativas da Comissão e do Conselho, com o fito de promover a investigação ao serviço da segurança; no entanto, essas iniciativas deverão ser organizadas de modo a evitar quaisquer sobreposições ou duplicações de esforços.

6.10 Como decisões desta natureza requerem uma certa preparação e, por conseguinte, o empenho do Conselho «Espaço» e do Conselho de Assuntos Gerais, as melhorias institucionais previstas no novo Tratado serão um apoio neste sentido.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ «Hoje em dia, a política espacial em matéria de segurança não é uma política única, mas uma combinação de políticas praticadas pelos Estados-Membros, o Conselho» Espaço, a Comissão e, por último, a AEE. Esta estrutura mista requer uma melhor coordenação para racionalizar a governação e evitar duplicações. Ver «The Cost of Non Europe in the field of satellite based systems» (O custo da não-Europa no âmbito dos sistemas de satélites) Relatório de FRS-IAI, Fondation Pour la Recherche Stratégique, Paris e Istituto Affari Internazionali, Roma, 24 de Maio de 2007.

⁽²⁰⁾ Um precursor é o Acordo MUSIS, firmado por seis países, ou seja, um sistema espacial de processamento digital de imagens multinacional para missões de vigilância, reconhecimento e observação.

⁽²¹⁾ Agência Europeia de Defesa.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, incluindo uma análise da questão da eventual introdução da responsabilidade directa do produtor»

COM(2007) 210 final

(2008/C 162/04)

Em 24 de Abril de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, incluindo uma análise da questão da eventual introdução da responsabilidade directa do produtor»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2008, do qual foi relator **B. CASSIDY**.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 145 votos a favor e 3 votos contra, com 6 abstenções, o presente parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 Os controlos efectuados pela Comissão revelaram grandes divergências entre as disposições nacionais de transposição da Directiva 1999/44/CE. Algumas delas podem ser causadas por lacunas de legislação da directiva, ao passo que outras podem já ser consideradas como transposições incorrectas da directiva. Nesta fase, não é claro até que ponto estas divergências afectam o correcto funcionamento do mercado interno e a confiança dos consumidores. O CESE recomenda que a Comissão examine urgentemente as consequências desta situação quer para o mercado interno quer para a confiança dos consumidores ⁽¹⁾.

1.2 Por conseguinte, o CESE exorta a Comissão a tomar medidas contra os Estados-Membros que ainda não tenham aplicado devidamente a Directiva 1999/44/CE.

1.3 O Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor engloba uma série de questões transversais. Durante a revisão, a Comissão detectou vários problemas ligados à aplicação da Directiva «vendas ao consumidor», sobretudo no tocante à responsabilidade directa do produtor (RDP).

1.4 O CESE considera que a Directiva «vendas ao consumidor» é igualmente insuficiente no que toca à questão das

garantias para os produtores e os retalhistas, nomeadamente as disposições em matéria de conformidade previstas no artigo 2.º da Directiva.

1.5 Não há motivos suficientemente prementes para alterar a Directiva 1999/44/CE exclusivamente para introduzir a RDP. O Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor ⁽²⁾ deu início a uma consulta pública sobre esta e outras questões identificadas pela Comissão Europeia durante a revisão da legislação em matéria de protecção do consumidor ⁽³⁾. O CESE recomenda por isso que a Comissão contemple a introdução da RDP num eventual seguimento legislativo do Livro Verde (ou seja, uma directiva «horizontal»),

⁽²⁾ COM(2006) 744 final («o Livro Verde»).

⁽³⁾ Directiva 85/577/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativa à protecção dos consumidores no caso de contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais, JO L 372 de 31.12.1985, p. 31.

Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados, JO L 158 de 23.6.1990, p. 59.

Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, JO L 95 de 21.4.1993, p. 29.

Directiva 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 1994, relativa à protecção dos adquirentes quanto a certos aspectos dos contratos de aquisição de um direito de utilização a tempo parcial de bens imóveis, JO L 280 de 29.10.1994, p. 83.

Directiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância, JO L 144 de 4.6.1997, p. 19.

Directiva 98/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores, JO L 80 de 18.3.1998, p. 27.

Directiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 1998, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores, JO L 166 de 11.6.1998, p. 51.

Directiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, JO L 171 de 7.7.1999, p. 12.

⁽¹⁾ A Universidade de Bielefeld (Alemanha) desenvolveu uma análise comparativa das diferentes regulamentações nacionais, incluindo possíveis barreiras ao comércio ou distorções da concorrência resultantes das oito directivas mencionadas na nota de pé-de-página 3 (este estudo comparativo pode ser consultado em http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/comp_analysis_en.pdf).

preconizado por organismos como a UGAL ⁽⁴⁾ e o BEUC. No entanto, o CESE salienta que os resultados desta iniciativa não devem trazer um fardo indevido para o sector empresarial, como solicitou o Eurocommerce.

1.6 Antes de a Comissão apresentar uma directiva horizontal, considera o CESE necessária uma avaliação de impacto.

1.6.1 É o caso do âmbito da directiva. O CESE concorda com que a directiva se aplique a tipos adicionais de contratos de financiamento de bens aos consumidores (por exemplo, o aluguer de automóveis) e a contratos de prestação de serviços de conteúdos digitais aos consumidores (por exemplo, música em linha). É também o caso dos bens em segunda mão vendidos em leilões onde o consumidor esteja presente. Outros aspectos como a definição de transmissão, a transferência do risco, a noção e extensão do limite temporal da conformidade dos bens, a cobertura dos defeitos recorrentes, o regime do ónus da prova e mesmo certos ressarcimentos devem ser considerados como fazendo parte de um instrumento horizontal no quadro de uma abordagem mista da revisão do acervo de protecção dos consumidores, devendo o debate dos pormenores sobre estes tópicos ter lugar quando uma proposta de tal instrumento for apresentado para consulta e discussão pública.

1.7 As partes interessadas e os Estados-Membros têm opiniões divergentes quanto ao impacto da RDP no nível de defesa do consumidor e no mercado interno. A maioria dos Estados-Membros e muitos outros interessados consideram que pode aumentar a protecção dos consumidores. Alguns consideram que o produtor está melhor colocado do que o vendedor para assegurar a conformidade dos bens com o contrato, enquanto outros consideram que a RDP não aumentará a defesa do consumidor, antes contribuindo para gerar incerteza jurídica e encargos para as empresas. O CESE julga necessário dispor de mais informação sobre estes aspectos ⁽⁵⁾.

2. Introdução

2.1 Em 24 de Abril de 2007, a Comissão Europeia adoptou a Comunicação sobre a aplicação da Directiva 1999/44/CE sobre certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, incluindo uma análise da questão da eventual introdução da responsabilidade directa do produtor (RDP) nos termos do artigo 12.º da Directiva.

2.2 Em 8 de Fevereiro de 2007, a Comissão Europeia adoptou o Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor. A Directiva 1999/44/CE é uma das oito directivas ligadas à protecção do consumidor referidas no Anexo 2 do Livro Verde.

2.2.1 O Anexo 1 do Livro Verde coloca uma série de questões sobre regras específicas aplicáveis à venda de bens de consumo. O presente parecer visa aconselhar a Comissão em resposta à sua comunicação COM(2007) 210 final relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, incluindo uma análise da questão da eventual introdução da responsabilidade directa do produtor. O CESE emitiu o seu parecer sobre o Livro Verde ⁽⁶⁾ na reunião plenária de 11 e 12 de Julho de 2007 e decidiu, então, não emitir parecer sobre matérias específicas, designadamente sobre questões suscitadas pela Comissão sobre a directiva relativa às vendas aos consumidores, que serão abrangidas pela proposta de directiva-quadro relativa aos direitos contratuais dos consumidores, da Comissão..

2.2.2 No Livro Verde, a Comissão apresenta algumas questões transversais para consulta pública, como sejam lacunas e deficiências na regulamentação identificadas pela Comissão durante o processo de revisão do acervo, incluindo as decorrentes da Directiva 1999/44/CE.

2.3 Todos os Estados-Membros transpuseram já a Directiva para o direito nacional ⁽⁷⁾. O objectivo da comunicação em apreço é examinar como os Estados-Membros a têm aplicado. A comunicação enquadra-se no processo de revisão do acervo em matéria de defesa do consumidor, de harmonia com os objectivos de simplificação da regulamentação defendidos pela Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo CESE.

2.4 A Directiva procura harmonizar as partes do direito dos contratos de vendas ao consumidor ligadas às garantias legais e, em menor medida, às garantias comerciais.

2.5 Os Estados-Membros deviam, até 1 de Janeiro de 2002, transpor a directiva para os seus direitos nacionais, podendo adoptar disposições mais rigorosas a favor do consumidor.

2.6 O Comité chama a atenção para os atrasos de determinados Estados-Membros na aplicação da Directiva.

3. Síntese da comunicação da Comissão

3.1 A comunicação em apreço analisa a aplicação nos Estados-Membros da Directiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas (Directiva «vendas ao consumidor»), e examina a possibilidade de introduzir a responsabilidade directa do produtor (RDP) a nível comunitário, como previsto no artigo 12.º da própria Directiva.

⁽⁴⁾ UGAL: União dos Agrupamentos de Retalhistas Independentes da Europa.

⁽⁵⁾ Ver nota de pé-de-página 1.

⁽⁶⁾ CESE 984/2007, relator: ADAMS, JO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁷⁾ JO L 171 de 7.7.1999, p. 12.

3.2 A comunicação da Comissão chama a atenção para as dificuldades que certos Estados-Membros tiveram na aplicação da Directiva. A maior parte dos problemas tem a ver com as definições de «consumidor» e de «vendedor», que diferem por vezes da definição dada noutros actos legislativos comunitários.

3.3 Da mesma forma, a definição de «bem de consumo» na alínea d) do n.º 2 do artigo 1.º determina o âmbito desses bens. Os Estados-Membros transpuseram esta definição de formas diversas: Em alguns, a lei pertinente aplica-se também à venda de bens imóveis.

3.4 Alguns Estados-Membros excluem «os bens em segunda mão adquiridos em leilão, quando os consumidores tenham oportunidade de assistir pessoalmente à venda». Outros fizeram uso dessa opção. Outros ainda optaram por limitar a responsabilidade dos vendedores para esses bens.

3.5 Todos os Estados-Membros adoptaram leis nacionais para cumprir as disposições da Directiva. O artigo 12.º prevê que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho, num prazo determinado, um relatório sobre a aplicação da Directiva nos Estados-Membros, examinando em especial a possibilidade de introduzir a RDP e apresentando propostas concretas, se necessário. A comunicação em apreço vem dar cumprimento a essas obrigações.

3.6 A Parte I da comunicação faz o ponto da situação sobre a aplicação da Directiva «vendas ao consumidor» nos Estados-Membros e a Parte II analisa a pertinência da introdução da RDP na legislação comunitária.

3.7 A transposição da directiva nos Estados-Membros suscita alguns problemas, muitos dos quais podem ser causados por lacunas de legislação da directiva; outros podem já, nesta fase, ser considerados como transposições incorrectas da directiva. Os controlos da Comissão revelaram divergências significativas entre as legislações nacionais, em consequência da utilização da cláusula da harmonização mínima e das várias opções legislativas da directiva. Contudo, não é ainda claro até que ponto estas divergências afectam o correcto funcionamento do mercado interno e a confiança dos consumidores.

3.7.1 O documento apresenta várias questões transversais relacionadas com as lacunas e deficiências na regulamentação identificadas pela Comissão durante o processo de revisão do acervo, incluindo as decorrentes da Directiva. Por estas razões, a Comissão decidiu não apresentar qualquer proposta nesta fase em relação à Directiva.

3.7.2 No que toca à RDP, a Comissão concluiu que não dispunha de dados suficientes para determinar se a ausência de regras comunitárias específicas tinha ou não um impacto negativo na confiança dos consumidores no mercado interno. A questão deverá continuar a ser examinada no âmbito do Livro Verde.

3.8 No seu parecer sobre o *Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor* ⁽⁸⁾, o CESE duvidou de que as propostas nele contidas possam conduzir a um nível elevado e uniforme de protecção dos consumidores na UE. A revisão do acervo requer uma legitimação verdadeiramente democrática e uma base jurídica e conceptual clara. O CESE chamou a atenção para as lacunas da regulamentação do ambiente digital. Quaisquer propostas de regras uniformes neste domínio deveriam basear-se numa avaliação de impacto adequada e visar a simplificação e clarificação das regras vigentes. Um melhor controlo do cumprimento das regras e processos mais claros e simples para obter reparação devem ser prioritários. A harmonização da protecção do consumidor em toda a UE deve obedecer ao princípio geral de que o nível de protecção a adoptar deve ser sempre o mais elevado disponível nos Estados-Membros.

4. Problemas de transposição

4.1 Os controlos efectuados pela Comissão revelaram grandes divergências entre as disposições nacionais de transposição da Directiva 1999/44/CE. Algumas delas podem ser causadas por lacunas de legislação da directiva, ao passo que outras podem já ser consideradas como transposições incorrectas da directiva. Nesta fase, não é claro até que ponto estas divergências afectam o correcto funcionamento do mercado interno e a confiança dos consumidores. O CESE recomenda que a Comissão examine urgentemente as consequências desta situação quer para o mercado interno quer para a confiança dos consumidores e tome medidas contra os Estados-Membros faltosos ⁽⁹⁾.

5. Responsabilidade directa dos produtores (RDP)

5.1 Vários Estados-Membros introduziram diferentes formas de responsabilidade directa dos produtores. Essas formas divergem significativamente quanto às condições e às modalidades. A Directiva de 1999 prevê que a Comissão deve examinar a questão da eventual introdução da RDP e, se necessário, apresentar uma proposta. Dos 17 Estados-Membros que responderam ao questionário da Comissão, 7 introduziram uma forma ou outra de RDP, embora as condições de recurso directo contra os produtores variem enormemente. Há igualmente forte oposição à RDP por parte de certos Estados-Membros e de alguns interessados, muitos dos quais defendem que é demasiado cedo para avaliar a necessidade de alterar a Directiva 1999/44/CE em exclusivo ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ CESE 984/2007, JO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁹⁾ Ver nota de pé-de-página 1.

⁽¹⁰⁾ Ver nota de pé-de-página 3.

5.2 As partes interessadas e os Estados-Membros têm opiniões divergentes relativamente ao impacto da RDP no nível de defesa do consumidor e no mercado interno. A maioria dos Estados-Membros e muitos outros interessados consideram que pode aumentar a protecção dos consumidores. Contudo, os Estados-Membros discordam sobre a RDP, considerando alguns que o produtor está mais bem colocado do que o vendedor para assegurar a conformidade dos bens com o contrato. Outros consideram que a RDP não aumentará a defesa do consumidor, antes contribuindo para gerar incerteza. O CESE julga necessário dispor de mais informação sobre estes aspectos.

5.3 Algumas partes interessadas e alguns Estados-Membros consideram que a RDP constituiria um encargo significativo para as empresas, uma vez que os produtores teriam de desenvolver sistemas de tratamento das queixas e prever disposições financeiras para a sujeição a esta responsabilidade. Continua, porém, a não haver consenso.

5.4 A existência de regimes divergentes de RDP constitui um problema potencial para o mercado interno. Contudo, a Comissão não pode, nesta fase, retirar conclusões definitivas. Não há dados suficientes para determinar se a ausência de regras

comunitárias em matéria de RDP tem um efeito negativo na confiança do consumidor no mercado interno.

5.5 Não seria fácil tornar a RDP obrigatória em todos os Estados-Membros. A RDP criaria uma cadeia de responsabilidade alargada em comparação com os meios de defesa contra o vendedor. Isso dependeria do produto ou serviço em questão. A aquisição transfronteiras de bens onerosos, como por exemplo os automóveis, implica directamente o construtor. Contudo, e graças à legislação comunitária, os vendedores ou distribuidores de automóveis têm que respeitar as garantias do construtor, independentemente de onde o veículo seja adquirido. As aquisições transfronteiras de vinho ou bebidas espirituosas, que se têm tornado numa parte cada vez mais importante do mercado único, só dificilmente permitem vias de recurso contra o vendedor ou o produtor, a não ser que o comprador visite frequentemente o Estado-Membro em que os bens são adquiridos. Para os produtos de consumo em qual a instituição de uma RDP pode aumentar a protecção do consumidor e a confiança do consumidor no mercado único.

5.6 A questão da RDP requer um exame mais aprofundado e uma avaliação de impacto detalhada.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência 2006»

COM(2007) 358 final

(2008/C 162/05)

Em 25 de Junho de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

«Relatório da Comissão — Relatório sobre a Política de Concorrência 2006»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2008, sendo relator Franco CHIRIACO.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 141 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Antecedentes

1.1 O relatório anual de 2006 sobre a política de concorrência salienta as alterações efectuadas na organização interna do sector e nos métodos de trabalho da Comissão e documenta o modo como esta assegura a coerência da estrutura da governação económica europeia na prossecução dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

2. Instrumentos

2.1 Acordos, decisões e práticas concertadas e abusos de posição dominante ⁽¹⁾ — Artigos 81.º e 82.º do Tratado CE ⁽²⁾

2.1.1 Para a Comissão, a coima é o elemento central para dissuadir as empresas de práticas que infringem as regras da concorrência.

Foi adoptado um novo limiar para requerer **imunidade e redução de coimas** nos processos relativos a cartéis. De acordo com as novas orientações para cálculo das coimas, o montante respectivo será estabelecido com base numa percentagem das vendas anuais do produto (que poderá ir até 30 %) multiplicado pelo número de anos em que a empresa participou na infracção (com possibilidade de atingir os 100 % em caso de reincidência).

2.1.2 Para tornar mais eficaz o método de controlo foi adoptado o **Livro Verde — Acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio antitrust**, tal como figura nos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE. O Livro suscitou um forte debate na Europa, tendo os vários países europeus apresentado mais de 150 observações por intermédio dos governos, autoridades competentes em matéria de concorrência, sector empresarial, organizações dos consumidores, advogados e meio académico.

⁽¹⁾ Foi interposto recurso junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para as seguintes decisões da Comissão. Até à data, nenhum processo foi ainda concluído, exceptuando o processo De Beers, no qual a decisão da Comissão foi anulada pelo Tribunal de Justiça: Processo COMP/38.638 *Borracha sintética*, decisão da Comissão de 29.11.2006; Processo COMP/39.234 *Sobretaxa de liga metálica* (nova decisão), decisão da Comissão de 20.12.2006; Processo COMP/38.907 *Vigas de aço* (nova decisão), decisão da Comissão de 8.11.2006; Processo COMP/38.121 *Anéis*, decisão da Comissão de 20.9.2006; Processo COMP/38.456 *Asfalto*, Países-Baixos, decisão da Comissão de 13.9.2006; Processo COMP/38.645 *Metacrilatos*, decisão da Comissão de 31.5.2006; Processo COMP/38.620 *Peróxido de hidrogénio e perborato*, decisão da Comissão de 3.5.2006; Processo COMP/38.113 *Prokent/Tomra*; Processo COMP/38.348 *Repsol CPP*, decisão da Comissão de 12.4.2006; Processo COMP/38.381 *De Beers*, decisão da Comissão de 22.2.2006.

⁽²⁾ JO C 321 de 29.12.2006.

Após amplo debate, o Comité Económico e Social Europeu, no seu parecer sobre o Livro Verde ⁽³⁾, acolheu com agrado a iniciativa da Comissão.

2.1.3 Quanto às acções relativas a **cartéis**, a Comissão publicou **sete decisões finais** obrigando 41 empresas a pagar um montante total de 1 846 milhões de euros (em 2005 foram 33 as empresas em falta e o montante total 683 milhões de euros).

2.2 Controlo das concentrações ⁽⁴⁾

2.2.1 A Comissão preparou, para consulta pública, um documento para melhorar as **orientações sobre questões de competência** ⁽⁵⁾ que podem normalmente ser suscitadas no âmbito do controlo de concentrações ao abrigo do regulamento das concentrações comunitárias ⁽⁶⁾.

A nova comunicação, cuja adopção estava prevista para 2007, substituirá as comunicações existentes na matéria.

2.2.2 A aplicação das regras fez com que o **número de concentrações notificadas** à Comissão em 2006 ascendesse a 356. No total, a Comissão adoptou 352 decisões finais, 207 das quais foram tomadas no quadro do procedimento simplificado.

2.3 Controlo dos auxílios estatais

2.3.1 A Comissão simplificou a aprovação dos **auxílios com finalidade regional** mediante a adopção de um **Regulamento de isenção por categoria** ⁽⁷⁾, dos **auxílios estatais à investigação e desenvolvimento e à inovação** (I&D&I) graças à adopção de um novo enquadramento ⁽⁸⁾, dos **auxílios destinados a promover os investimentos nas pequenas e médias empresas** facilitando o acesso das PME ao financiamento ⁽⁹⁾ e dos **auxílios a favor do ambiente**.

⁽³⁾ INT/306. O parecer do CESE está disponível em http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\int\int306\ces1349-2006_ac.doc&language=PT.

⁽⁴⁾ Só foi interposto recurso junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em relação à seguinte decisão da Comissão: Processo COMP/M 3796 *Omya/J.M.Huber PCC*.

⁽⁵⁾ Disponível em: http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/jn_fr.pdf.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 139/2004.

⁽⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1628/2006.

⁽⁸⁾ JO C 323 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁹⁾ JO C 194 de 18.8.2006, p. 2.

Por último, a Comissão adoptou um **novo Regulamento de minimis** ⁽¹⁰⁾, nos termos do qual os auxílios concedidos durante um período de três exercícios financeiros e que não ultrapassem 200 000 euros ⁽¹¹⁾ não serão considerados auxílios estatais.

2.3.2 No âmbito da aplicação das regras a Comissão examinou 921 casos de auxílios estatais em 2006, o que corresponde a um aumento de 36 % em relação a 2005. Adoptou 710 decisões finais e, significativamente, autorizou os auxílios, em 91 % dos casos, sem uma investigação formal, por considerá-los compatíveis com o regime de livre concorrência.

2.3.3 Neste contexto, a Comissão considerou os **auxílios à formação** úteis ao interesse comum europeu, mas, em contrapartida, foi mais severa na avaliação dos **auxílios de emergência e à reestruturação** das empresas em dificuldade, condicionando a sua legitimidade a condições estritas ⁽¹²⁾.

3. Desenvolvimentos sectoriais

3.1 Energia

3.1.1 O **relatório final sobre a energia**, adoptado pela Comissão em 10 de Janeiro de 2007 ⁽¹³⁾, apresenta uma Europa em que os preços grossistas do gás e da electricidade estão continuamente a aumentar e em que as possibilidades de escolha dos consumidores são relativamente limitadas devido aos obstáculos à entrada dos produtos energéticos.

3.1.2 A Comissão realizou alguns **inquéritos antitrust** sobre a acumulação de capacidade e de armazenagem, as reservas de capacidade a longo prazo, a subdivisão dos mercados e os contratos a longo prazo entre grossistas/retalhistas e consumidores finais.

3.1.3 Foram muitas as acções e as decisões tomadas pela Comissão sobre as **concentrações** no sector energético. O Processo *DONG/Elsam/Energi E2* ⁽¹⁴⁾ e o Processo *Gaz de France/Suez* ⁽¹⁵⁾ foram os mais importantes.

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 1998/2006.

⁽¹¹⁾ Montante duplicado em relação ao regulamento anterior (cfr. Regulamento (CE) n.º 69/2001, JO L 10 de 13.1.2001, p. 30).

⁽¹²⁾ Cfr. Processo Northern Rock (IP/07/1859). A Comissão considerou que a injeção de liquidez, acompanhada de garantias bancárias suficientes e incorrendo em juros, a que o Banco de Inglaterra procedeu em 14 de Setembro de 2007 não constituía auxílio estatal. Pelo contrário, a garantia concedida pelo Tesouro sobre os depósitos em 17 de Setembro, bem como as medidas autorizadas em 9 de Outubro, que permitiram ao Banco Northern Rock dispor de liquidez e de garantias suplementares cobertas pelo Tesouro, constituem um auxílio estatal. Estas medidas podem ser autorizadas a título de auxílios de emergência e à reestruturação em aplicação das orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação das empresas em dificuldade. Com base nessas orientações, este tipo de auxílio pode ser concedido sob a forma de empréstimos ou de garantias de duração não superior a seis meses, embora haja para o sector bancário algumas excepções sujeitas a regras prudenciais, que foram aplicadas neste caso. Ainda ao abrigo dessas mesmas orientações, as autoridades britânicas comprometeram-se a submeter à Comissão até 17 de Março de 2008 um plano de reestruturação para o Banco Northern Rock, que não se limita à salvação a curto prazo. Se este plano constituir um auxílio estatal, há que decidir em função das suas próprias características e tendo em conta as regras relativas aos auxílios à reestruturação.

⁽¹³⁾ COM(2006) 851 final.

⁽¹⁴⁾ Decisão da Comissão, de 14.3.2006, no Processo COMP/M.3868 DONG/Elsam/Energi E2.

⁽¹⁵⁾ Decisão da Comissão, de 14.11.2006, no Processo COMP/M.4180 Gaz de France/Suez.

3.1.4 O **controlo dos auxílios estatais** revelou que o acordo entre os operadores da rede pública e os produtores de electricidade na Hungria e na Polónia excluía parte do mercado grossista e que as tarifas preferenciais concedidas a algumas empresas industriais falseavam a concorrência. Importante é também a decisão relativa aos auxílios estatais no sector das energias renováveis, que assegura que o financiamento público cubra apenas os casos excepcionais sem favorecer empresas ou actividades que não respeitem as regras.

3.2 Serviços financeiros

3.2.1 A Comissão lançou em 2005 **um inquérito ao sector da banca a retalho** ⁽¹⁶⁾, nomeadamente no que respeita à concorrência transfronteiras. O relatório final, publicado em 31 de Janeiro de 2007, evidencia os obstáculos à entrada no mercado, a fragmentação do mercado e a forte concentração de emittentes e adquirentes de cartões de pagamento.

3.2.2 A Comissão publicou em 24 de Janeiro de 2007 o relatório provisório do **inquérito sectorial sobre seguros de empresas**.

3.2.3 Além disso, a Comissão autorizou um número substancial de **concentrações** no domínio dos serviços financeiros, como no caso de *Talanx Aktiengesellschaft* ⁽¹⁷⁾.

3.2.4 O controlo dos auxílios estatais permitiu assegurar condições de concorrência no domínio dos serviços financeiros, em particular para os novos operadores e os bancos estrangeiros, nomeadamente, revogando o regime de subsídio oculto do Luxemburgo a favor das sociedades *holding*.

3.3 Comunicações electrónicas

3.3.1 Sabendo-se que a maior parte dos fornecedores de serviços de comunicações electrónicas exerce as suas actividades no quadro regulamentar da UE para as redes e serviços, a Comissão emitiu uma recomendação relativa a **18 mercados específicos de produtos e serviços a nível do mercado grossista e a retalho, os quais, no entender da Comissão, devem estar sujeitos a regulamentação ex-ante** pelas autoridades nacionais ⁽¹⁸⁾. Os **mercados de acesso em banda larga** são um exemplo da aplicação da regulamentação sectorial *ex-ante* e do direito da concorrência *ex-post*.

3.4 Tecnologias de informação

3.4.1 No sector das tecnologias de informação a Comissão continuou a zelar para que não haja distorção da concorrência num mercado caracterizado actualmente pela convergência digital e por uma interoperabilidade crescente.

⁽¹⁶⁾ Decisão da Comissão de 13.6.2005 (JO C 144 de 14.6.2005, p. 13).

⁽¹⁷⁾ Decisão da Comissão, de 5.4.2006, no Processo COMP/M.4055 Talanx/Gerling.

⁽¹⁸⁾ Recomendação da Comissão de 11 de Fevereiro de 2003 relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação *ex-ante* em conformidade com a Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (JO L 114 de 8.5.2003, p. 45). A Comissão aprovou uma nova recomendação em 17 de Dezembro de 2007 (JO L 344 de 28.12.2007, p. 65), que a este propósito faz referência a apenas 8 mercados.

O caso da **Microsoft**, a quem foi aplicada uma sanção por não ter fornecido atempadamente as informações pedidas pela Comissão, é bastante significativo a este respeito. O recurso interposto pela Microsoft contra a decisão da Comissão ⁽¹⁹⁾ foi rejeitado por acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância em 17 de Setembro de 2007 ⁽²⁰⁾.

3.4.2 O controlo das **concentrações** levou a Comissão a autorizar a operação entre a Nokia e a sociedade de equipamentos de rede Siemens AG, bem como a fusão entre a Alcatel e as Lucent Technologies, porquanto, em seu entender, a competitividade no sector do fornecimento de equipamento para redes ópticas e soluções de acesso a banda larga não havia sido afectada.

3.5 Comunicação social

3.5.1 O principal objectivo da política de concorrência no sector dos meios de comunicação social consiste em garantir condições de concorrência iguais quer entre os diferentes operadores comerciais quer entre estes e os operadores financiados por fundos públicos.

3.5.2 No domínio da **radiodifusão digital**, a Comissão iniciou um processo de infracção contra a Itália para averiguar se, na passagem para as transmissões digitais, foram impostas restrições aos organismos de radiodifusão e concedidas vantagens concorrenciais aos operadores analógicos existentes, em manifesta violação da directiva relativa à concorrência.

3.5.3 A Comissão interveio, além disso, repetidamente para restabelecer o efectivo exercício da concorrência nos domínios dos **conteúdos de grande audiência**, dos auxílios estatais destinados à **indústria cinematográfica e a outras obras audiovisuais** e da **gestão dos direitos**.

3.6 Transportes

3.6.1 Os principais problemas têm a ver com a protecção dos mercados nacionais no sector dos transportes rodoviários, os baixos níveis de interoperabilidade no caso dos transportes ferroviários e a falta de transparência no acesso a serviços portuários.

3.6.2 No sector dos transportes rodoviários, a Comissão continuou a autorizar auxílios estatais para favorecer a expansão de tecnologias ecológicas e para cumprir as obrigações de serviço público.

3.6.3 Não menos relevante foi a decisão da Comissão no sector dos **transportes ferroviários** relativa aos auxílios estatais para infra-estruturas ferroviárias, consideradas como sendo da esfera de competência da administração pública e não assimiláveis a auxílios estatais ⁽²¹⁾.

3.6.4 No sector dos transportes marítimos, a Comissão comprometeu-se a publicar orientações sobre a aplicação do direito de concorrência, a fim de facilitar a transição para um regime totalmente concorrencial. Quanto aos auxílios estatais, a Comissão insistiu na supressão de qualquer cláusula de nacionalidade que isente os armadores do pagamento das contribuições sociais dos trabalhadores marítimos.

3.6.5 Por último, no sector dos **transportes aéreos**, o Regulamento (CE) n.º 1459/2006 põe termo, a partir de 1 de Janeiro

de 2007, à isenção da proibição prevista nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do Tratado CE a favor das conferências de tarifas IATA para o transporte de passageiros em rotas comunitárias, bem como à isenção em relação à atribuição de faixas horárias e fixação de horários.

3.7 Serviços postais

3.7.1 A acentuada evolução do mercado dos serviços postais levou a Comissão, por um lado, a reduzir os serviços em relação aos quais são concedidos direitos monopolistas a prestadores de serviços universais e, por outro, a preservar a concorrência nos sectores liberalizados, a fim de evitar um monopólio de facto.

3.7.2 Importante é também a decisão da Comissão, segundo a qual a compensação pelos serviços de interesse geral só deve ser considerada compatível com as regras em matéria de auxílios estatais nos casos em que o montante da compensação não excede os custos relativos à obrigação de serviço público e desde que sejam cumpridas as outras condições.

Neste contexto, a Comissão examinou se os operadores postais não estariam a beneficiar de outras vantagens, como no caso da França ⁽²²⁾, tendo recomendado que, até final de 2008, fosse posto termo à garantia estatal ilimitada de que os correios franceses beneficiam na sua qualidade de organismo público.

4. A Rede Europeia de Concorrência e os Tribunais Nacionais

4.1 O ano de 2006 foi um ano importante, em que se assistiu à consolidação da melhoria do sistema estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003 e ao reforço da cooperação, por um lado, entre os membros da REC, isto é, entre as autoridades nacionais da concorrência e a Comissão e, por outro, entre a Comissão e os tribunais nacionais.

4.2 A cooperação entre os membros da REC assenta em duas obrigações principais por parte das autoridades nacionais da concorrência, nomeadamente de informar a Comissão no início de novos processos e, em todo o caso, antes da decisão final. Foram 150 os inquéritos apresentados pelas autoridades nacionais à Comissão, tendo esta emitido parecer ou prestado aconselhamento em 125 dos casos.

4.3 A importância da cooperação na REC traduziu-se, entre outros, pela realização de um encontro entre o Director-Geral da DG Concorrência e as autoridades nacionais competentes, no qual foi aprovado o programa-tipo de clemência da REC. A Comissão e as autoridades nacionais reuniram-se para debater questões de ordem geral em matéria de *anti-trust*, inquéritos sectoriais ou sectores específicos.

4.4 Aplicação das regras de concorrência comunitárias pelos tribunais nacionais da UE

4.4.1 O n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 confere aos juízes nacionais a possibilidade de solicitar à Comissão que lhes comunique pareceres ou informações que detenha. Além disso, esse mesmo artigo impõe aos Estados-Membros que transmitam à Comissão uma cópia de todas as sentenças pronunciadas por tribunais nacionais.

⁽¹⁹⁾ O texto da decisão pode ser consultado em: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/cases/decisions/37792/art24_2_decision.pdf.

⁽²⁰⁾ Processo T-201/04 (JO C 269 de 10.11.2007, p. 45).

⁽²¹⁾ Processo n.º 478/2004 de 7.6.2006 (JO C 209 de 31.8.2006).

⁽²²⁾ Processo E 15/2005, *Recommandation proposant l'adoption de mesures utiles concernant la garantie illimitée de l'Etat en faveur de La Poste* (ainda não publicado).

4.4.2 A formação contínua dos juízes nacionais é fundamental para desenvolver o conhecimento do direito comunitário da concorrência. Para o efeito, a Comissão co-financia todos os anos projectos de formação em todos os Estados-Membros.

5. Actividades internacionais

5.1 No âmbito da preparação da adesão da Roménia e da Bulgária à UE, a Comissão contribuiu para difundir nestes países a aplicação das regras da concorrência, como está a fazer actualmente com a Croácia e a Turquia.

5.2 Foi reforçado o **diálogo bilateral** entre a Comissão e numerosas autoridades nacionais da concorrência, bem como os contactos com os EUA, o Canadá e o Japão. A DG Concorrência prestou assistência à China e à Rússia na elaboração do respectivo direito da concorrência.

5.3 Por último, no âmbito da **cooperação multilateral**, a DG Concorrência desempenha um papel muito importante na Rede Internacional da Concorrência e participa no Comité da Concorrência da OCDE.

6. Cooperação interinstitucional

6.1 Todos os anos, o Parlamento Europeu elabora um relatório de iniciativa sobre o relatório anual da Comissão sobre a política de concorrência. O comissário responsável pela política de concorrência mantém contactos regulares com o Conselho e com as comissões parlamentares competentes.

6.2 Por último, convém destacar que a Comissão informa o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões sobre iniciativas importantes e participa em particular na discussão do relatório anual do CESE sobre o Relatório anual da Comissão sobre a Política de Concorrência.

7. Conclusões e observações

7.1 *Relação entre a política de concorrência e a política de desenvolvimento económico*

A política de concorrência, ao reintegrar na lógica e na dinâmica do mercado sectores económicos inteiros, contribuiu concretamente para a criação de um mercado único europeu coeso, com menos regras e menos legislação.

7.1.1 A política de concorrência desempenha um papel cada vez mais importante na política económica europeia. Tanto a Comissão ⁽²³⁾ como o CESE ⁽²⁴⁾ reafirmaram, no passado, a necessidade de criar novos instrumentos de política económica, a fim de fazer convergir as políticas de concorrência e industrial para o objectivo de maior coesão económica e social, garantia de emprego, aplicando nomeadamente sistemas de controlo dos auxílios estatais e das formas de deslocalização, protecção do ambiente e promoção de vastos e ambiciosos programas de investigação e desenvolvimento.

No estado actual, há uma coordenação estreita entre a política de concorrência e outras políticas, designadamente a política do

mercado interno e a política de defesa do consumidor, com o objectivo de criar mercados que funcionem melhor no interesse dos consumidores e da competitividade europeia.

7.1.2 Baseando-se na actualização feita para os sete maiores Estados-Membros da UE, a Comissão previa para 2007 um crescimento económico de 2,8 % na UE e 2,5 % na zona euro ⁽²⁵⁾. Não obstante o FMI tenha revisto em baixa as estimativas de crescimento na zona euro, o CESE considera que o crescimento europeu deverá manter-se, estribado em bases sólidas e num contexto mundial favorável.

7.1.3 O CESE considera importante que a UE atinja um crescimento económico equilibrado, a estabilidade dos preços, uma economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social e um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente.

7.1.4 Num mercado em que as políticas de concorrência terão um peso cada vez maior, os indicadores económicos, sociais e ambientais são factores fundamentais para medir a competitividade não só para os consumidores finais, mas sobretudo para as empresas.

7.1.5 O CESE considera que a competitividade das empresas e dos serviços deve ser salvaguardada mercê de um sistema de normas claras baseadas na correcta aplicação das políticas de concorrência em estreita ligação com as políticas comerciais.

A UE é hoje, a nível mundial, o mercado mais aberto aos produtos estrangeiros. A supressão das defesas europeias mais elementares contra o *dumping* os subsídios atingiriam indistintamente todos os que na Europa produzem respeitando as regras de concorrência e do comércio legal, bem como as normas comunitárias que regulam os auxílios estatais.

A este propósito, o CESE apela à Comissão para que, por um lado, esteja mais vigilante e denuncie à OMC os casos de concorrência internacional desleal e, por outro, se comprometa a incluir nos acordos comerciais bilaterais uma cláusula que imponha aos parceiros comerciais o respeito pelas regras de concorrência, incluindo o controlo efectivo dos auxílios estatais.

7.2 *Controlo dos auxílios estatais*

7.2.1 O CESE apreciou a estratégia da Comissão para moderar o plano de acção relativo aos auxílios estatais baseado em auxílios estatais pontuais, análise económica, procedimentos eficazes e responsabilidade partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, subscrevendo a atitude da Comissão de tratar favoravelmente os auxílios estatais em matéria de transferência de tecnologia, actividades inovadoras e enquadramento multisectorial para os grandes projectos de investimento e de os distinguir dos outros auxílios.

7.2.2 A Comissão, ao examinar os casos de auxílios estatais, deveria aceitar como justificados os tratamentos fiscais específicos adoptados pelos Estados a favor das empresas mutualistas, como as cooperativas e as empresas com forte impacto social.

⁽²³⁾ Acompanhar as mutações estruturais: Uma política industrial para a Europa alargada (COM(2004) 274 final).

⁽²⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Acompanhar as mutações estruturais: Uma política industrial para a Europa alargada» (COM(2004) 274 final), JO C 157 de 28.6.2005.

⁽²⁵⁾ Cfr. IP/07/1295. Para mais informações consultar o sítio: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/interim_forecast_1107_en.pdf.

7.3 Banca e mercado financeiro

7.3.1 O CESE apoia as intervenções da Comissão para controlar as participações cruzadas e a gestão dos produtos financeiros. Houve casos específicos em que as instituições de crédito detinham uma participação determinante (pactos de accionistas) em empresas industriais, donde resultou que os créditos concedidos pelos bancos acabassem por financiar a aquisição de quotas desses mesmos bancos.

7.4 Energia

7.4.1 O CESE realça que a energia não significa só mercado mas também desenvolvimento, emprego e ambiente. A UE vê-se actualmente perante novos concorrentes mundiais ⁽²⁶⁾ e são muitas as vezes em que as novas estruturas de mercado devem ter em conta as relações de força.

7.4.2 O CESE considera que, ao tratar-se a questão da separação entre a produção e a distribuição (*unbundling*) no sector do gás, é necessário ter em conta as características específicas do sector ⁽²⁷⁾.

7.5 Pluralidade da informação e direito da concorrência

7.5.1 O CESE recomenda que, no sector da comunicação social, se distinga entre uma regulamentação especificamente orientada para defender o pluralismo da informação e as regras gerais *antitrust*, frisando que a aplicação das regras da concorrência é condição necessária mas não suficiente para garantir o pluralismo.

7.5.2 Não ter em conta esta especificidade poderá pôr em causa a eficácia das regras da concorrência e, ao mesmo tempo, enfraquecer o princípio do pluralismo.

7.6 Telecomunicações

7.6.1 O CESE defende que a separação funcional das redes de telecomunicações e a criação de uma agência europeia específica para este sector devem ser avaliadas de modo adequado em relação a outros serviços, porquanto os investimentos num sector crucial para a competitividade europeia são fundamentais para o desenvolvimento concorrencial do sector, tendo em conta, em particular, a velocidade com que a tecnologia evolui.

7.7 Aplicação das regras de concorrência e reforço dos tribunais nacionais na UE

7.7.1 Para assegurar uma aplicação eficaz das normas é necessário garantir uma formação contínua e uma constante actualização dos juízes nacionais e dos demais profissionais judiciais em matéria de direito da concorrência.

Neste contexto, o CESE apela à Comissão para que adopte, o mais brevemente possível, orientações sobre a aplicação do artigo 82.º do Tratado CE, em particular, no atinente às práticas de exclusão.

7.7.2 O CESE, embora apoiando o co-financiamento dos projectos proposto pela Comissão, é de opinião que, para além dos 15 projectos de formação lançados em 2006 para os 25 Estados-Membros, se pode e deve envidar mais esforços para responder aos desafios colocados pela política de concorrência e aos problemas que surgem da relação entre a Comissão, as empresas, as associações e os consumidores.

7.7.3 Em particular, a relação entre o CESE e a Comissão Europeia foi recentemente reforçada com a assinatura, no decurso da Assembleia Plenária do CESE de 30 e 31 de Maio de 2007 ⁽²⁸⁾, da adenda ao Protocolo de Cooperação de Novembro de 2005. O acordo centra o processo de comunicação no CESE devido à posição privilegiada que ele ocupa no favorecimento do diálogo com os cidadãos.

7.7.4 O CESE solicita à Comissão e ao Parlamento Europeu que desenvolvam uma política de cooperação interinstitucional que torne compatível as legislações nacionais com a legislação europeia.

O CESE apoia o processo de adopção de um novo Tratado (o Tratado de Lisboa), que simplifique o quadro regulamentar de referência e dê resposta às exigências de uma União a 27, permitindo-lhe chegar a acordo sobre novas políticas e tomar as decisões necessárias para vencer os novos desafios com que se depara.

7.7.5 O CESE realça, por último, que as políticas de concorrência não devem identificar-se com objectivos autónomos, mas devem antes continuar a ser «actividades» de pleno direito da Comissão Europeia ⁽²⁹⁾.

Para contribuir para a transparência dos trabalhos, o CESE organizou nas suas instalações uma conferência intitulada CIG 2007: — *A palavra à sociedade civil sobre o futuro da Europa*, que se realizou em 27 e 28 de Setembro passado e registou elevada participação.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Em particular a Gazprom e a Sonatrach.

⁽²⁷⁾ Neelie KROES, *More competitive energy markets: building on the findings of the sector inquiry to shape the right policy solution*, Bruxelas, 19 de Setembro de 2007.

⁽²⁸⁾ A síntese dos pareceres do CESE adoptados na Assembleia Plenária supracitada pode ser consultada em:

http://www.eesc.europa.eu/activities/press/summaries_plenaries/2007/grf_ces83-2007_d_pt.pdf.

⁽²⁹⁾ O texto do Tratado de Lisboa, aprovado em Bruxelas, em 3 de Dezembro de 2007, pela Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros está disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.pt07.pdf>.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação dos dispositivos de iluminação e de sinalização luminosa dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada)

COM(2007) 840 final — 2007/0284 (COD)

(2008/C 162/06)

Em 25 de Janeiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação dos dispositivos de iluminação e de sinalização luminosa dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada)

Tendo considerado que o conteúdo da proposta é plenamente satisfatório e não suscita observações, o Comité, na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro de 2008), decidiu, por 147 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às denominações têxteis» — (Reformulação)

COM(2007) 870 final — 2008/0005 (COD)

(2008/C 162/07)

Em 8 de Fevereiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às denominações têxteis» (Reformulação)

Tendo considerado que o conteúdo da proposta é plenamente satisfatório e não suscita observações, o Comité, na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), decidiu por 128 votos a favor, e 2 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro» (Versão codificada)

COM (2007) 873 final — 2007/0299 (COD)

(2008/C 162/08)

Em 8 de Fevereiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro» (Versão codificada)

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro) decidiu por 141 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às matérias que podem ser adicionadas aos medicamentos tendo em vista a sua coloração» (Reformulação)

COM(2008) 1 final — 2008/0001 (COD)

(2008/C 162/09)

Em 31 de Janeiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às matérias que podem ser adicionadas aos medicamentos tendo em vista a sua coloração» (Reformulação)

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro de 2008) decidiu por 122 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Avaliação independente dos serviços de interesse geral»

(2008/C 162/10)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre uma

«Avaliação independente dos serviços de interesse geral».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2008, sendo relator R. HENCKS.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 162 votos a favor, 24 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 A reforma dos Tratados, adoptada pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de Outubro de 2007, constituiu um novo passo em frente, especialmente no atinente aos serviços de interesse geral (SIG) ao incluir no dispositivo sobre o funcionamento da União uma cláusula de aplicação geral para os serviços de interesse económico geral (SIEG) (artigo 14.º), a aplicar em todas as políticas da União Europeia, incluindo o mercado interno e a concorrência, bem como um protocolo respeitante aos serviços de interesse geral, apenas aos dois Tratados, incluindo os serviços de interesse geral não económicos.

1.2 Os serviços de interesse geral, os serviços de interesse geral económicos e os serviços de interesse geral não económicos concorrem todos para o bem-estar dos cidadãos e para a efectividade dos seus direitos fundamentais. Estes serviços prestados no sentido de interesse geral são o resultado de escolhas políticas e, como tal, ficam sob a responsabilidade dos legisladores.

1.3 À União e aos Estados-Membros não incumbe apenas a obrigação de zelar pelo bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral, que pressupõe, em particular, uma dinâmica gradual de avaliação dos desempenhos desses serviços, sendo igualmente necessário que as instituições de decisão definam claramente os conceitos, os objectivos e as tarefas que atribuem às três denominações. Enquanto tal não for conseguido, as avaliações de desempenho não podem correr para dar aos cidadãos a segurança jurídica que têm o direito de esperar das suas instituições, sejam elas nacionais ou europeias.

1.4 Essa avaliação deverá servir para aumentar a eficácia dos serviços de interesse económico geral e a sua adaptação à evolução das necessidades dos cidadãos e das empresas e fornecer às autoridades públicas os elementos que lhes permitam fazer as escolhas mais pertinentes. A avaliação tem também um papel essencial para se chegar a uma arbitragem harmoniosa entre mercado e interesse geral e entre objectivos económicos, sociais e ambientais.

1.5 Tendo em conta a importância que os SIG têm na luta contra a exclusão social e na promoção da justiça e da protecção sociais, que fazem parte dos objectivos da UE por força do Tratado, é indispensável uma avaliação regular dos serviços de interesse económico geral, para os quais há regras comunitárias,

mas também dos serviços de interesse geral não económicos ao nível dos Estados-Membros.

1.6 A avaliação dos serviços de interesse geral (económicos e não económicos) ao nível nacional, regional ou local deverá ser independente, pluralista e contraditória, deverá abarcar os três pilares da Estratégia de Lisboa, assentar num conjunto de critérios e ser realizada em cooperação com todas as partes interessadas.

1.7 No plano comunitário, haverá que definir as modalidades de intercâmbio, cotejo, comparação e coordenação e impulsionar a dinâmica da avaliação independente no respeito do princípio de subsidiariedade através da elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método de avaliação harmonizado à escala europeia baseado em indicadores comuns.

1.8 Para que esta avaliação seja pertinente e útil, é conveniente criar um comité director pluralista e independente, composto de representantes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, das Representações Permanentes dos Estados-Membros da UE, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social Europeu.

2. Contexto actual

2.1 De acordo com os Tratados, os serviços de interesse económico geral fazem parte dos valores comuns da União, em particular pelo contributo que dão à coesão social e territorial. O Tratado Reformador, adoptado pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de Outubro de 2007, confirma-o ao dar ao Parlamento Europeu e ao Conselho a possibilidade de estabelecerem por regulamento os princípios e as condições que permitem aos serviços de interesse económico geral cumprir as suas missões, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para fornecer, mandar executar e financiar estes serviços, ao mesmo tempo que insiste na responsabilidade que Estados-Membros e Comunidade devem partilhar nesta matéria.

2.2 Desta forma, compete à União e aos Estados-Membros, dentro dos limites das respectivas competências e no âmbito de aplicação do Tratado Reformador, zelar por que esses serviços funcionem efectivamente de acordo com princípios e segundo condições, designadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões.

2.3 Com a entrada em vigor do Tratado Reformador, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, adoptando regulamentos de acordo com o processo legislativo ordinário, deverão, por conseguinte, estabelecer esses princípios e condições, no respeito do princípio de subsidiariedade e de proporcionalidade.

2.4 Um protocolo sobre os serviços de interesse geral anexo ao Tratado Reformador insiste no papel essencial e na grande margem de manobra das autoridades nacionais, regionais e locais no tocante à prestação, instalação e organização dos serviços de interesse económico geral de modo a responder, tanto quanto possível, às necessidades dos consumidores, bem assim num nível elevado de qualidade, segurança e acessibilidade, igualdade de tratamento, promoção do acesso universal e direitos dos utilizadores.

2.5 Este mesmo protocolo menciona, pela primeira vez num texto do direito comunitário primário, os serviços de interesse geral não económicos. Sublinha que as disposições dos Tratados em nada afectam a competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar este tipo de serviços, pelo que os serviços de interesse geral não económicos continuam, em princípio, a não estar sujeitos às regras relativas ao mercado interno, à concorrência e aos auxílios estatais, entendendo-se que a competência nacional está sujeita aos princípios gerais do direito comunitário.

2.6 O Tratado Reformador é omissivo quanto à distinção entre um serviço económico e um serviço não económico, o que significa que se continua a ter de recorrer ao Tribunal de Justiça, persistindo, por conseguinte, a actual insegurança jurídica. Os cidadãos esperam muito da União. Esta deveria velar pelo aumento do nível de bem-estar, pela garantia dos direitos fundamentais e por que as escolhas efectuadas não conduzam a recuos nacionais.

3. Porquê avaliar os serviços de interesse geral?

3.1 A obrigação de zelar pelo bom funcionamento dos serviços de interesse económico geral consagrada no artigo 14.º do Tratado Reformador pressupõe, em particular, uma dinâmica gradual de avaliação dos desempenhos desses serviços.

3.2 No entender do CESE, para que um serviço económico de interesse geral possa reivindicar o qualificativo de bom funcionamento, deverá satisfazer certos requisitos, nomeadamente

- os princípios de igualdade, universalidade, acessibilidade, fiabilidade, continuidade, qualidade e eficácia, garantia dos direitos dos utilizadores e rentabilidade económica e social,
- ter em conta as necessidades específicas de certos grupos de utentes, como as pessoas com deficiência, dependentes, desfavorecidas, etc.

3.3 Conquanto o Tratado Reformador não o refira explicitamente, a avaliação será o instrumento de vigilância implicitamente reclamado pelo Tratado.

3.4 Os Estados-Membros ou a União deverão definir e adaptar, com transparência e de forma não discriminatória, as missões e os objectivos dos serviços de interesse económico geral que relevam do seu âmbito de competências, respeitando o princípio de proporcionalidade, salvaguardando o interesse dos

destinatários desses serviços e contribuindo para a sua satisfação geral.

3.5 Para se aferir se estas missões de interesse geral são correcta e eficazmente executadas e se os objectivos — diferentes consoante se trate de SIEG ou de serviços de interesse geral não económicos ou em função da própria natureza do serviço — são ou vão ser realizados, a autoridade competente deve pôr de pé um sistema de avaliação dos desempenhos, da eficácia e da qualidade dos serviços que transcenda o mero âmbito das sondagens e inquéritos de opinião.

3.6 A avaliação constitui, portanto, uma análise e um acompanhamento sistemático das condições de execução efectiva da missão concreta de interesse geral, tanto à luz do cumprimento dessa missão e da sua capacidade para satisfazer as necessidades dos consumidores, das empresas, dos cidadãos e da sociedade em geral, como à luz dos objectivos da União em matéria de coesão social, económica e territorial, da economia social de mercado, da Estratégia de Lisboa e da garantia de exercício dos direitos fundamentais.

3.7 Os serviços de interesse económico geral caracterizam-se pela procura de um conjunto de arbitragens entre:

- mercado e interesse geral,
- objectivos económicos, sociais e ambientais,
- utilizadores (particulares, incluindo os grupos desfavorecidos, empresas, colectividades locais, etc.) que nem sempre têm as mesmas necessidades ou interesses,
- o que é da competência de cada Estado-Membro e o que é da esfera comunitária.

3.8 Estas arbitragens evoluem em função das mutações económicas e tecnológicas, das necessidades e das expectativas, individuais e colectivas, numa tentativa de garantir a coerência entre as diversas situações nacionais, especificidades geográficas e características sectoriais.

3.9 A avaliação dos desempenhos, sendo uma função diferente da regulação, também é uma componente desta última, visto que a regulação tem interesse em apoiar-se em avaliações pertinentes e em suscitar-las. Ao mesmo tempo, a avaliação permitirá detectar disfuncionamentos, disparidades entre países no que se refere à qualidade e ao tipo de serviço prestado e, por conseguinte, insistir nos ajustamentos a efectuar em função das necessidades e das preocupações dos utilizadores e dos consumidores, bem assim das mutações económicas, tecnológicas e sociais.

4. Que serviços avaliar

4.1 As missões de que os serviços de interesse geral estão incumbidos e a importância que têm para a realização das políticas comunitárias implicam que se faça regularmente uma avaliação não só dos serviços de interesse económico geral, já regulados por normas comunitárias, mas também dos serviços de interesse geral não económicos, visto que estes últimos participam na aplicação efectiva dos direitos fundamentais e que o seu funcionamento assenta no princípio de solidariedade e no respeito da dignidade humana, ou seja valores comuns específicos do modelo social europeu.

4.2 Atendendo a que o protocolo anexo ao Tratado Reformador confirma que os serviços de interesse geral não económicos relevam da competência exclusiva dos Estados-Membros, a avaliação destes serviços deve ser feita unicamente a nível nacional, regional ou local.

4.3 Assim, dado que os serviços de interesse geral não económicos fazem parte, tal como os SIEG, dos objectivos da União Europeia (respeito dos direitos fundamentais, promoção do bem-estar dos cidadãos, justiça social, coesão social, etc.) e que esta tem responsabilidades na realização destes objectivos, compete-lhe, no mínimo, zelar por que os Estados-Membros procedam a avaliações regulares do funcionamento desses serviços de interesse geral não económicos.

5. Perspectiva das instituições da União Europeia

5.1 Nos Conselhos Europeus de Nice (2000) e de Laeken (2001) ficou acordado proceder, a nível comunitário, à avaliação efectiva e dinâmica dos efeitos concorrenciais e do desempenho dos serviços de interesse geral, tendo devidamente em conta as especificidades e competências nacionais, regionais e locais.

5.2 Considerou-se também que essa avaliação deveria ser efectuada pelas estruturas existentes, em especial por meio de relatórios horizontais e sectoriais e do «relatório de Cardiff» sobre a reforma económica elaborado pela Comissão; deveria abranger as estruturas e o desempenho do mercado, incluindo os aspectos referentes ao emprego, à avaliação económica e social das obrigações de serviço público, bem assim a opinião dos cidadãos, em geral, e dos consumidores, em particular, sobre a eficácia dos serviços de interesse geral e os efeitos decorrentes da liberalização.

5.3 A Comissão tem feito uma avaliação anual das indústrias de rede (electricidade, gás, comunicações electrónicas, serviços postais, transporte aéreo e ferroviário) desde 2001 (salvo em 2003), com base no método definido numa sua comunicação⁽¹⁾, mas essa avaliação não tem concitado a opinião unânime dos actores envolvidos, sendo que alguns deles consideram que se avaliam sobretudo as políticas comunitárias nestes domínios e não os seus resultados.

5.4 Em 2003, a Comissão Europeia havia lançado uma consulta pública, no contexto do Livro Verde sobre os serviços de interesse geral, para definir como organizar a avaliação, que critérios utilizar, como fazer participar os cidadãos e como melhorar a qualidade dos dados. Esta consulta concluiu principalmente sobre a necessidade de uma avaliação multidimensional e de um reexame dos seus mecanismos, mas, segundo a Comissão, foi inconclusiva acerca de quem deveria efectuar essa avaliação.

5.5 O Livro Branco sobre os serviços de interesse geral⁽²⁾ põe em evidência o processo de avaliação a que, doravante, se deverá proceder antes de qualquer adaptação do quadro legislativo comunitário, especialmente no que diz respeito à liberalização dos serviços.

⁽¹⁾ COM(2002) 331 final, 18.6.2002. Comunicação da Comissão — Nota metodológica para a avaliação horizontal dos serviços de interesse económico geral.

⁽²⁾ COM(2004) 374 final, 12.5.2004. «Livro Branco da Comissão sobre os serviços de interesse geral».

5.6 A Comissão reconhece no Livro Branco a responsabilidade específica que devem assumir as instituições comunitárias, com a ajuda dos dados fornecidos a nível nacional, na avaliação dos serviços que são objecto de um quadro de regulamentação sectorial criado à escala comunitária. A Comissão não exclui a possibilidade de avaliação a nível comunitário em outros domínios, em casos específicos em que esta possa gerar valor acrescentado.

5.7 Finalmente, a Comissão encomendou a um consultor externo um relatório de avaliação sobre o método a seguir. As conclusões desta consultoria farão parte de uma nova comunicação anunciada para 2008.

5.8 Para a Comissão esta auditoria externa deverá examinar se é necessário avaliar o desempenho das indústrias de rede que prestam SIEG na União Europeia, fazer recomendações para melhorar a avaliação horizontal e avaliar se é pertinente que a Comissão faça as avaliações horizontais.

5.9 Na comunicação sobre os SIG⁽³⁾, a Comissão «considera importante para a qualidade e a transparência do processo de decisão efectuar regularmente avaliações aprofundadas e dar a conhecer os seus resultados e metodologia, para que possa haver escrutínio».

6. Princípios e critérios de avaliação

6.1 Na sua comunicação COM(2002) 331, a Comissão comprometera-se a associar a sociedade civil à avaliação horizontal dos desempenhos dos SIG, em particular através da criação de «um mecanismo permanente para auscultar as opiniões dos cidadãos» e havia garantido que «as partes interessadas, incluindo os parceiros sociais, serão também consultadas numa base ad hoc sobre questões específicas».

6.2 A evolução da sociedade reflecte-se nas expectativas e na crescente exigência de um público —, utentes ou consumidores —, que reivindicam não só que os seus direitos sejam reconhecidos, mas também que as suas características específicas sejam tidas em conta. O modo como os serviços de interesse geral são postos em prática depende fortemente das sociedades em que são implementados.

6.3 A diversidade de estruturas e estatutos (operadores públicos, privados ou parcerias entre o sector público e o privado) que as autoridades públicas nacionais, regionais e locais criam para assegurar os serviços de interesse geral pressupõem que se faça uma avaliação pluridimensional.

6.4 A avaliação nos Estados-Membros deverá, além disso, ser pluralista, isto é, associar todos as partes interessadas, ou seja, autoridades responsáveis pela definição e implementação dos serviços de interesse geral, entidades reguladoras, operadores/prestadores dos serviços, representantes dos consumidores, dos sindicatos e da sociedade civil, etc.

⁽³⁾ COM(2007) 725 final, 20.11.2007. Comunicação da Comissão que acompanha a comunicação «Um mercado único para a Europa do século XXI» — Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu.

6.5 Para além do seu carácter pluralista, a avaliação tem de ser independente e contraditória, pois nem todos os actores têm os mesmos interesses, podendo mesmo, em certos casos, haver interesses opostos e dissonantes ao nível das informações e das análises.

6.6 Por isso, não se pode avaliar a eficácia económica e social dos serviços de interesse geral, as suas actividades e os seus desempenhos em função de um único critério (neste caso, o das regras da concorrência), mas sim de um conjunto de critérios.

6.7 Como salientam o CIRIEC e o CEEP num estudo efectuado em 2000 ⁽⁴⁾ a pedido da Comissão Europeia, a avaliação só faz sentido se incidir nos objectivos e missões dos serviços, que remetem para três fontes — consumidores, cidadãos e colectividade — e têm três componentes — garantia de exercício dos direitos fundamentais individuais, coesão social e territorial, definição e aplicação de políticas públicas.

6.8 A avaliação deverá abranger os três pilares da Estratégia de Lisboa (económico, social e ambiental) e envolver as políticas do mercado interno, concorrência, protecção dos consumidores, emprego e cada uma das políticas sectoriais em causa.

6.9 Deve, portanto, apoiar-se numa pluralidade de critérios e versar sobre:

- definição do regime de obrigações de serviço público e autorização para a prestação de serviços,
- execução do caderno de encargos ou das obrigações inerentes ao serviço universal ou à autorização por parte do (s) operador(es),
- preço, a qualidade, a acessibilidade a pessoas com deficiência ao serviço e a satisfação dos utilizadores,
- factores externos positivos e negativos,
- realização dos objectivos de política pública,
- transposição das disposições que satisfazem as obrigações jurídicas.

6.10 Isto pressupõe que se divulguem experiências e avaliem as práticas e consequências para os diferentes tipos de utilizadores, permitindo assim compensar o desequilíbrio estrutural de informação inerente às relações operadores/prestadores, entidades reguladoras e consumidores.

7. Avaliação

7.1 O sistema de avaliação deverá assentar em relatórios nacionais ou locais elaborados periodicamente por entidades avaliadoras criadas pelos Estados-Membros segundo os princípios atrás enunciados.

7.2 No plano comunitário, haverá que definir as modalidades de intercâmbio, cotejo, comparação e coordenação, cabendo à União impulsionar a dinâmica da avaliação independente no respeito do princípio de subsidiariedade e dos princípios enunciados no protocolo anexo ao Tratado Reformador através da elaboração, em diálogo com os representantes das partes interessadas, de um método harmonizado à escala europeia baseado em indicadores comuns e do estabelecimento dos meios necessários ao seu funcionamento.

7.3 Para que a avaliação seja pertinente e útil, é conveniente criar um comité director pluralista, representando todas as partes interessadas (autoridades públicas, parceiros sociais, operadores, entidades de regulação, utilizadores — particulares e empresas — e organizações sindicais), que poderia, ao nível comunitário, ser composto de representantes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, das Representações Permanentes dos Estados-Membros da UE, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social Europeu.

7.4 Competiria ao comité director:

- a metodologia da avaliação,
- a definição dos indicadores,
- a elaboração dos cadernos de encargos dos estudos a efectuar,
- a encomenda desses estudos assente na opinião de vários peritos,
- a análise crítica dos relatórios,
- as recomendações,
- a difusão dos resultados.

7.5 Os debates sobre os relatórios de avaliação com todas as partes envolvidas poderiam ocorrer no âmbito de uma conferência anual sobre os desempenhos dos SIEG, à semelhança da realizada no Comité Económico e Social Europeu sobre as indústrias de rede, ou à margem da cimeira social europeia da Primavera.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Estudo do CIRIEC/CEEP: «Les services d'intérêt économique général en Europe: régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques» («Os serviços de interesse económico geral na Europa: regulamentação, financiamento, avaliação, boas práticas») http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm
CIRIEC: Centro Internacional de Investigação e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa.
CEEP: Centro Europeu de Empresas com Participação Pública e Empresas de Interesse Económico Geral.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Promover o amplo acesso de todos os cidadãos à biblioteca digital europeia»

(2008/C 162/11)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

«Promover o amplo acesso de todos os cidadãos à biblioteca digital europeia»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2008, sendo relatora Evelyne Pichenot.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 153 votos a favor, 4 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Em vésperas do lançamento da «Biblioteca Digital Europeia» (BDE) ⁽¹⁾, em 2008, o parecer do Comité vai no sentido de um amplo apoio a este projecto de acessibilidade em linha a uma parte do património cultural, científico e técnico. Deste modo, o Comité exprime o seu apoio ao trabalho desenvolvido pelas instituições europeias para criar um portal destinado ao público em geral, instrumento de difusão do conhecimento organizado na era digital.

1.2 O Comité reconhece os esforços desenvolvidos com um objectivo comum pela Comissão e pelos Estados-Membros e congratula-se com a coordenação das instituições culturais lançada pela CENL (Conferência das Bibliotecas Nacionais Europeias), que permitiu criar uma fundação que reúne todas as instituições dispostas a tornar acessível o seu património digitalizado. Exorta as organizações da sociedade civil ao nível europeu, nacional e regional a associarem-se a este projecto europeu de grande envergadura com vista a promover a sua informação junto dos cidadãos.

1.3 O envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento da BDE irá revelar-se decisivo por quatro razões principais, que justificam o empenho do CESE, a saber:

- participar na definição dos critérios de escolha dos conteúdos a digitalizar;
- mobilizar o apoio da opinião pública às necessidades de financiamento;
- incentivar os esforços de participação e de inovação de todas as partes interessadas da cadeia do livro e dos outros organismos culturais;
- promover a inclusão de todos na sociedade da informação.

1.4 O Comité está consciente de todo o trabalho já realizado nos Estados-Membros pela Comissão com a participação das

partes interessadas ao longo das sucessivas presidências. Subscrive o recente relatório ⁽²⁾ do Parlamento Europeu que sintetizou muito bem os progressos e as próximas etapas. No presente parecer, o Comité optou por colocar o acento tónico na necessária contribuição da sociedade civil ao incentivar os seus elementos a participarem no lançamento da BDE e nos seus futuros desenvolvimentos. Este parecer propõe dar ênfase às expectativas e necessidades dos utilizadores para atingir o objectivo do acesso a um vasto público.

1.4.1 Dirigindo-se às organizações da sociedade civil, o CESE preconiza:

- o seu envolvimento na comunicação junto dos cidadãos europeus a partir de 2008;
- o acompanhamento dos painéis de utilizadores sobre a pertinência e a convivialidade do portal comum e da info-acessibilidade ⁽³⁾ das pessoas com deficiência;
- a organização de um amplo debate sobre os conteúdos em concertação com as bibliotecas de proximidade;
- o desencadear de uma reflexão, na sociedade de informação, sobre a adaptação de um quadro jurídico compatível com a digitalização da produção intelectual, artística e científica contemporânea.

1.4.2 Dirigindo-se aos Estados-Membros e à Comissão, o CESE recomenda:

- a criação de um comité director do projecto aberto ao diálogo com a sociedade civil;
- o compromisso por parte dos Estados-Membros de assegurarem um contributo financeiro susceptível de viabilizar, até 2010, a digitalização em grande escala de toda uma multiplicidade de materiais provenientes de origens muito diversas;

⁽¹⁾ Biblioteca Digital Europeia (BDE), expressão provisória para qualificar o projecto europeu de digitalização de documentos provenientes de museus, arquivos, centros audiovisuais, bibliotecas, etc.

⁽²⁾ Relatório sobre «i2010: Para uma biblioteca digital europeia» (2006/2040(INI), da deputada Marie-Hélène Descamps, Julho de 2007).

⁽³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «A futura legislação sobre info-acessibilidade» (relator: Hernandez Bataller), JO C 175 de 27.7.2007; Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Igualdade de oportunidades para pessoas com deficiência» (relator: Meelis Joost) JO C 93/08 de 27.4.2007.

- a elaboração concertada de planos nacionais de digitalização, tendo por referência uma carta documental comum e com o apoio de centros de competências;
- a manutenção de um programa comunitário permanente de busca de soluções para os problemas técnicos de multilinguismo e de interoperabilidade, assim como para a elaboração de orientações comuns para garantir às pessoas com deficiência a info-acessibilidade;
- a realização de estudos sobre as expectativas, as necessidades e as práticas dos utilizadores (nomeadamente as pessoas com deficiência), associando o CESE para o efeito;
- a apresentação das conclusões da análise das práticas nacionais em matéria de excepções, contidas na Directiva 2001/29/CE ⁽⁴⁾ e o alargamento da procura de soluções para o vazio jurídico (obras órfãs, obras esgotadas, documentos de origem digital, etc.).

1.4.3 Dirigindo-se aos operadores económicos e às instituições culturais, o CESE exorta-os a:

- favorecerem um amplo acesso a conteúdos digitalizados recentes ou contemporâneos, acessíveis a partir do portal da biblioteca digital europeia;
- elaborarem modelos de colocação em linha de obras sujeitas a direitos mediante retribuição a um preço acessível;
- participarem na digitalização dos seus acervos através de parcerias público-privadas;
- estarem abertos a acções de mecenato a favor da digitalização;
- promover o papel das bibliotecas públicas na oferta de conteúdos em suporte electrónico através de acesso local ou de circuitos fechados (intranets).

2. Informar melhor os cidadãos e envolver a sociedade civil no desenvolvimento da futura biblioteca digital europeia (BDE)

2.1 Informar melhor os cidadãos sobre a futura biblioteca digital europeia

2.1.1 Em 2010, a acessibilidade em linha do património cultural europeu, proveniente de bibliotecas, arquivos e museus, permitirá à população do continente e também à do mundo inteiro aceder a seis milhões de documentos digitalizados, para os utilizar com fins recreativos, educativos, profissionais ou de investigação. Este objectivo quantitativo constituirá a primeira etapa de uma digitalização em grande escala.

⁽⁴⁾ Directiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação.

2.1.2 Este projecto, provisoriamente designado Biblioteca Digital Europeia (BDE), é classificado, por uma questão de comodidade, como «biblioteca», muito embora já na sua comunicação ⁽⁵⁾ a Comissão houvesse definido um âmbito alargado para a digitalização, convidando todas as instituições a participar no projecto. Este abrange, assim, todos os saberes culturais, científicos e técnicos e todos os tipos de documentos manuscritos, livros, partituras, cartas, registos sonoros, registos audiovisuais, revistas, fotografias, etc.

2.1.3 Tanto para o Comité como para os Estados-Membros, como decorre das conclusões unânimes do Conselho de Novembro de 2006, este projecto de BDE constitui um «projecto-farol» para fomentar a participação de todos na sociedade da informação e promover a compreensão da identidade europeia pelos cidadãos.

2.1.4 A segunda ambição assumida por este projecto consiste em fazer da futura BDE um ponto de acesso multilingue dirigido a todos os públicos, graças à existência de um portal comum, e não apenas um pólo de interesse para as comunidades científicas ou artísticas. Nesta perspectiva, o CESE convida a Comissão a melhorar a informação dirigida aos cidadãos, para promover a sua adesão ao arranque da biblioteca digital, em especial através de uma documentação multilingue. Um eventual plano de comunicação deverá ter a participação de todas as instituições europeias e de todos os Estados-Membros e iniciar-se a partir do lançamento em Novembro de 2008.

2.1.5 A gigantesca vaga de digitalização vai constituir um momento excepcional na história da humanidade, o que justifica que este debate se abra também à questão da selecção e da organização dos conteúdos e dos saberes a nível europeu. O CESE considera que um debate alargado sobre as condições de digitalização em massa deverá abordar determinados aspectos financeiros, técnicos e jurídicos necessários para que se progrida para uma sociedade do conhecimento aberta a todos:

- as necessidades financeiras associadas à digitalização do domínio público, o que pressupõe a busca de um equilíbrio entre a digitalização dos documentos raros ou frágeis e a digitalização em massa esperada pelo público em geral;
- o apoio financeiro aos editores que efectuem a digitalização das suas obras contemporâneas e aceitem a sua colocação em linha;
- a participação de financiamentos privados e de mecenato na digitalização e na difusão;
- a manutenção inalterada dos direitos de propriedade intelectual até 70 anos após a morte do autor;
- a instauração de transparência e de um sistema colegial na selecção dos documentos do domínio público susceptíveis de serem digitalizados de todos os tipos (textos, material audiovisual, peças de museu, arquivos, etc.);

⁽⁵⁾ Comunicação de 30 de Setembro de 2005 «i2010: Bibliotecas digitais», COM(2005) 465 final.

- a necessidade de uma «carta documental europeia» com o repertório dos grandes domínios de conhecimento a digitalizar, o que pressupõe um inventário a nível europeu da acessibilidade em linha do material já digitalizado;
- a possibilidade para os autores de obras esgotadas não reeditadas de optar por uma difusão digitalizada sujeita a licenças mais livres ⁽⁶⁾;
- o interesse da criação de um ficheiro interactivo que permita a busca de titulares de direitos de obras classificadas como «órfãs» ⁽⁷⁾.
- o tratamento da informação científica ⁽⁸⁾;
- as questões ligadas à acessibilidade dos portais Internet e do material digitalizado por pessoas com deficiência, em especial com deficiência visual.

2.2 *Envolver a sociedade civil na agenda europeia da cultura na era da globalização*

2.2.1 Até agora, o projecto tem sido objecto de debate apenas entre especialistas, tendo reflectido a grande mobilização das partes interessadas (instituições culturais, autores, editores, bibliotecas, etc.) e a sua efectiva participação no grupo de alto nível instituído pela Comissão. Aquando da consulta lançada pela Comissão sobre o tema «i2010: Bibliotecas digitais» ⁽⁹⁾ em 2005, a participação dos particulares representou apenas 7 % das respostas e a dos meios universitários 14 %. Nada há de surpreendente nesta fraca participação do público em geral, se tivermos em conta o facto de este debate ter emergido subitamente, no final de 2004, após o anúncio de uma digitalização maciça pelo Google, ou se considerarmos a natureza do questionário, que era dirigido a grupos de interesses económicos atingidos pelo impacto da digitalização.

2.2.2 A banalização do acesso gratuito à informação na Internet, que encobre, todavia, significativos financiamentos publicitários, cria confusão na opinião pública quanto à oferta de qualquer tipo de biblioteca digital. A sociedade civil tem, por isso, uma grande responsabilidade, especialmente perante as novas gerações, de participar numa campanha de informação e de educação sobre o valor da criação intelectual ou artística e sobre a necessidade de assegurar que as mesmas são respeitadas.

2.2.3 O CESE exorta a Comissão e os Estados-Membros a tomar as iniciativas necessárias para associar melhor a sociedade civil ao desenvolvimento futuro da digitalização do património cultural. A implicação das organizações da sociedade civil é decisiva em quatro aspectos essenciais: a definição dos critérios

comuns de selecção dos conteúdos, o apoio às necessidades de financiamento, o incentivo a todas as partes interessadas para que invistam na inovação e a promoção da inclusão de todos na sociedade da informação.

2.2.4 Para este efeito, o CESE preconiza a abertura de um espaço público, a partir de Março de 2008 aquando do lançamento do protótipo, para dar a palavra às estruturas associativas, educativas, culturais, familiares e socioprofissionais representativas dos futuros utilizadores. As intervenções da sociedade civil revelar-se-ão úteis nas diferentes fases após o lançamento em Novembro de 2008 e nas fases posteriores de desenvolvimento.

2.2.5 O debate deverá completar o roteiro (2007-2010) incluído no anexo das conclusões do Conselho e prolongá-lo para lá dessa data para continuar o desenvolvimento da digitalização e o enriquecimento das utilizações. O CESE acolhe com interesse o convite para entrar em contacto com a «plataforma da sociedade civil para o diálogo intercultural», que forma uma rede de cidadãos em torno das bibliotecas digitais.

2.2.6 Após 2008, ano europeu do diálogo intercultural, o debate poderá prosseguir e conduzir a uma nova consulta em 2009. Esta deverá permitir à sociedade civil participar no estabelecimento das etapas a mais longo prazo, tendo em conta a agenda europeia da cultura na era da globalização ⁽¹⁰⁾.

2.3 *Favorecer o desenvolvimento da futura biblioteca*

2.3.1 O CESE subscreve a proposta do relatório ⁽¹¹⁾ do Parlamento Europeu que apela à constituição de um «comité director» da BDE composto pelas instituições culturais participantes na rede BDE. Este comité zelarà, nomeadamente, pela continuidade do projecto e pela articulação dos planos nacionais de digitalização. Deverá ser estabelecido um diálogo frutuoso entre o comité director e as organizações representativas dos utilizadores e, em especial, o CESE.

2.3.2 O CESE reconhece o importante papel orientador da Conferência das Bibliotecas Nacionais Europeias (CENL), apoiado numa norma internacional de codificação (informação bibliográfica), e o avanço já alcançado na digitalização de material escrito. O CESE exorta as outras instituições culturais nacionais, tanto ao nível regional ou nacional como ao nível europeu, a integrarem-se na coordenação da rede BDE para os acervos de arquivos, museus nacionais e centros audiovisuais, em especial no âmbito da fundação criada em Novembro de 2007.

⁽⁶⁾ Licenças mais livres, como por exemplo a *Creative Commons* (www.creativecommons.org).

⁽⁷⁾ Relatório do grupo de peritos de alto nível sobre os direitos de autor, a preservação digital e as obras órfãs e esgotadas (18 de Abril de 2007).

⁽⁸⁾ Comunicação de 14 de Fevereiro de 2007, «Acesso, difusão e preservação da informação científica na era digital» COM(2007) 0056.

⁽⁹⁾ Comunicação de 30 de Setembro de 2005 «i2010: Bibliotecas digitais», COM(2005) 465 final.

⁽¹⁰⁾ Comunicação de 10 de Maio de 2007 «sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado», COM(2007)242 final.

⁽¹¹⁾ Relatório sobre «i2010: Para uma biblioteca digital europeia» (2006/2040(INI), da deputada Marie-Hélène Descamps, Julho de 2007).

2.3.3 A respeito deste aspecto determinante do dossiê em causa, o CESE preconiza a aplicação da Directiva 2001/29/CE, que assegura a protecção dos direitos de autor e direitos conexos na sociedade da informação, nomeadamente em matéria de reprodução e de distribuição das obras. Todavia, na era digital, esta directiva apresenta carências quanto ao tratamento das obras órfãs, às modalidades de preservação digital, ao estatuto das obras criadas originalmente na Internet (*digital born*) e à falta de soluções para as obras esgotadas não reeditadas.

2.3.4 Esta directiva prevê excepções, nomeadamente em relação a actos específicos de reprodução feitos por bibliotecas acessíveis ao público ou a estabelecimentos de ensino, museus ou arquivos, assim como em relação a utilizações a favor de pessoas portadoras de deficiência. Sendo estas excepções facultativas, a sua aplicação varia consoante os Estados.

2.3.5 Para além do domínio jurídico, o Comité reconhece que outros problemas, de ordem tecnológica, contribuem para tornar este projecto complexo. Neste contexto, congratula-se especialmente com o trabalho desenvolvido há vários anos pela Comissão a fim de resolver os aspectos técnicos. Apoia as iniciativas tomadas no âmbito do 7.º PQID e do programa «eContent-plus», em especial nas investigações sobre a interoperabilidade e os centros de competências para a digitalização. A interoperabilidade e o multilinguismo — ou os mecanismos pelos quais os conteúdos de museus, de bibliotecas ou de arquivos serão acessíveis num sítio Internet comum — são dos principais factores de sucesso da BDE.

2.3.6 As organizações da sociedade civil ao nível nacional e regional e, em especial, os conselhos económicos e sociais nacionais, são convidados a apoiar o investimento necessário à digitalização em cada Estado-Membro, para atingir uma massa crítica de conteúdos e garantir a sua diversidade. O Comité recomenda aos Estados-Membros que recorram também aos financiamentos através dos fundos estruturais, como demonstra um exemplo comprovativo na Lituânia.

3. Favorecer o amplo acesso à BDE através da oferta de um património contemporâneo de conteúdos organizados

3.1 Ter em conta as expectativas e as necessidades dos utilizadores ⁽¹²⁾

3.1.1 O CESE considera que é importante fazer deste momento excepcional da digitalização um poderoso factor de coesão social e territorial ⁽¹³⁾. Especificamente, o Comité recomenda que sejam incluídas na oferta digital e no modo de acesso as expectativas das diferentes gerações, para facilitar as ligações e a transmissão das informações. A conversão de não leitores em leitores é rara após a idade da adolescência. É em relação à utilização pelos não leitores e leitores ocasionais que o

⁽¹²⁾ O utilizador não é um mero cliente passivo e tem de ser visto como um utilizador activo, que tem um papel a desempenhar na definição do serviço esperado e na sua avaliação.

⁽¹³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «a futura legislação sobre info-acessibilidade», JO C 175 de 27.7.2007, p. 91.

acesso a um vasto público desta biblioteca digital representa um desafio para a sociedade do conhecimento.

3.1.2 No que diz respeito ao conceito de aprendizagem ao longo da vida ⁽¹⁴⁾, a digitalização das obras culturais e, particularmente, da informação científica ⁽¹⁵⁾ encerra um potencial considerável de acesso ao conhecimento. Este objectivo implica, nomeadamente, uma adaptação da formação inicial e contínua dos docentes ⁽¹⁶⁾ a esta nova realidade para responder a este novo contexto de transmissão do saber.

3.1.3 Os resultados esperados deste dispositivo exigem que se efectuem estudos sobre as expectativas e as práticas dos utilizadores. Na fase actual, a prioridade foi dada ao material escrito (manuscritos, livros, revistas ou obras de consulta) para o qual foram identificadas três utilizações principais: a busca em todo o texto, a consulta em linha e a leitura fora de linha (biblioteca virtual pessoal). Deverão ser testadas novas utilizações, como as ferramentas de colaboração, as plataformas de anotações e o enriquecimento hipertextual dos conteúdos, e mesmo o contributo multimédia (som, vídeo e animação). Estas novas funcionalidades constituem ferramentas de apoio, não apenas à difusão mas também, e sobretudo, à elaboração de um pensamento reflectido.

3.1.4 Quanto aos outros documentos não escritos, desde 2007 que o portal *Michael* (inventário multilingue do património cultural europeu) dá acesso aos portais de várias colecções digitais de museus, bibliotecas e arquivos até então dispersas por toda a Europa. São assim disponibilizadas descrições das colecções por diversas instituições culturais a nível local, regional e nacional. Cobrindo inicialmente o Reino Unido, a França e a Itália, esta iniciativa vai estender-se a quinze outros Estados-Membros, oferecendo novos serviços ao turismo cultural. O portal denominado *Michael Culture* foi integrado na fundação que agrupa e gere desde Novembro de 2007 o conjunto das instituições culturais que participam no projecto.

3.1.5 O CESE preconiza a criação de um «observatório das utilizações», para estudar a variedade das possibilidades e dos usos. A BDE interessa-se tanto pela riqueza de conteúdos como pela difusão de novas práticas de intercâmbio cultural e pela abertura a temáticas de investigação. O Comité tenciona participar nos trabalhos do grupo «utilizadores» da rede BDE.

3.2 Incentivar uma sociedade digital integradora para todos, que ofereça especialmente soluções para as pessoas com deficiência ⁽¹⁷⁾

3.2.1 Em conformidade com a declaração ministerial de Riga, de Junho de 2006, sobre as novas tecnologias numa sociedade

⁽¹⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as competências-chave para a aprendizagem ao longo da vida» (relatora Maria Herczog), JO C 195 de 18.8.2006.

⁽¹⁵⁾ Conclusões do Conselho Europeu sobre a informação científica.

⁽¹⁶⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Melhorar a Qualidade da Formação Académica e Profissional dos Docentes» (relator Mário Soares), adoptado em 16 de Janeiro de 2008 (CESE 1526/2007 fin).

⁽¹⁷⁾ Campanha de sensibilização da Comissão apresentada ao Conselho sobre a inclusão na sociedade da informação em 2008 «Info- inclusão, há que participar».

inclusiva, importa que a BDE não agrave as disparidades entre a utilização corrente da Internet e a sua utilização por pessoas mais idosas, por portadores de deficiências ou por grupos vulneráveis. Em recentes pareceres exploratórios, o Comité define as acções susceptíveis de garantir a info-acessibilidade a estes utilizadores, incluindo o recurso ao Fundo Social Europeu.

3.2.2 A digitalização e o acesso em linha a documentos provenientes de bibliotecas, arquivos e museus de toda a Europa constituem ferramentas de inclusão incomparáveis para as pessoas com deficiência. No entanto, uma concepção complicada, um formato inapropriado ou medidas de protecção inadequadas podem impedir esse acesso.

3.2.3 A directiva de 2001 prevê expressamente que possam ser aplicadas excepções ao princípio do direito de autor em benefício das pessoas portadoras de deficiências (pessoas com deficiência visual parcial ou total, com deficiência motora ou deficiência mental).

3.2.4 Para permitir o acesso a este património cultural, é essencial que o portal Internet da futura BDE e os portais nacionais associados sejam concebidos, de raiz, de forma a serem acessíveis às pessoas com deficiência, por meio de dispositivos técnicos específicos.

3.2.5 Embora os mecanismos de protecção tecnológica contra a pirataria sejam frequentemente contornados por utilizadores experientes, não deixa de ser verdade que eles constituem uma limitação para os utilizadores comuns. Por essa razão, o CESE recomenda que a concepção das medidas de protecção tecnológica tenha em conta, desde o início, as questões de acessibilidade e interoperabilidade, de modo a permitir às ferramentas de leitura utilizadas pelas pessoas com deficiência, como os sintetizadores de voz, lerem o texto digitalizado.

3.3 *Alargar a oferta dos conteúdos já disponíveis através de documentos contemporâneos ou recentes*

3.3.1 No Outono de 2008, o portal aparecerá com dois milhões de obras, fotografias e mapas, livres de direitos, acessíveis em linha e descarregáveis gratuitamente. Isto constitui um contributo insubstituível, em especial no que se refere a documentos raros, preciosos ou esgotados. Contudo, a prazo, o acesso não pode limitar-se ao fornecimento desses documentos sem particular relevância para os dias de hoje.

3.3.2 A missão original da BDE é de propor aos utilizadores documentos contemporâneos ou actuais, ainda sujeitos a direitos de autor, no mesmo portal dos documentos livres de direitos de autor ou pertencentes ao património cultural.

3.3.3 Um grupo de peritos de alto nível foi constituído pela Comissão para estimular a procura de soluções para o acesso às obras recentes. Para reduzir o «buraco negro dos séculos XX e

XXI» ⁽¹⁸⁾ ligado à questão das obras protegidas por direitos de autor, este comité, composto por representantes de editores, bibliotecas nacionais, profissionais do sector audiovisual e dos arquivos, elaborou, em Abril de 2007, propostas para facilitar o acesso às obras órfãs e às obras esgotadas, bem como para facilitar a conservação digital.

3.3.4 Responder ao objectivo de uma digitalização maciça acessível ao público em geral pressupõe a invenção de um novo modelo económico que assegure uma repartição equitativa entre autores, editores e prestadores de serviços. O acesso a uma oferta paga, mas a preços razoáveis, é um serviço que os internautas têm o direito de esperar. O Comité exorta os operadores económicos da cadeia do livro a concretizarem a busca de soluções negociadas ⁽¹⁹⁾. Editores, autores e livreiros têm a responsabilidade de, sem prejuízo das posições dos diferentes actores, propor aos consumidores uma oferta atraente para estimular este novo mercado e evitar os riscos de pirataria e contrafacção.

3.3.5 Segundo eles, no caso das obras protegidas pelos direitos de autor e mediante acordo dos titulares desses direitos, os utilizadores deveriam poder aceder através do portal a pequenos extractos ou ainda folhear virtualmente a obra através de sítios Internet especializados. Para lá disso, para ter acesso ao documento integral sujeito a direitos, o internauta seria dirigido para operadores privados, incluindo a rede de bibliotecas clássicas, onde lhe seriam oferecidas várias opções a preço acessível e mediante pagamento da compensação devida aos titulares dos direitos de autor. O Comité encoraja os titulares de direitos a subscrever estas fórmulas inovadoras.

3.3.6 Para que os preços destes serviços pagos sejam acessíveis, é importante que os Estados-Membros alarguem a possibilidade de aplicar a taxa reduzida de IVA sobre os livros e outras publicações às publicações em formato electrónico.

3.3.7 Com o objectivo de promover licenças mais abertas, dando assim a possibilidade de enriquecer os conteúdos contemporâneos disponíveis, um parecer recente do Comité ⁽²⁰⁾ recomenda que se atribua, ao nível comunitário, uma protecção adequada aos autores e criadores que optem por uma licença mais livre. Ao mesmo tempo que tornam as suas obras acessíveis de forma gratuita, eles devem poder também beneficiar de garantias relativamente aos seus direitos morais e ser protegidos contra uma utilização comercial abusiva.

3.3.8 O Comité recomenda à Comissão que tome a iniciativa de criar novas licenças no sentido de distinguir os direitos a aplicar à difusão digital dos direitos relativos à publicação em papel.

⁽¹⁸⁾ Segundo a expressão da comissária Vivianne Reding perante o CESE, em 12 de Dezembro de 2007.

⁽¹⁹⁾ Estudo de Denis Zwirn, Numilog (Abril de 2007) com vista à elaboração de um modelo económico de participação dos editores na Biblioteca Digital Europeia.

⁽²⁰⁾ Parecer do CESE sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de aluguer, ao direito de comodato e a certos direitos conexos aos direitos de autor em matéria de propriedade intelectual (versão codificada), JO C 324 de 30.12.2006, p. 7-8.

3.3.9 Em 2007, a Comissão encomendou um estudo comparativo aprofundado ⁽²¹⁾ sobre a transposição nas legislações nacionais da directiva sobre os direitos de autor e direitos conexos ⁽²²⁾. O Comité dará uma grande atenção às conclusões desse relatório com vista a melhorar a harmonização europeia.

3.4 Responder à exigência de um saber organizado

3.4.1 Neste início do século XXI, perante a avalanche de informações disponíveis na Internet, sem referências explícitas e de duvidosa autenticidade, o principal trunfo do projecto europeu reside na selecção dos conteúdos, para garantir a sua objectividade e pluralidade, assim como na organização e catalogação do saber, na normalização dos formatos a fim de manter a clareza no meio desta profusão de informações. A capacidade para responder com acuidade, qualidade e pertinência às questões e às buscas dos utilizadores depende da evolução dos motores de busca aliada a uma melhor coordenação dos conhecimentos digitalizados à escala europeia.

3.4.2 Para aceder a colecções organizadas, o CESE salienta o interesse de experimentar o protótipo, lançado em Março de 2007, que nasceu da colaboração entre instituições da França, da Hungria e de Portugal. Esta matriz europeia validada por peritos representa a base de um *corpus* digitalizado europeu e um contributo para a próxima etapa da BDE. Por outro lado, este protótipo é um sistema aberto a todos os motores de busca e deverá facilitar as buscas mercê da utilização de questionários normalizados para a formulação de pedidos objectivos por parte dos utilizadores da Internet.

3.5 Assegurar a diversidade cultural e linguística

3.5.1 O CESE salienta o ineditismo da iniciativa de criar uma biblioteca multilingue ⁽²³⁾ na cena mundial, enquanto instrumento fundamental para a preservação e valorização da diversidade cultural. A Europa, com o seu extraordinário património cultural e a sua importante produção de conteúdos, deve ocupar um lugar determinante na digitalização dos conhecimentos à escala mundial, em conformidade com a convenção da UNESCO sobre a diversidade cultural. Graças à difusão das línguas europeias no mundo, a acessibilidade será útil tanto aos europeus como cidadãos de países terceiros que procurem chegar ao património mundial e às raízes europeias da sua própria cultura.

⁽²¹⁾ Estudo sobre a transposição e o efeito na legislação dos Estados-Membros da Directiva 2001/29/CE sobre a harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação (ETD/2005/IM/D1/91).

⁽²²⁾ O prazo de protecção dos direitos de autor foi alargado para 70 anos após a morte do autor e para 50 anos no caso dos direitos conexos.

⁽²³⁾ Parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Novo quadro estratégico para o multilinguismo», JO C 324 de 30.12.2006, p. 68.

3.5.2 O Comité recomenda que na fase de desenvolvimento da BDE após 2010 cada Estado-Membro disponibilize uma selecção das suas principais obras literárias, em diferentes línguas, a fim de participar na difusão de uma identidade cultural europeia e responder à diversidade.

4. Promover e modernizar o papel das bibliotecas públicas no âmbito de um sistema de acessibilidade em linha

4.1 O CESE recomenda o reforço do papel das bibliotecas públicas como forma de garantir o acesso local num sistema globalizado. A circulação dos bens culturais adquiriu uma dimensão mundial e multimodal, eficiente se o público dispuser de meios materiais que lhe permitam aceder a esta oferta considerável. As bibliotecas públicas, equipamentos culturais de proximidade, continuam a ser um instrumento que garantem o acesso equitativo ao maior número possível de cidadãos. Na perspectiva da inclusão social, é necessário que as bibliotecas de empréstimo tenham também um papel na disponibilização de conteúdos electrónicos.

4.2 Na cadeia que vai do autor ao leitor, passando pela livraria, as bibliotecas de empréstimo e as mediatecas provaram o seu valor na transmissão de um saber organizado e no acesso generalizado aos produtos culturais. Estes equipamentos locais devem continuar a assegurar estas funções também em relação aos conteúdos electrónicos. Convém, portanto, incentivar contratos ou licenças específicas que favoreçam de forma equilibrada esses organismos e a realização dos seus objectivos de difusão ⁽²⁴⁾.

4.3 É importante conceber a digitalização do domínio público das instituições culturais nacionais em concertação com as bibliotecas de proximidade e os centros de arquivo. Os utilizadores das bibliotecas de empréstimo constituem um público de não especialistas cujas expectativas devem ser tidas em conta nas escolhas dos conteúdos livres de direitos no respeito pela diversidade dos públicos.

4.4 Conceber modelos económicos para a aquisição e a oferta ao público de obras contemporâneas digitalizadas

4.4.1 As bibliotecas de empréstimo adquirem materiais (livros, CD, partituras, métodos de línguas, etc.) que põem à disposição dos seus utilizadores gratuitamente ou mediante uma pequena contribuição, por um período limitado, fazendo assim com que considerações de ordem monetária não sejam um entrave sistemático ao acesso a esses materiais. Um novo modelo económico para os conteúdos desmaterializados deve responder às expectativas dos utilizadores das bibliotecas e mediatecas e adaptar-se ao seu funcionamento. Por outro lado, as bibliotecas de empréstimo são clientes com grande potencial de compra de conteúdos actuais, com interesse directo na actualidade da informação e das produções culturais e técnicas. Devem, pois, participar na definição deste novo modelo económico.

⁽²⁴⁾ Considerando 40 da Directiva de 2001 relativa aos direitos de autor na sociedade da informação.

4.4.2 É conveniente, portanto, que a generalização dos conteúdos em suporte informático e, em especial, os provenientes da digitalização não impeça as bibliotecas de empréstimo de cumprirem a sua missão educativa. É preciso que os modelos económicos e técnicos da circulação dos conteúdos provenientes da digitalização tenham em conta o papel e as missões das bibliotecas de empréstimo e lhes permitam continuar a assegurá-los, tanto no quadro dos circuitos fechados destas bibliotecas (intranet) como no âmbito do serviço de empréstimo aos utilizadores regularmente inscritos.

4.5 Garantir o acesso local aos utilizadores das bibliotecas públicas

4.5.1 Graças aos circuitos fechados (intranet), as bibliotecas de empréstimo deverão poder oferecer aos seus utilizadores acesso local aos conteúdos em formato electrónico nas mesmas condições que para as colecções materiais, condições: computadores, impressoras, *software*, ligação de alta velocidade, informação, assistência e apoio. A formação inicial e contínua do

pessoal das bibliotecas de empréstimo e a organização do seu trabalho devem passar a ter em conta os conteúdos em suporte electrónico.

4.6 Organizar animações e formações para o público em geral sobre o acesso às colecções digitalizadas e aos conteúdos em formato electrónico

4.6.1 Sem formação e sem informação, o público em geral tem tendência a ver o computador pessoal — cada vez mais frequente nas famílias — como um simples instrumento de lazer multimédia, sem se aperceber dos recursos culturais, educativos, pedagógicos e informativos disponíveis na Internet. Do mesmo modo como asseguram a familiarização com o livro e a leitura através de acções de animação para todas as idades, as bibliotecas de empréstimo devem também promover animações e iniciativas em prol dos conteúdos em formato electrónico.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Pacote energético no sector dos transportes»

(2008/C 162/12)

Por ofício de 19 de Março de 2007, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, a elaboração de um parecer exploratório sobre o

«Pacote energético no sector dos transportes»

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 18 de Dezembro de 2007, com base no projecto apresentado por E. M. IOZIA.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor, 11 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE corresponde com agrado ao pedido que lhe foi dirigido pelo vice-presidente da Comissão e Comissário Jacques BARROT, para elaborar um parecer sobre o tema «Pacote energético no sector dos transportes», defendendo veementemente a necessidade de desenvolver, na sua qualidade de representante da sociedade civil organizada, um diálogo constante com a Comissão.

1.2 O CESE partilha das conclusões do Conselho da Primavera que estabeleceu as seguintes prioridades:

- aumentar a segurança do aprovisionamento,
- assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta energética a preços acessíveis,

— promover a sustentabilidade ambiental e fazer frente às alterações climáticas.

1.3 As políticas de orientação do pacote energético devem, portanto inspirar-se nestas prioridades, aliás como fez já a Comissão que aborda na sua comunicação os objectivos relacionados com o gasóleo no período de 2001 a 2020.

1.4 O CESE, embora tendo a noção de que o petróleo será ainda por muitos anos o principal combustível utilizado nos transportes e de que o gás natural, também uma fonte de energia não renovável, poderá completar e substituir parcialmente os derivados do petróleo, considera indispensável acelerar decisivamente o financiamento da investigação no âmbito da produção e da utilização de hidrogénio e dos agrocaburantes da segunda geração. Aplauda, neste contexto, o propósito anunciado pela Comissão, em 9 de Outubro passado, de financiar

uma iniciativa tecnológica conjunta no valor de mil milhões de euros, para o período de 2007-2013, associando-se aos pedidos dirigidos pelos meios empresariais e científicos, activos no sector de desenvolvimento da utilização de hidrogénio ao Conselho e ao Parlamento para que acelerem o processo de aprovação.

1.5 A crescente apreensão da opinião pública perante as alterações climáticas, os riscos associados ao aumento da temperatura média do planeta que, sem intervenções adequadas, oscilará entre os 2 e os 6,3 graus centígrados, induzem ao reforço de todos os instrumentos aptos a contrariar os efeitos negativos da libertação para a atmosfera de gases com efeito de estufa (GEE). O CESE aprecia o trabalho realizado pela Agência Europeia do Ambiente (AEA) e o seu importante contributo no âmbito da difusão de dados e da informação sobre os progressos na luta contra a poluição atmosférica.

1.6 O CESE associa-se às conclusões do Conselho do Ambiente de 28 de Junho de 2007 e apoia a proposta de revisão do Sexto Programa Comunitário de Acção no domínio do ambiente, apresentada pela Comissão, que coloca como prioridades:

- lutar contra as alterações climáticas,
- pôr termo à degradação da biodiversidade,
- reduzir o impacto negativo da poluição na saúde,
- promover a utilização sustentável dos recursos naturais e a gestão sustentável dos resíduos.

1.7 Em todos os sectores dos transportes estão a ser estudadas soluções para realizar estes objectivos, estando as principais agências europeias a orientar os seus esforços para a obtenção de resultados concretos dentro de alguns anos. A decisão de aplicar ao transporte aéreo, que contribui cada vez mais para a produção de gases com efeito de estufa, o sistema de certificação de emissões, será possível acelerar o desenvolvimento de novos combustíveis. Há algumas companhias que já estão a analisar a possibilidade de utilizar agrocarburos, uma vez que os resultados obtidos com o hidrogénio ainda são muito incipientes e a alternativa que oferece apenas será viável a longo prazo. Os grandes motores navais são mais fáceis de adaptar a combustíveis mistos com menor teor de carbono. Por outro lado, a combinação entre electricidade e desenvolvimento das fontes de energia renováveis no transporte ferroviário incrementará certamente o já óptimo desempenho ambiental dos caminhos-de-ferro.

1.8 O melhor combustível é aquele que se poupa. Na opinião do CESE, a opção que aponta claramente para uma combinação energética mais eficiente assume gradualmente o carácter de política comunitária, tendo em conta os factores apontados e dando nítida prioridade à saúde e ao bem-estar dos cidadãos da Europa e de todo o planeta. Nas políticas fiscais, nos incentivos, nas recomendações ou na regulamentação, esta prioridade deverá determinar a opção ecologicamente mais compatível e economicamente mais sustentável. É preciso economizar em proveito dos transportes colectivos, dos modos de transporte alternativos, de uma escolha de políticas económicas e sociais favoráveis à mobilidade individual e à redução da deslocação desnecessária de mercadorias.

1.9 O CESE está persuadido de que o futuro dos transportes se caracterizará pela descarbonização gradual dos combustíveis e terá por objectivo último reduzir as emissões a zero. A produção de hidrogénio (H_2) com energia renovável, como a biomassa, a fotólise, a energia solar termodinâmica ou fotovoltaica, a energia eólica ou hidroeléctrica, é a única opção que não é uma mera utopia ecológica, pura e simplesmente porque o hidrogénio, que é um elemento de armazenamento de energia, permite sincronizar a oferta de energia periódica por natureza (noite/dia, periodicidade anual, etc.) com a procura de energia variável e dissociada.

1.10 O desenvolvimento das tecnologias de combustão e de tracção levou à rápida disseminação de automóveis movidos a sistemas híbridos. Aparentemente, a melhor solução para refrear as emissões é a tracção inteiramente eléctrica, desenvolvendo a produção de electricidade a partir de fontes renováveis, ou a utilização híbrida, pelo menos enquanto não se dispuser de grandes quantidades de gás natural e de hidrogénio. Outra possibilidade intermédia é a utilização da combinação de hidrogénio com metano, com uma percentagem reduzida de hidrogénio. Este método representa um primeiro passo na utilização do hidrogénio na mobilidade.

1.11 A utilização do hidrogénio como fonte de energia adaptada aos transportes representa, não obstante os limites evidenciados neste momento, um desafio para o futuro. É real a possibilidade de ver circular automóveis movidos parcial ou totalmente a hidrogénio, num prazo relativamente curto, isso na condição de a investigação continuar a ser apoiada pelas autoridades nacionais e europeias. Neste contexto, afiguram-se encorajantes os resultados do projecto CUTE (Transporte urbano limpo para a Europa).

1.12 O CESE, conforme foi já ventilado a propósito da eficiência energética, considera muito útil dispor de um portal na Internet para divulgar junto de um público mais amplo e, sobretudo, das administrações locais, os estudos académicos e os ensaios realizados ao nível nacional, regional e local. Na sua opinião, para obter uma combinação (mix) energética ideal, é necessária uma combinação adequada dos transportes que faça aumentar a eficiência dos hidrocarbonetos e permita definir as prioridades para o sector. Na expectativa de poder contar com uma produção eficaz de hidrogénio, é inadiável a utilização de electricidade, produzida a partir de fontes de energia renováveis. O desafio para os transportes é justamente utilizar, com a maior brevidade e sempre que possível, uma quantidade cada vez maior de electricidade gerada por energias limpas e renováveis.

1.13 O CESE sublinha a importância de sensibilizar e envolver a sociedade civil que poderá contribuir, com o seu comportamento, para a consecução dos objectivos de redução dos consumos e de apoio à investigação e à inovação em prol de combustíveis não poluentes e sustentáveis. Estas opções devem ser incorporadas nas políticas europeias e nacionais, com realce para o valor acrescentado gerado pelo potencial de cooperação e de coesão dos Estados-Membros. Isso comporta a defesa dos valores comuns e do modelo social europeu que zela pela preservação do património ambiental, pela protecção da saúde e da segurança dos seus cidadãos e de quem vive e trabalha na União, e se preocupa com as condições de vida de toda a humanidade.

2. Introdução

2.1 O vice-presidente da Comissão e Comissário dos Transportes Jacques BARROT solicitou ao CESE a elaboração de um parecer sobre o tema «*Pacote energético no sector dos transportes*».

2.2 O Comité partilha as preocupações do Comissário em relação ao aprovisionamento de combustíveis e concorda com a necessidade de encetar sem demora análises e estudos para encontrar possíveis soluções face à evolução da política de transportes e ao imperativo de adoptar medidas em relação aos combustíveis relevantes.

2.3 Os desafios conjunturais que representam para a União o pleno respeito dos objectivos do Protocolo de Quioto, a emergência das alterações climáticas, a redução da dependência energética dos países terceiros, as opções feitas na sequência da Agenda de Lisboa, a consecução dos objectivos do Livro Branco sobre Transportes, o desenvolvimento da co-modalidade e as opções em matéria de energia, conferem a este tema relevância excepcional na estratégia energética da União.

2.4 Já em 2001 a Comissão havia apontado na sua comunicação sobre as metas para o gasóleo (2001-2020) a necessidade de abordar o tema de combinação energética, enunciando alguns objectivos para outros combustíveis que não o petróleo e considerando possível e compatível o seguinte cenário:

- a quota de mercado do gás natural poderia aumentar até cerca de 10 % em 2020;
- o hidrogénio é, potencialmente, o principal vector energético do futuro; a sua quota-parte no consumo de combustível poderia atingir uma percentagem limitada;
- os combustíveis líquidos produzidos a partir da biomassa (BTL) poderiam alcançar facilmente a quota estabelecida para os agrocarburos, para além dos de 6 %, em 2010, estimando em 15 % o potencial total de combustíveis derivados da biomassa;
- o gás de petróleo liquefeito (GPL) é um combustível alternativo para motores já consolidado, havendo o objectivo de aumentar a sua quota de mercado possivelmente até 5 %, em 2020;
- em síntese, no caso dos combustíveis alternativos, espera-se um aumento das quotas de mercado próximas décadas e, a longo prazo, a superação dos objectivos fixados para 2020.

2.5 O CESE apoia esta comunicação, tendo afirmado num seu parecer de iniciativa ⁽¹⁾ que a diversificação do aprovisionamento e a redução das emissões de gases com efeito de estufa passariam necessariamente pelo desenvolvimento do gás natural ⁽²⁾, pela investigação sobre agrocarburos e pela melhoria do rendimento energético dos combustíveis comercializados.

⁽¹⁾ «Desenvolvimento e promoção dos combustíveis alternativos para os transportes rodoviários na União Europeia» in JO C 195 de 18/08/2006 p. 0075-0079

⁽²⁾ Ibidem.

3. As alterações climáticas

3.1 Um número cada vez mais elevado de cientistas reconhece hoje que o clima se ressentirá directamente das emissões dos gases com efeito de estufa. A temperatura média aumentou em cerca de 1 °C no século XX e, com base nos actuais modelos climáticos que reflectem as tendências das emissões globais de GEE, parece plausível que a temperatura média na Europa suba de 2 °C para 6,3 °C, o que terá efeitos devastadores no tempo, no nível do mar, na produção agrícola e em outras actividades económicas.

3.2 O Conselho «Ambiente», que teve lugar no Luxemburgo em 28 de Maio passado, confirma a actualidade do 6.º Programa de Acção para o Ambiente e a avaliação intercalar proposta pela Comissão, cujas quatro prioridades corrobora: lutar contra as alterações climáticas, travar a perda de biodiversidade, reduzir os efeitos nocivos da poluição para a saúde, promover a utilização sustentável dos recursos naturais e a gestão sustentável dos resíduos.

3.3 Conselho «Ambiente» confirmou a estratégia para uma política integrada no âmbito da energia e do ambiente e recorda a necessidade de encetar negociações para um acordo global e abrangente pós-2012, que deverão ficar concluídas em 2009. O Presidente do Conselho Europeu, José Sócrates, em declaração, em Nova Iorque, à reunião de alto nível de 27 de Setembro passado, disse que «[...] o processo da ONU face às alterações climáticas é o fórum pertinente para negociar qualquer acção futura de alcance global. Nesse contexto, a Cimeira de Bali ⁽³⁾, no fim do ano vigente, constitui um marco. Esperamos que nessa altura a comunidade internacional consiga lançar um roteiro ambicioso para as negociações com vista a um acordo global e abrangente relativo às alterações climáticas.» A presença dos EUA, que retiraram as reservas à sua participação apenas em meados de Outubro, reforça significativamente as decisões tomadas, considerando o peso da economia americana e da sua quota-parte de responsabilidade nas emissões de GEE.

3.4 O Conselho «Ambiente» sublinha a importância de internalizar os custos ambientais, em conjunto com os associados aos consumos energéticos, para encetar a hipótese de praticar políticas sustentáveis a longo prazo. É igualmente fundamental uma utilização mais intensiva de instrumentos de mercado na política ambiental, como impostos, taxas ou certificados de emissões, que beneficiariam o ambiente. A ecoinovação deveria ser rapidamente integrada em larga escala na avaliação do impacto de todas as políticas europeias relevantes e seria necessário difundir e tornar mais eficaz a utilização de instrumentos económicos, em particular no tocante ao consumo de combustíveis e de energia.

3.5 A Comissão publicou em 29 de Junho passado o *Livro Verde sobre situações de emergência ambiental*. Na sua apresentação, o Comissário do Ambiente, Stavros Dimas, propôs acções concretas, imediatas, para adaptar-se às alterações em curso: elevação das temperaturas, inundações e chuvas torrenciais no Norte, seca e vagas de calor no Sul, ecossistemas em risco, novas doenças — são só alguns dos muitos problemas descritos no texto.

⁽³⁾ Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, realizada em Bali em Dezembro de 2007.

3.6 «Adaptar-se ou desaparecer, é este o destino de alguns sectores na Europa», afirmou o Comissário do Ambiente Stavros Dimas, «a agricultura, o turismo e a energia atravessarão anos devastadores. É preciso agir já para reduzir os custos económicos, sociais e humanos que se terá no futuro.»

3.7 O documento sugere algumas soluções concretas: reduzir o desperdício de água, construir represas e barreiras de protecção contra as inundações, novas técnicas para salvar guardar as colheitas, proteger as faixas de população mais vulneráveis às alterações climáticas, adoptar medidas para salvar a biodiversidade. Mas a redução das emissões de dióxido de carbono continua a ser o objectivo principal para todos os países da UE.

4. O Conselho Europeu

4.1 O Conselho Europeu da Primavera de 2007 examinou temas da energia e do clima propondo a adopção de «uma política climática e energética integrada», considerando-a uma prioridade absoluta e sublinhando a importância vital de alcançar «o objectivo estratégico de limitar o aumento da temperatura média global a 2 °C, no máximo, relativamente aos níveis pré-industriais».

4.2 A Política Energética para a Europa (PEE) articula uma estratégia em torno de três eixos:

- aumentar a segurança do aprovisionamento,
- assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta energética a preços acessíveis,
- promover a sustentabilidade ambiental e fazer frente às alterações climáticas.

4.3 O Conselho Europeu sublinha igualmente «a necessidade de uma política europeia de transportes eficiente, segura e sustentável. Neste contexto, é importante levar a cabo acções destinadas a aumentar o desempenho ambiental do sistema de transportes europeu. O Conselho Europeu toma nota do trabalho que está a ser desenvolvido pela Comissão Europeia no que se refere à avaliação dos custos externos dos transportes e respectiva internalização». O Conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007 tomou nota do propósito, expresso pela Comissão, de apresentar, o mais tardar até Junho de 2008, uma análise de impacto da internalização dos custos externos de todos os modos de transporte e de outras medidas consentâneas com a Directiva da Eurovinheta, alargando, por exemplo, o seu campo de aplicação à realidade urbana, sujeitando a portagens todo o tipo de veículos e de infra-estruturas.

5. As emissões de gases com efeito de estufa

5.1 No atinente às emissões, os transportes são actualmente responsáveis por 32 % do consumo total de energia na Europa e por 28 % do total das emissões de dióxido de carbono ⁽⁴⁾. O sector é considerado responsável pelo aumento de 90 % das emissões entre 1990 e 2010 e poderia ser um dos principais

⁽⁴⁾ A Agência Europeia do Ambiente (AEA) publicou recentemente o seu relatório anual intitulado «Transportes e ambiente: rumo a uma nova política comum de transportes» (*Transport and Environment: on the way to a new common transport policy*), que avalia a evolução e a eficácia da política ambiental nas estratégias do sector dos transportes.

motivos que impedem o cumprimento dos objectivos de Quioto. No caso do transporte rodoviário de passageiros, prevê-se um aumento de 19 %, enquanto no transporte rodoviário de mercadorias este será em princípio superior a 50 %, segundo cálculos da Comissão.

5.2 Outro sector em que houve um crescimento exponencial é o dos transportes aéreos internacionais cujas emissões aumentaram 86 % entre 1990 e 2004 e que dão origem actualmente a uma percentagem ligeiramente superior a 2 % das emissões globais.

5.3 O relatório TERM 2006 (*Transport and Environment Reporting Mechanism*) ⁽⁵⁾ considera insatisfatórios os progressos conseguidos em 2006 no sector dos transportes. Este relatório diz respeito à revisão intercalar do Livro Branco sobre os Transportes de 2001 que poderia ter vantagens ou inconvenientes consoante a leitura que se faça da sua aplicação aos níveis nacional e regional. Numa óptica ambiental, e segundo a AEA, a revisão intercalar desloca o seu foco da gestão da procura de transportes para a mitigação dos efeitos negativos actuais. Por outras palavras, o crescimento da procura no sector já não é considerado explicitamente como um dos temas ambientais mais relevantes no sector dos transportes. Mas questões fundamentais como as alterações climáticas, a poluição sonora e a fragmentação da paisagem em consequência das excessivas infra-estruturas de transportes continuam a exigir a gestão da procura de transportes. Aparentemente o Livro Branco falhou a este respeito.

5.4 Outro aspecto importante realçado no relatório são os subsídios aos transportes que, na Europa, oscilam entre os 270 e os 290 mil milhões de euros. Quase metade deste montante se destina ao transporte rodoviário, um dos modos menos respeitadores do ambiente. Não obstante serem uma das causas dos inúmeros problemas ambientais, como as alterações climáticas, as emissões e a poluição sonora, os transportes são incentivados por avultadas subvenções. Só o transporte rodoviário recebe 125 mil milhões de euros ao ano, na sua maioria em forma de subsídios destinados às infra-estruturas, se admitirmos que os impostos e as portagens não são considerados como contributos para o financiamento das infra-estruturas. O transporte aéreo — o modo de transporte com maior impacto específico no clima — recebe por ano ajudas num montante situado entre 27 e 35 mil milhões, graças a um tratamento fiscal preferencial, traduzido concretamente na isenção do IVA e dos impostos sobre os combustíveis. O transporte ferroviário recebe anualmente 73 mil milhões de euros de ajudas e é o principal beneficiário de outras subvenções inscritas no orçamento. Quanto ao transporte por vias navegáveis, o relatório fala de subvenções que se cifram entre 14 e 30 mil milhões de euros (relatório da AEA «*structure and distribution of transport subsidies in Europe*», não disponível em português).

5.5 No inventário anual dos gases com efeito de estufa (GEE) na Comunidade, entre 1990 e 2005, e no relatório final de 2007 é patente que:

- UE-15: as emissões de GEE diminuíram cerca de 0,8 % (35,2 milhões de toneladas-equivalentes de CO₂) entre 2004 e 2005;

⁽⁵⁾ O relatório pode ser consultado no sítio da Internet: Annual European Community GHG inventory 1990-2005 and inventory report 2007, European Environment Agency, Technical Report No 7/2007.

- UE-15: as emissões de GEE diminuíram cerca de 2 % em 2005 em comparação com os anos que serviram de base ao Protocolo de Quioto;
- UE-15: as emissões de GEE diminuíram cerca de 1,5 % entre 1990 e 2005;
- UE-15: as emissões de GEE diminuíram cerca de 0,7 % (37,9 milhões de toneladas-equivalentes de CO₂) entre 2004 e 2005;
- UE-27: as emissões de GEE diminuíram cerca de 7,9 % em comparação com os níveis de 1990.

As emissões de CO₂ produzidas pelo transporte rodoviário diminuíram cerca de 0,8 % (6 milhões de toneladas-equivalentes de CO₂) entre 2004 e 2005.

6. A segurança das fontes primárias de aprovisionamento

6.1 A União depende, em mais de 50 %, de importações de energia (dos quais 91 % de petróleo) e, caso não se consiga inverter esta tendência, a sua dependência chegará a 73 % em 2030. Tanto o Conselho e o Parlamento Europeu, por várias vezes, como a própria Comissão, se debruçaram sobre este tema vital, concluindo que é imperioso conceber uma política que permita alcançar o nível mais elevado possível de auto-suficiência energética.

6.2 No *Relatório sobre o impacto macro-económico da subida do preço da energia* ⁽⁶⁾, de 15 de Fevereiro de 2007, o Parlamento Europeu observa que «o sector dos transportes, que conta para 56 % do total do consumo de petróleo [...] solicita que seja elaborada uma estratégia global da UE com vista a excluir gradualmente os combustíveis fósseis [...]», colocando como hipótese a melhoria do aprovisionamento de combustíveis para os transportes e o fomento da produção de combustíveis líquidos e petróleo não convencional obtidos a partir do gás natural e do carvão, desde que economicamente viável. O PE solicita, além disso, a adopção de uma directiva-quadro sobre a eficiência energética nos transportes, a harmonização da legislação que regula os veículos de passageiro e o estabelecimento de um imposto harmonizado sobre os veículos em função das emissões de CO₂ com procedimentos de rotulagem e incentivos fiscais para a diversificação das fontes de energia. Preconiza, por último, que se favoreça a introdução no mercado de técnicas de baixa emissão de CO₂ e a utilização das tecnologias mais avançadas em matéria de biocombustíveis e/ou biohidrogénio (hidrogénio produzido a partir da biomassa).

6.3 A crise com a Rússia, que culminou com a decisão de 1 de Janeiro de 2006 de reduzir o abastecimento de energia a Kiev, e a instabilidade política no Médio Oriente colocam a Europa perante desafios inusitados: garantir aprovisionamentos seguros e duradouros num contexto que será marcado futuramente por tensões acrescidas na procura de combustíveis fósseis.

⁽⁶⁾ Relatório de Manuel António dos SANTOS (PSE) sobre o impacto macro-económico da subida do preço da energia.

6.4 No seu parecer sobre os progressos realizados na utilização de biocombustíveis ⁽⁷⁾ o Comité afirma que a política seguida até então deveria ser reconsiderada, dando maior ênfase aos combustíveis agrícolas de segunda geração. Simultaneamente deveria promover-se e apoiar-se o desenvolvimento de tecnologias de conversão de segunda geração: estas podem utilizar matérias-primas de culturas de crescimento rápido, baseadas sobretudo em herbáceas, culturas florestais ou subprodutos agrícolas, evitando desta forma a utilização de sementes agroalimentares mais caras. O bioetanol e os seus derivados em particular, actualmente obtidos através de fermentação (e subsequentemente da destilação) de cereais, açúcar de cana e beterraba sacarina, poderão no futuro ser produzidos a partir de um vasto número de matérias primas, combinando biomassa de resíduos de culturas agrícolas, resíduos de madeira e da indústria do papel e outras culturas específicas.

7. A combinação de modos de transporte

7.1 A combinação energética no sector dos transportes é geralmente determinada pelo modo de transporte seleccionado para satisfazer as diferentes necessidades do transporte de passageiros e de mercadorias. Essa selecção é importante uma vez que certos modos de transporte dependem mais dos combustíveis fósseis do que outros. Qualquer estratégia que pretenda otimizar a combinação de fontes de energia deve procurar reduzir a dependência do transporte de passageiros e de mercadorias em relação aos combustíveis fósseis.

7.2 São duas as principais opções para alcançar esse objectivo. Em primeiro lugar, rever a eficiência da utilização dos combustíveis fósseis e as prioridades dos transportes, conforme proposto noutro capítulo do presente parecer. Em segundo lugar, privilegiar a electricidade a médio prazo. Graças à energia nuclear e ao enorme potencial das energias renováveis e do carvão limpo, parece não haver razões para duvidar da viabilidade de um fornecimento de electricidade limpa. O desafio para o sector dos transportes consiste em utilizar mais electricidade.

7.3 O modo de transporte com maior potencial para a utilização da electricidade é o ferroviário, quer para passageiros quer para mercadorias e para percursos tanto internacionais como nacionais, regionais ou urbanos. A expansão do transporte ferroviário movido a electricidade permitiria diminuir o recurso às viagens de avião de curta distância, ao transporte rodoviário de mercadorias de longa distância e à utilização de autocarros e automóveis em geral.

7.4 O Conselho Consultivo de Investigação sobre os Caminhos-de-Ferro Europeus (ERRAC) assinala na sua Agenda os desafios a vencer para conseguir que os caminhos-de-ferro transportem até 2020 o triplo de mercadorias e de passageiros. As suas iniciativas giram em torno do aumento da eficiência energética e dos temas ambientais. Estão a ser estudadas, no âmbito dos projectos RTE (redes transeuropeias de transporte), possíveis aplicações das células de combustível, alimentadas a hidrogénio, que poderiam ser integradas no sistema eléctrico de tracção e ir substituindo gradualmente as locomotivas em circulação movidas a combustíveis fósseis.

⁽⁷⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório sobre os Progressos em Biocombustíveis e na utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis nos Estados-Membros da União Europeia — COM(2006) 845 final, relator: Iozia.

7.5 No futuro próximo, o transporte aéreo continuará a depender dos combustíveis fósseis, mas o lançamento de serviços de transporte ferroviário de alta velocidade deverá reduzir significativamente o número de voos para distâncias de menos de 500 quilómetros. O transporte aéreo de mercadorias está a crescer a um ritmo superior ao do transporte aéreo de passageiros, usando aeronaves próprias. Algum desse transporte, com destaque para os serviços postais comerciais, poderá futuramente ser transferido para os transportes ferroviários de alta velocidade, transferindo essa que será ainda mais rápida se se aumentar o número de ligações ferroviárias de alta velocidade aos aeroportos.

7.6 A Plataforma Tecnológica Europeia para a Aeronáutica (ACARE) está empenhada em apoiar a sua Agenda Estratégica de Investigação que analisa o tema global das alterações climáticas, das emissões de ruído e da qualidade do ar. O projecto Clean Sky, uma iniciativa tecnológica conjunta, estudará as melhores soluções para um transporte aéreo sustentável ao nível da concepção, dos motores e dos combustíveis. A realização do projecto SESAR (Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Aéreo de Nova Geração) poderia permitir economias substanciais através da racionalização da gestão do controlo do tráfego aéreo (ver parecer do CESE).

7.7 O transporte rodoviário nacional e internacional de mercadorias é um dos principais consumidores de combustíveis fósseis. O mercado para este tipo de transporte desenvolveu-se por falta de alternativa, dado que uma rede ferroviária do século XIX, funcionando com baixa capacidade e a baixa velocidade, não pode fazer-lhe concorrência. Uma rede de transporte ferroviário de mercadorias a alta velocidade entre os principais nós intermodais poderia levar a um recuo sensível do transporte rodoviário. À medida que essa rede de alta velocidade se for desenvolvendo, poderá ser utilizada para o transporte nocturno de mercadorias. Esta alteração da combinação modal pode ser incentivada ainda por um aumento dos preços das portagens, dos combustíveis e do imposto automóvel.

7.8 O Conselho Consultivo Europeu para a Investigação em Transportes Rodoviários (ERTRAC) adoptou igualmente uma Agenda Estratégica de Investigação, cujos pontos fulcrais são o ambiente, a energia e os recursos. Uma redução da ordem dos 40 % das emissões específicas de CO₂ (por quilómetro) dos veículos de passageiros e de 20 % dos veículos pesados, até 2020, estão entre os objectivos da Agenda, que conta também com um capítulo específico dedicado aos combustíveis.

7.9 O transporte por via aquática é geralmente bem aceite pelo público, quer seja fluvial, costeiro ou oceânico. O transporte de mercadorias nas vias navegáveis interiores e ao longo das costas representa uma alternativa eficaz, do ponto de vista energético, ao transporte rodoviário e deveria ser promovido na combinação de transportes.

7.10 O transporte marítimo intercontinental consome, na realidade, mais combustíveis fósseis do que a aviação, e tem crescido a um ritmo mais acelerado. Cabem-lhe já 95 % do comércio mundial em termos de volume e é um modo de transporte relativamente eficiente, mas é igualmente uma das maiores fontes de emissões de enxofre e de óxido de azoto.

7.11 Devido à globalização das cadeias de fornecimento e à emergência das economias asiáticas, a navegação intercontinental deverá crescer 75 % em termos de volume durante os próximos quinze anos, com o consequente aumento das emissões devido ao gásóleo de que depende. O aumento das emis-

sões e a diminuição progressiva das reservas de combustíveis fósseis significarão que o transporte de mercadorias de longa distância entre os principais portos dos cinco continentes terá um dia de ser efectuado por supercargueiros movidos a energia nuclear como os modernos submarinos, porta-aviões e quebra-gelos? Isso alteraria seguramente o pacote energético para os transportes.

7.12 No sector marítimo, a plataforma tecnológica Waterborne tem vindo a realizar investigação para melhorar, na sua íntegra, o desempenho dos motores navais, diminuir os atritos e realizar ensaios sobre possíveis alternativas aos combustíveis utilizados, incluindo o hidrogénio.

7.13 Os veículos ligeiros de passageiros têm uma variedade de funções. São polivalentes e indispensáveis à vida de todos os dias. Contudo, uma estratégia que vise alterar a combinação dos transportes deve atender às oportunidades de substituir as viagens urbanas e suburbanas de carro e autocarro por comboios ou eléctricos.

7.14 No atinente à escolha de combustíveis mais adequados e mais eficientes, importa ter em conta a densidade energética relativa de cada um deles. É essencial, portanto, dirigir todos os esforços para a utilização de combustíveis com a densidade máxima. A título de exemplo, o quadro seguinte ilustrará certos valores de densidade expressos em MJ/kg:

Combustíveis	Teor energético (MJ/Kg)
Água bombeada para um dique com 1.000 metros de altura	0,001
Bagaço ⁽¹⁾	10
Madeira	15
Açúcar	17
Metanol	22
Carvão (antracite lenhite)	23-29
Etanol (bioálcool)	30
GPL (gás de petróleo liquefeito)	34
Butanol	36
Biodiesel	38
Petróleo	42
Gasohol ou E10 (90 % gasolina e 10 % etanol)	44
Gasolina	45
Diesel/Gasóleo	48
Metano (combustível gasoso dependente de compressão)	55
Hidrogénio (combustível gasoso dependente de compressão)	120
Fissão nuclear (urânio, U 235)	85 000
Fusão nuclear (hidrogénio, H)	300 000 000
Ligação energética de hélio (He)	675 000 000
Equivalência massa/energia (equação de Einstein)	90 000 000 000

⁽¹⁾ Wikipedia: Bagaço = resíduo de biomassa, após extração do suco da cana de açúcar.

Fonte: J.L. Cordeiro (Agência Internacional de Energia (AIE) e Ministério de Energia dos EUA).

7.15 Em suma, há muitas possibilidades de alterar a combinação dos modos de transporte da UE, a fim de reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis. Para isso, é essencial produzir mais electricidade, o que permitirá conceber meios de transporte movidos a electricidade e fornecerá a energia para o desenvolvimento do hidrogénio como combustível.

8. A «sociedade do hidrogénio»

8.1 Os danos ambientais são causados principalmente pelos produtos da combustão dos combustíveis fósseis, mas também pelas tecnologias utilizadas na sua extracção, no seu transporte e tratamento. Os danos mais graves são, todavia, os associados à sua utilização final. Especificando: a combustão liberta para a atmosfera, além de anidrido carbónico, elementos aduzidos durante a fase de refinação (por exemplo, substâncias com chumbo).

8.2 Prevê-se para 2020 uma procura global de 15 mil milhões de toneladas-equivalentes de petróleo, com uma taxa anual de crescimento superior a 2 %. Esta procura continuará a ser satisfeita predominantemente por fontes de energia fósseis, as quais representam actualmente uma percentagem situada entre 85 % e 90 % da oferta mundial de energia. Constatase, contudo, já agora uma tendência de deslocação da procura para combustíveis com uma relação menos forte entre carbono e hidrogénio (C/H), afastando-se do carvão, do petróleo e do metano e aproximando-se gradualmente da descarbonização total, ou seja, da utilização do hidrogénio como fonte de energia.

8.3 Durante uma audição realizada em Portugal foram apresentados dados interessantes que emergiram das experiências com a tecnologia de células de combustível alimentadas a hidrogénio aplicada a um autocarro dos transportes colectivos do Porto. Foram extremamente elucidativas as várias atitudes manifestadas pelos cidadãos em relação ao hidrogénio. Sem dúvida que a informação divulgada contribuiu decisivamente para diminuir a desconfiança e o receio perante esta fonte de energia. Importa recordar que o hidrogénio não é um vector primário de energia, livremente disponível, mas que pode ser produzido a partir de:

- hidrocarbonetos como o petróleo ou o gás, ainda abundantes mas não renováveis,
- electrólise da água, utilizando energia eléctrica.

A produção mundial anual de hidrogénio é de 500 mil milhões de metros cúbicos (44 milhões de toneladas), 90 % dos quais pelo processo químico de fusão dos hidrocarbonetos mais leves (sobretudo o metanol) ou da fissão dos hidrocarbonetos mais pesados (petróleo) e 7 % a partir da gaseificação do carbono. Apenas 3 % são obtidos por electrólise.

8.4 As emissões calculadas segundo o método do ciclo de vida evidenciaram que a quantidade de emissões de GEE utilizando o hidrogénio produzido pelos métodos convencionais — por electrólise — e considerando que o pacote energético de Portugal tem já uma componente bastante forte de fontes renováveis, é 4,6 vezes superior às emissões dos motores a diesel ou a gás natural e três vezes aos alimentados a gasolina. Tal significa que a perspectiva de utilização generalizada do hidrogénio

depende do desenvolvimento das energias renováveis com baixas emissões de gases com efeito de estufa.

8.5 A curva dos consumos prova que, para manter a eficiência de um motor, mesmo quando parado, é necessário um dispêndio de hidrogénio sensivelmente superior ao dos combustíveis convencionais. No caso dos transportes urbanos, em que os veículos têm de parar constantemente por causa do trânsito ou nas paragens pré-estabelecidas, deve haver uma reflexão mais profunda sobre a sua utilização futura.

8.6 Importa, todavia, ter em conta que as experiências realizadas no Porto se inseriam num contexto muito mais amplo do projecto CUTE (*Clean Urban Transport for Europe*). Os resultados globais do projecto divergem dos analisados na audição, devido a diferenças de orografia, de intensidade de trânsito e de formas de utilização. O projecto teve, no seu todo, resultados encorajadores e fez, além disso, ressaltar os problemas decorrentes do seu emprego. Na opinião da Comissão, o problema principal é a incapacidade dos responsáveis políticos a alto nível de compreenderem, em toda a sua amplitude, as potencialidades e os benefícios de um progresso considerável na utilização do hidrogénio nos transportes urbanos.

8.7 Aparentemente, a solução mais apta para refrear as emissões é a tracção inteiramente eléctrica, desenvolvendo a produção de electricidade a partir de fontes renováveis, ou então o sistema híbrido, pelo menos enquanto não se dispuser de grandes quantidades de gás natural e de hidrogénio. Ainda não há estudos acurados sobre esta alternativa, mas parece ser a mais eficaz a crer em certos parâmetros de eficiência e de poder energético.

8.8 Outra possibilidade intermédia é a utilização da combinação hidrogénio/metano, com uma percentagem reduzida de hidrogénio. Este método representa um primeiro passo na utilização do hidrogénio na mobilidade. Tem poucos inconvenientes, uma vez que os sistemas de distribuição e de armazenamento a bordo são os mesmos, pode ser utilizado por veículos já em circulação, o seu desempenho é análogo ao do metano, mas com menos emissões e maior velocidade de combustão e, além disso, com menos partículas e formação de óxido de azoto.

8.9 Estudos recentes no âmbito do Projecto *Hithane* da Universidade do Estado do Colorado e na Califórnia, patrocinados pelo Ministério da Energia dos EUA e pelos laboratórios nacionais de energias renováveis (*National Renewable Energy Laboratories*), demonstraram que uma combinação de 15 % de hidrogénio (H₂) com metano (CH₄) reduz em 34,7 % a quantidade total de hidrocarbonetos, em 55,4 % o monóxido de carbono, em 92,1 % o óxido de azoto e em 11,3 % o anidrido carbónico, a crer num estudo apresentado pela ENEA (Agência Italiana para as Novas Tecnologias, Energia e Ambiente) ⁽⁸⁾.

8.10 A produção de hidrogénio a partir de energias renováveis é a única opção que não é mera utopia ecológica. Como se trata de um elemento de armazenamento energético permite sincronizar a oferta de energia periódica por natureza (noite/dia, periodicidade anual, etc.) com a procura de energia variável e dissociada: o hidrogénio deve ser produzido utilizando a tecnologia mais económica em termos de energia e fazendo uma

⁽⁸⁾ Ecomondo — Rimini, Novembro de 2006 — Eng.º. Giuseppe Migliaccio, ENEA.

análise global do ciclo de produção e de adequação ao serviço energético a prestar. Toda a energia renovável que pode ser associada à sua utilização sob a forma de calor, de energia eléctrica ou de combustível, deve ser produzida sem recorrer ao circuito mais longo do hidrogénio e utilizada, portanto, directamente.

8.11 Outro factor a ter em conta é a proximidade entre a produção e o consumo que reduz os custos e as emissões decorrentes do transporte. Este teorema, em geral válido, é ainda mais pertinente quando aplicado à eficiência energética, devido aos custos de dispersão inerentes à transmissão e à distribuição. Outro parâmetro a considerar é, por conseguinte, a distribuição da produção por um dado território.

8.12 A perspectiva de utilização do hidrogénio depende igualmente da densidade da rede de distribuição em dado território. À semelhança das dificuldades encontradas no caso do gás natural comprimido (GNC), cuja rede de distribuição é insuficiente e, em alguns Estados-Membros, praticamente inexistente, é nula a disseminação das centrais de distribuição para os veículos equipados com células de combustível alimentadas a hidrogénio. A difusão do GNC e, futuramente, do hidrogénio deve ser acompanhada por políticas de distribuição maciça.

8.13 A Comissão Europeia autorizou uma verba de 470 milhões de euros para a constituição da Empresa Comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» (COM(2007) 571 final), sobre a qual o CESE está neste momento a elaborar um parecer, que deveria acelerar o incremento da utilização do hidrogénio, seguramente também do interesse do sector dos transportes. Tendo-se juntado ao financiamento comunitário um financiamento de igual montante proveniente do sector industrial privado, dispõe-se agora de um total de mil milhões de euros para acelerar a propagação do hidrogénio na Europa. Estes recursos destinam-se a financiar as iniciativas tecnológicas no âmbito das células de combustível a hidrogénio e um programa de investigação e de aplicação tecnológicas. Esta investigação ficará a cargo de parceiros públicos e privados do mundo industrial e académico europeu e terá uma duração de seis anos. O objectivo é claro: a comercialização dos automóveis a hidrogénio no período de 2010 a 2020, ou seja, com início daqui a três anos.

8.14 Neste momento, já há muitos veículos a hidrogénio prontos a entrar no mercado. Falta, contudo, um procedimento comum, uniforme e simplificado para a sua homologação. Os veículos a hidrogénio não são ainda abrangidos pelo sistema comunitário de homologação de veículos. A definição de normas europeias permitirá reduzir a margem de risco dos construtores em termos de investigação, que poderão avaliar assim mais facilmente que protótipos têm possibilidades reais de escoamento comercial.

8.15 O projecto «Zero Regio», co-financiado pela Comissão Europeia, consiste na construção e no ensaio de duas infra-estruturas inovadoras de distribuição de multcombustíveis e de hidrogénio nas cidades de Mântua e Frankfurt, destinadas a reabastecer veículos equipados com células de combustível e utilizando várias opções tecnológicas de produção e distribuição de hidrogénio. Em Mântua o hidrogénio é produzido nas estações de serviço com um reformador de 20 mc/h alimentado a gás natural. A tecnologia utiliza um processo catalítico a alta temperatura com um fluxo previamente misturado de vapor de água e de gás natural que se vai transformando em hidrogénio,

em fases sucessivas. A frota de veículos é actualmente composta por três veículos Fiat Panda movidos a células de combustível. O projecto prevê igualmente a distribuição de hidrometano, sempre com o objectivo de contribuir para a redução das emissões de dióxido de carbono. As estações de serviço de Mântua e de Frankfurt são também consideradas «estações de serviço verdes» por disporem de instalações solares fotovoltaicas de 8 e 20 KW/ano, respectivamente, responsáveis por uma redução de cerca de 16 toneladas ao ano de CO₂.

8.16 As técnicas de captura e de sequestro de anidrido carbónico são muito dispendiosas e influem na eficácia final da produção, colocando bastantes problemas devido aos possíveis riscos de poluição dos lençóis freáticos no futuro ou à libertação repentina de grandes quantidades de anidrido carbónico. Por outro lado, são problemáticos os métodos aventados para a produção de hidrogénio a partir do carvão ⁽⁹⁾.

8.17 Um estudo recente ⁽¹⁰⁾ trouxe à luz do dia um problema até agora negligenciado: o aumento exponencial do consumo de água na hipótese de desenvolvimento acelerado da «sociedade do hidrogénio». Este estudo tomou por base os actuais padrões de consumo de água tanto para a produção por electrólise como para o arrefecimento das centrais eléctricas. Os resultados são muito preocupantes: calcula-se que sejam necessários 5 000 litros de água por 1 kg de hidrogénio, apenas para o arrefecimento, e mais de 65 KW/kg segundo os padrões actuais de eficiência.

8.18 A utilização do hidrogénio como vector energético para os transportes representa, apesar dos limites evidenciados neste momento, um desafio para o futuro, sendo real a possibilidade de ver circular automóveis utilizando parcial ou exclusivamente hidrogénio, num prazo relativamente curto, conquanto a investigação continue a ser apoiada pelas autoridades nacionais e europeias.

8.19 Conforme já referiu a propósito da eficiência energética (TEN/274), O CESE considera muito útil dispor de um portal na Internet para divulgar junto de um público mais amplo e, o que é ainda mais importante, das administrações locais, os estudos académicos e os ensaios realizados ao nível nacional, regional e local. O intercâmbio das boas práticas é essencial para políticas com uma forte componente de subsidiariedade, ou seja, as que dependem de decisões tomadas ao nível local.

⁽⁹⁾ Actualmente, a tecnologia consolidada é a das chamadas centrais a carvão pulverizado utilizando o ciclo tradicional a vapor e o tratamento dos produtos de combustão resultantes do processo. Na prática, produz-se vapor pressurizado a temperaturas «convencionais» que alimenta turbinas em instalações por enquanto ainda pouca disseminadas. Há neste momento quatro tipos de instalações, em ordem decrescente de maturidade tecnológica e de impacto ambiental: instalações supercríticas e ultra-supercríticas a carvão pulverizado; de combustão em sedimento fluido; de gasificação com ciclo combinado e, por último, as baseadas na combustão de oxigénio. As duas soluções hoje disponíveis prevêem, de qualquer modo, o confinamento geológico do dióxido de carbono (CO₂). Trata-se, por um lado, da combustão de carvão em caldeiras em que é utilizado oxigénio para obter uma concentração elevada de CO₂ nas descargas, reduzindo assim os custos de captura e sequestro e, por outro, da utilização das tecnologias de gasificação integrada do carvão em ciclo combinado (*Integrated Gasification Combined Cycles*) que produzem um gás de síntese tratado seguidamente para separar a parte combustível nobre do dióxido de carbono.

⁽¹⁰⁾ Webber, Michael E. «The water intensity of the transitional hydrogen economy». *Environmental Research Letters*, 2 (2007) 03400.

8.20 No portal supracitado deveriam ser publicados dados médios em toda a Europa de:

- quantos gramas de dióxido de carbono são libertados para a atmosfera para produzir um Kw de electricidade,
- quantos gramas de dióxido de carbono são emitidos no processo de produção agrícola e de processamento do gasóleo para obter um litro de um seu sucedâneo,
- quantos gramas de dióxido de carbono são emitidos no processo de produção agrícola e de processamento de bioetanol para obter um litro deste combustível.

Apenas deste modo será possível verificar a quantidade de dióxido de carbono libertado e a quantidade que é possível poupar e exprimir correctamente os Kw/hora economizados em termos de peso de CO₂.

9. Observações e recomendações do CESE

9.1 A pedido do Comissário BARROT, o CESE elaborou o presente parecer que tem por objectivo apresentar à Comissão e aos outros níveis institucionais as propostas consideradas necessárias pela sociedade civil para responder aos desafios colocados pelo Protocolo de Quioto.

9.1.1 O CESE reputa indispensável associar a reflexão sobre o futuro da combinação de combustíveis a uma mudança radical dos actuais modos de transporte, privilegiando os transportes públicos urbanos e extra-urbanos, o que implica a modernização do parque automóvel e a melhoria das infra-estruturas. Urge aumentar igualmente a qualidade e a eficiência dos caminhos-de-ferro mediante investimentos nas infra-estruturas e no material circulante. A produção da energia eléctrica indispensável ao seu desenvolvimento terá, por conseguinte, de orientar-se cada vez mais para as fontes de energia renováveis e para combustíveis com menor teor de carbono.

9.2 Num seu parecer anterior (TEN/274 — relator: IOZIA), o CESE já havia afirmado que «o sector dos transportes despendeu muita energia na redução do consumo e das emissões poluentes, mas é legítimo pedir-lhe um esforço suplementar, tendo em conta que é o sector com mais forte crescimento do consumo e uma das principais fontes de gases com efeito de estufa» e que «a dependência das importações dos países terceiros no que respeita ao combustível destinado ao transporte [...] confere ainda maior responsabilidade à indústria europeia deste sector, que deve prestar o seu indispensável contributo em matéria de eficiência energética, redução das emissões e diminuição das importações de produtos petrolíferos e de gás».

9.3 O CESE concorda e defende que a eficácia, a segurança e a sustentabilidade são e devem continuar a ser o fio condutor da avaliação pelas instituições europeias das políticas a praticar e das providências a adoptar para uma energia mais limpa, um sector de transportes menos poluidor e mais equilibrado, a responsabilização das empresas europeias sem sufocar a sua competitividade e um quadro favorável à investigação e à inovação.

9.4 O futuro pacote energético para os transportes deverá, por conseguinte, apresentar as seguintes características: redução global das emissões de gases com efeito de estufa, diminuição

dentro do possível da dependência do aprovisionamento de países terceiros, diversificação das fontes e, por último, custos que não comprometam a competitividade do modelo económico europeu.

10. Os desafios colocados às futuras escolhas de combustíveis para os transportes da União Europeia: apostar na investigação

10.1 Se a prioridade absoluta é cumprir os objectivos de Quioto, então é necessário canalizar a maioria dos recursos disponíveis, quer do sector público quer do sector privado, para a investigação no âmbito de combustíveis que satisfaçam plenamente os requisitos de eficiência económica, de sustentabilidade e de baixas emissões, imprescindíveis para gerir um sector de transportes respeitador do ambiente.

10.2 Antes de mais, é preciso intensificar a colaboração entre universidades, centros de investigação, indústria de combustíveis e indústria transformadora, sobretudo a automóvel. O 7.º Programa-quadro, conhecido como 7PQ, assumiu com a decisão n.º 2006/971/CE do Conselho relativa ao programa específico «Cooperação», o objectivo de manter e consolidar a liderança mundial em tecnologias e materiais de produção e de eficiência energética essenciais. Colocou entre as suas prioridades o ambiente e os transportes.

10.2.1 Uma área aparentemente negligenciada é a da melhoria da eficiência das baterias tradicionais. O desenvolvimento de automóveis eléctricos depende, sobretudo, da redução do peso e do aumento da autonomia e do desempenho dessas baterias. O CESE recomenda à Comissão que se empenhe especificamente neste sentido.

10.3 O CESE já havia manifestado no parecer sobre o 7.º Programa-quadro ⁽¹⁾ a sua apreensão tanto perante a prevista escassez de combustíveis fósseis e o aumento incessante dos preços como perante os efeitos sobre o clima, propondo a afectação de recursos mais substanciais à investigação no sector energético, em geral, e sublinhando que o sector de transportes devia contar com uma quantidade de fundos julgados suficientes para sair da situação crítica em que se encontra, ou seja, um montante de 4,1 mil milhões de euros durante o período de 2007-2013.

11. Assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta de energia a preços acessíveis

11.1 O CESE realça o ponto fundamental da estratégia para a manutenção da competitividade da União assente necessariamente em preços acessíveis e estáveis. Os transportes são desde sempre o instrumento indispensável para levar mercadorias, pessoas e animais para o mercado. Hoje em dia assumem uma importância fundamental noutra indústria fundamental para a Europa, a do turismo. O terceiro aspecto, os preços, é o desafio mais difícil de vencer. Não se encontram actualmente disponíveis combustíveis alternativos aos fósseis, capazes de concorrer com os preços do petróleo e do gás natural. Não obstante as subidas de preço registadas nos últimos anos, estes produtos continuam a ser os mais competitivos.

⁽¹⁾ JO C 185 de 8.8.2006, p. 10 (relator: WOLF; co-relator: PEZZINI).

11.2 Todavia, prevendo o aumento contínuo da utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis, o CESE considera indispensável desenvolver a investigação aplicada aos agrocarburentes de segunda geração, os quais, por utilizarem a biomassa de desperdícios ou não alimentar, não apresentam os inconvenientes dos da primeira geração, ou seja, os produzidos essencialmente a partir de cereais, da beterraba e da cana de açúcar ou de sementes oleaginosas para uso alimentar humano e animal ⁽¹²⁾. O Comité é de opinião que, na avaliação do preço, não se deve pensar exclusivamente no custo final do produto e que, para cotejar correctamente os preços dos combustíveis fósseis, há que ter em conta o factor da internalização de todos os custos externos (danos ambientais, localização das fontes de produção, custos de transformação, consumo de água e utilização dos solos, etc.)

11.3 A par da substituição gradual, sempre que não sejam viáveis processos de mistura de componentes, convém proceder a uma adequação e/ou a uma remodelação dos sistemas de distribuição tendo em conta as propriedades físicas dos novos produtos.

11.4 O CESE, embora apoiando os aspectos positivos desta estratégia, está ciente de que, sobretudo na fase inicial, se trata de um processo oneroso que contém em si o risco potencial de comprometer a competitividade do sistema europeu. Para evitar este risco e não limitar os resultados à escala mundial, a Europa deverá transformar-se no motor de uma evolução que, mais tarde ou mais cedo, deveria impelir na mesma direcção as outras zonas geográficas do planeta.

11.5 Os investimentos nas fontes de energia alternativas, derivadas da biomassa, carecem de um quadro regulamentar estável. Para tal, é necessário adequar as directivas sobre combustíveis às novas formas de produção e estabelecer laços de cooperação inequívocos com a indústria transformadora. Só deste modo será possível fazer avançar os processos de inovação a par e passo com as reais potencialidades oferecidas pela indústria. Para além dos projectos ao abrigo do 7PQ, as autoridades centrais e periféricas deveriam dedicar especial atenção à inovação e à investigação neste âmbito.

11.6 Para não serem vãos os esforços e os investimentos no desenvolvimento de novos combustíveis eficazes e sustentáveis, será indispensável respaldar estes processos com eventuais iniciativas destinadas a aumentar a velocidade comercial dos veículos e reduzir, simultaneamente, os seus consumos, por exemplo, intervindo nos nós rodoviários que representam estrangulamentos para o tráfego nacional ou urbano. A empresa de transportes públicos de Lisboa, a CARRIS, que pôs a circular, lado a lado com os eléctricos (o lendário 28), uma frota de autocarros ecológicos, graças a medidas que aumentaram a velocidade do serviço, por exemplo, a duplicação das linhas de maior afluxo, conseguiu reduzir as emissões de dióxido de carbono em 1,5 %.

11.7 A empresa de transportes de Coimbra, a SMTUC, por seu turno, está a testar uma linha azul munida de autocarros de tracção eléctrica que circulam no centro da cidade em faixas que lhes são reservadas, sem paragens predeterminadas e em que se pode entrar a qualquer momento. Um traço azul pintado no asfalto assinala o percurso que pode ser utilizado também pelos não residentes e pelos numerosos turistas que apreciam este tipo de transporte, eficiente e limpo. Além disso, em Coimbra, têm a especial preferência dos passageiros as linhas de troleicarros que, graças a baterias suplementares, podem sair dos «carris» para escaparem aos congestionamentos de trânsito. Este modo de transporte combina um coeficiente de poluição atmosférica e sonora muito baixo com uma vida média dos transportes muito mais elevada, o que permite amortizar os custos iniciais de aquisição bastante elevados.

11.8 O CESE recomenda que se incentive estes meios de transporte urbanos através de medidas fiscais adequadas (taxas reduzidas para a compra de meios de transporte ecológicos ou, alternativamente, financiamentos extraordinários às administrações locais, tarifas reduzidas nos autocarros ecológicos, etc.), a organização de campanhas de sensibilização para a utilização dos autocarros ecológicos (ecobus), a desenvolver em coordenação europeia, melhorando e aumentando o número de parques de estacionamento de dissuasão (*park&ride*) onde for necessário, reforçando a segurança e mantendo as tarifas baixas e integrando-as nas dos transportes urbanos, como já acontece em muitas cidades europeias.

11.8.1 O Livro Verde «Por uma nova cultura de mobilidade urbana» (COM(2007) 551 final) apresentado pela Comissão em 25.9.2007, analisa estes problemas e propõe soluções de apoio aos projectos de requalificação dos transportes urbanos, através de iniciativas financiadas pelo FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e do programa CIVITAS. A Comissão envia aqui uma mensagem veemente aos transportes urbanos ecológicos. O CESE apoia plenamente esta abordagem e recomenda que se estude futuras iniciativas concretas com base nestas experiências positivas, reforçando a cooperação com o BEI (Banco Europeu de Investimento) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

11.9 O futuro dos transportes urbanos, conforme já referiu o CESE ⁽¹³⁾, passa indubitavelmente pelos transportes públicos. Durante as audições organizadas para a elaboração deste parecer foram apresentados dois estudos já em fase experimental: um miniautocarro eléctrico, conduzido sem carta de condução, e um ciberautómovel, comandado por um complexo sistema de controlo à distância, para circular em trajectos predefinidos. Seria possível alugar este automóvel para circular dentro das cidades, substituindo talvez as portagens à entrada a pagar por veículos volumosos e poluentes.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Parecer CESE TEN/286 adoptado na reunião plenária de 24 e 25 de Outubro de 2007.

⁽¹³⁾ JO C 168 de 20.7.2007, p. 77.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Eficiência energética dos edifícios — contributos dos utilizadores finais» (Parecer exploratório)

(2008/C 162/13)

Em 16 de Maio de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

«Eficiência energética dos edifícios — contributos dos utilizadores finais»

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2008, sendo relator **A. PEZZINI**.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 195 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 O Comité reconhece que o rendimento energético é factor fundamental para protecção do clima e para a manutenção dos compromissos assumidos pela UE em Quioto, assim como as novas obrigações definidas no Conselho Europeu de Março de 2007 em matéria de redução de emissões. Recomenda ainda que se intensifiquem os esforços dirigidos aos consumidores.

1.2 O Comité está convicto de que os edifícios comportam um grande potencial em termos de poupança energética, sobretudo no que se refere ao consumo para: aquecimento, arrefecimento, força motriz e iluminação, além das técnicas de isolamento térmico na fase de concepção e utilização dos edifícios.

1.3 Na definição das medidas de melhoria da eficiência energética, há que considerar as vantagens decorrentes da utilização de inovações tecnológicas, eficientes do ponto de vista custo/benefício, permitindo ao utilizador final tomar decisões mais informadas sobre o seu consumo individual de energia.

1.4 O Comité considera essencial para o utilizador final que os problemas de informação e funcionamento sejam enfrentados de forma mais directa, desenvolvendo métodos inovadores: é indispensável que os proprietários e locatários não vejam estas novas medidas comunitárias como uma nova taxa imposta a um bem primário como são as casas.

1.5 O Comité é da opinião que devem ser identificados novos estímulos culturais e novos incentivos, por um lado para compensar as principais despesas, por outro para aumentar o interesse:

- pela investigação de projectos;
- pela revisão dos métodos de construção;
- pela utilização de materiais de maior qualidade no processo de construção,
- por novas soluções estruturais.

1.6 O Comité é da opinião que os trabalhos do CEN devem ser acelerados, de acordo com o mandato da Comissão a esse respeito, que prevê a definição de normas harmonizadas de medição do consumo energético para os edifícios existentes e

construções novas, além de normas uniformizadas para a certificação e para os procedimentos de inspecção.

1.7 O Comité reitera a importância de evitar limitações insustentáveis para os Estados-Membros perante a concorrência internacional e de não imputar aos proprietários que arrendam ou ocupam uma casa, despesas excessivas em relação às suas possibilidades.

1.8 Na opinião do Comité, as obrigações e despesas decorrentes do processo de certificação devem ser acompanhadas de programas públicos de promoção, com vista a garantir um acesso equitativo à melhoria do rendimento energético, em particular no caso dos edifícios residenciais, construídos ou geridos no quadro da política social e das casas «com vários andares e plurifamiliares», em particular nos novos Estados-Membros onde a maioria dos edifícios de apartamentos é típica e para os quais se poderia utilizar certificados normalizados.

1.9 O Comité estima importante o desenvolvimento de iniciativas comunitárias com vista a harmonizar as actividades dos Estados-Membros em matéria de rendimento energético para um grande passo no sentido de uma maior coerência europeia, respeitando as condições locais.

1.10 O Comité recomenda algumas medidas que poderiam ser úteis para promover, junto dos utilizadores finais, a eficiência energética em geral e nos edifícios em particular:

- consultoria energética gratuita e financiamento público dos estudos de viabilidade;
- concessão de créditos de imposto e/ ou subsídios que permitam efectuar «auditoria energética»;
- benefícios fiscais para o consumo de combustível para aquecimento, electricidade e força motriz e incentivos económicos e deduções/reembolsos na aquisição de tecnologias eficazes do ponto de vista energético e ambiental ou para o equipamento de edifícios existentes com sistemas melhores de isolamento térmico;
- empréstimos com taxas de juro reduzidas para a aquisição de aparelhos e instalações eficientes do ponto de vista energético (por exemplo, caldeiras de condensação, termóstatos individuais, etc), assim como empréstimos bonificados para intervenções através das ESCO ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ ESCO= Economy Service Company

- ajudas ou deduções fiscais para os investimentos em actividades de I&D ou em projectos piloto, com o objectivo de promover a divulgação das novas tecnologias em matéria de eficiência energética dos edifícios desfrutando das possibilidades oferecidas pelo PQ7 de IDT&D e pelo programa quadro CIP 2007-2013, do Programa LIFE+ e dos fundos estruturais e de coesão;
- empréstimos do BEI, sobretudo para a reestruturação sustentável de grandes edifícios públicos ou de serviço público antigos e para os edifícios de habitação social;
- apoio aos reformados e às famílias com baixos rendimentos para melhorar a eficiência energética das casas e empréstimos a longo prazo, com taxas de juro reduzidas, com vista a melhorar a eficiência energética dos edifícios;
- pacotes normais tabelados para serviços de manutenção regular das caldeiras e das instalações centralizadas de ar condicionado por pessoal qualificado;
- criação de uma página de Internet comunitária, ligada às páginas nacionais e de fácil acesso para os utilizadores finais;
- realização de formatos didácticos europeus em todas as línguas da UE, focalizados em vários grupos profissionais de interesse, para a concessão de uma Patente Europeia da Casa ⁽²⁾;
- inserção de prioridades temáticas de intervenção no domínio educativo nos programas comunitários pertinentes: — Programa Comunitário Educação; PQ7-IDT; 6 Marie Curie; BEI; universidades;
- inserção de formatos informativos-formativos para as escolas de todo o tipo e nível, para as associações profissionais e sindicais, para os consumidores e suas organizações.

1.11 Do ponto de vista do consumidor final é necessário ter em conta os obstáculos à promoção e execução da eficiência energética dos edifícios na Europa: barreiras técnicas, económicas, financeiras, jurídicas, administrativo-burocráticas, institucionais e de gestão, socio-comportamentais e barreiras resultantes da falta de uma abordagem integrada (desequilíbrios aquecimento/ arrefecimento, ausência de consideração pelas zonas climáticas,...).

2. Introdução

2.1 Nas conclusões da Cimeira de Bruxelas de 8 e 9 de Março de 2007, o Conselho Europeu sublinhou «a necessidade de aumentar a eficiência energética na UE a fim de realizar o objectivo de poupar 20 % do consumo de energia da UE, em relação às projecções para 2020» e comportamento dos consumidores de energia em termos de eficiência e identificou como prioridades: «economia energética, tecnologias e inovações energéticas e **economias de energia dos edifícios**».

⁽²⁾ Que ateste a sensibilidade para uma utilização eficaz dos recursos. Ver proposta semelhante para a Patente Europeia do Computador.

2.1.1 A problemática da eficiência energética dos edifícios insere-se no âmbito das iniciativas da Comunidade em relação às alterações climáticas (compromissos assumidos com o Protocolo de Quioto) e à segurança do aprovisionamento, em particular no quadro dos Livros Verdes sobre a segurança do aprovisionamento energético e sobre a eficiência energética, sobre os quais o Comité se pronunciou várias vezes ⁽³⁾.

2.1.2 O consumo de energia dos serviços relacionados com edifícios é de cerca de 40 % ⁽⁴⁾ do consumo energético na UE.

2.1.3 O consumo médio dos lares em muitas regiões da Europa é de 180 kWh/m²/ano, só para aquecimento, o que mostra que, em muitos países europeus, os edifícios são particularmente «pobres» em eficiência energética.

2.1.4 O que se deve a múltiplos factores. Por um lado, o facto de os consumidores terem pouca consciência da dificuldade, cada vez maior, em conseguir energia a baixo preço; por outro, pela tendência dos arquitectos, empresas de construção e do vasto mundo dos pequenos empresários que trabalham para o sector da construção ⁽⁵⁾, que constroem com pouca atenção à eficiência energética e a uma construção ambientalmente sã e privilegiam os aspectos estéticos como a qualidade do chão, o luxo das louças sanitárias, a beleza, o tipo de material e a dimensão das fechaduras.

2.1.4.1 Há que referir ainda a pouca sensibilidade ou a insuficiente informação que têm os órgãos administrativos, em particular dos gabinetes técnicos locais e os gabinetes de higiene, para o registo do consumo energético dos edifícios sujeitos a um controlo com vista à habitabilidade.

2.1.4.2 Contrariamente às convicções comuns, há uma grande margem para aumentar a eficiência energética, não apenas nos novos edifícios, mas também nos já construídos, em particular nos condomínios das grandes cidades ⁽⁶⁾.

2.1.5 No atinente à renovação das infra-estruturas existentes, os contratos que podem ser assinados com empresas de poupança energética (ESCO — *Economy Service Companies*) são importantes, uma vez que permitem incumbir estas empresas

⁽³⁾ Parecer sobre o Livro Verde — Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético, relatora: SIRKEINEN, JO C 221 de 7.8.2001, p. 45; Parecer exploratório sobre O aprovisionamento energético da UE: estratégia para uma combinação de energias optimizada, relatora: SIRKEINEN JO C 318 de 23.12.2006, p. 185; Parecer exploratório sobre Eficiência Energética, relator BUFFETTAUT, JO C 88/53 de 11.4.2006; parecer sobre a Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos, relatora: SIRKEINEN, JO C 120 de 20.5.2005, p. 115; Parecer sobre o «Plano de Acção para a Eficiência Energética», Relator: IOZIA, JO C 10/22 de 15.1.2008.

⁽⁴⁾ 32 % para os transportes, 28 % para a indústria — fonte: Comissão Europeia, DG ENTR.

⁽⁵⁾ O PIB do sector da construção corresponde a mais de 5 % do PIB total da UE.

⁽⁶⁾ Se o consumo médio dos edifícios nas regiões europeias diminuisse para 80kWh/m²/ano, isto é, classe D, seria possível poupar cerca de 20 % da energia consumida na construção civil. Esta ideia está claramente presente no espírito da Directiva 2002/91/CE.

das melhorias a introduzir nos edifícios existentes com vista a economizar (muitas vezes consideravelmente) na factura energética. A empresa é remunerada graças às economias realizadas com a redução do consumo ⁽⁷⁾.

2.1.6 Poderiam ainda adoptar-se inúmeras medidas no quadro das reestruturações em pequena escala, como por exemplo prever persianas no exterior das janelas, instalar um contador em tempo real (*smart meter*) que permite ao consumidor controlar regularmente o seu consumo ou sistemas de produção de água quente a gás (*top boxes*), que permitem reduzir em 40 % os custos e a emissão de gases nocivos. Os micro-sistemas de ventilação do ar no interior dos apartamentos também se revelaram muito eficientes. A atenção ao tipo de materiais utilizados, por exemplo para uma parede vertical transparente (janelas), pode reduzir pelo menos em 20 % a dispersão de calor de um apartamento ⁽⁸⁾. A utilização de técnicas sanitárias de poupança de água também reduz o consumo de energia. O fornecedor de energia deveria indicar separadamente na factura a temperatura média do local no mês corrente e no mesmo mês do ano anterior. Desta forma seria mais fácil para o consumidor aperceber-se das alterações climáticas e da sua influência pessoal no consumo de energia.

2.1.7 O CESE é da opinião de que as iniciativas neste sector poderão permitir grandes poupanças, contribuindo para a realização dos objectivos relacionados com as alterações climáticas e para a segurança do aprovisionamento energético. Uma vez que a margem de manobra para ainda poder actuar sobre as condições de aprovisionamento energético, a curto ou médio prazo, é relativamente limitada, há que agir sobre os utilizadores finais, isto é:

- melhorar a eficiência das utilizações finais de energia,
- Controlar a procura de energia,
- promover a produção de energias renováveis ⁽⁹⁾
- prever uma melhor gestão da energia, baseada em grande parte no auto-controlo.

2.1.8 Os elementos que impedem a poupança e uma utilização diferente dos recursos energéticos são de natureza diversa:

- abordagem cultural,
- dificuldade em gerir as mudanças,
- conhecimento insuficiente do saber-fazer,
- política fiscal inadequada,
- parcerias empresariais insuficientes,
- falta de informação

⁽⁷⁾ Actualmente há três tipos de contrato: o contrato de cessão global limitada; o contrato de poupança partilhada; o contrato de poupança partilhada com quota garantida.

⁽⁸⁾ Com uma janela de baixas emissões, composta por duas paredes de vidro com uma caixa de ar de gás nobre (cripton, xénon, argon).

⁽⁹⁾ O potencial contributo do sol como fonte de energia renovável: a radiação solar interceptada pela Terra é de 177 000 TW; A radiação solar no solo é de 117 000 TW; O consumo global de energia primária é de 12TW (fonte: Universidade de Bergamo, faculdade de Engenharia).

2.1.9 O Comité está convicto de que os edifícios comportam grande potencial de poupança energética, sobretudo no que se refere ao consumo para: aquecimento, arrefecimento, força motriz e iluminação na fase de utilização dos edifícios. Este facto é comprovado pelos chamados edifícios passivos ⁽¹⁰⁾, que permitem tirar partido de grandes oportunidades de poupança, com um notável incentivo à inovação e à competitividade da Comunidade, através de uma orientação cada vez mais atenta ao desenvolvimento e à utilização de novas tecnologias mais eficientes do ponto de vista energético.

2.1.10 Os objectivos estratégicos da política energética visam:

- Reduzir as emissões poluentes e responsáveis pelas alterações climáticas, respeitando as particularidades do ambiente e do território,
- promover o crescimento competitivo do sistema imobiliário, da indústria e das novas tecnologias energéticas,
- prestar atenção aos aspectos sociais e de protecção da saúde dos cidadãos relacionados com as políticas energéticas.

2.1.11 Na definição das medidas de melhoria da eficiência energética, há que considerar as vantagens decorrentes da utilização de inovações tecnológicas eficientes do ponto de vista custo/ benefício, permitindo ao utilizador final tomar decisões mais informadas no que se refere ao seu consumo individual de energia, através da disponibilização de informação adequada: sobre as medias previstas para a melhoria da eficiência energética; perfis comparativos dos utilizadores finais; e técnicas objectivas específicas referentes aos electrodomésticos que consomem energia ⁽¹¹⁾.

2.1.12 Todo o tipo de informação referente à eficiência energética, sobretudo a referente aos custos, deve ser ampla e adequadamente divulgada, da forma adequada, junto dos interessados. A informação deve ainda abranger o quadro financeiro e jurídico, deve ser apoiada por campanhas de comunicação e promoção e deve permitir uma visão ampla das melhores práticas, a todos os níveis.

2.1.13 As medidas limitadas exclusivamente aos aspectos técnicos são necessárias, mas não são suficientes para reduzir o consumo energético nos edifícios. É necessário enfrentar o tema da interacção, complexa, entre o vasto e variado mundo dos utilizadores e as transformações contínuas da tecnologia.

2.1.14 No âmbito do anterior programa para a energia inteligente 2003-2006, desenvolveu-se a iniciativa de uma plataforma de edifícios DEDEE ⁽¹²⁾, que presta serviços para facilitar a aplicação da Directiva 2002/91/CE sobre a eficiência energética nos edifícios, que entrou em vigor no início de 2006. A directiva contém as seguintes disposições, válidas para os Estados-Membros:

- requisitos e método de cálculo do desempenho energético geral dos edifícios,

⁽¹⁰⁾ «Passivos» são os edifícios cujo consumo energético é inferior a 15 kWh/m²/ano.

⁽¹¹⁾ Algumas destas informações úteis deveriam já ter sido disponibilizadas aos utilizadores finais, no sentido do n.º 6 do artigo 3.º da Directiva 2003/54/CE.

⁽¹²⁾ DEDEE — Directiva Europeia Desempenho Energético dos Edifícios.

- requisitos comuns a respeitar pelos edifícios de construções novas na UE,
- requisitos mínimos do desempenho dos grandes edifícios existentes, no caso de grandes trabalhos de remodelação,
- certificação energética, obrigatória para as novas construções, edifícios sujeitos a grandes remodelações e todos os apartamentos destinados a mudança de finalidade ⁽¹³⁾,
- inspecções regulares das caldeiras e das instalações de ar condicionado nos edifícios e avaliação das instalações para o aquecimento cujas caldeiras tenham mais de 15 anos.

2.1.15 Do ponto de vista técnico, é fundamental que os cidadãos e os consumidores percebam que é necessária uma abordagem integrada, que considere vários factores, entre os quais:

- a qualidade do isolamento térmico,
- o tipo de instalações de aquecimento e de ar condicionado,
- o uso de fontes renováveis,
- a exposição do imóvel,
- impedir transudações e formação de bolores.

2.1.15.1 Essencialmente, os indicadores fundamentais são dois:

- **A necessidade energética específica do invólucro:** permite calcular a prestação do invólucro, que permitem minimizar a perda de calor durante o Inverno e limitar o sobreaquecimento no Verão,
- **A necessidade específica global de energia primária:** que permite avaliar também a eficiência do sistema de equipamento industrial, que tem a função de transformar a energia primária em conforto do lar e em vários serviços.

2.1.16 Os objectivos de contenção do consumo de energia e das emissões de gases poluentes e que induzem as alterações climáticas devem passar por políticas direccionadas para:

1. além das intervenções de isolamento térmico (energia passiva), melhorar sensivelmente a tecnologia de equipamento industrial (energia activa);
2. aumentar a dimensão das acções de poupança energética;
3. integrar as fontes renováveis em sistemas híbridos de elevada eficiência;
4. apostar em sistemas inovadores: **solar-cooling; microcogeração; trigerção; bombas de calor e instalações híbridas** ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Em caso de compra, venda, arrendamento e sucessão.

⁽¹⁴⁾ **Concentração energética média:** painéis solares: ~0,2 kW/m²; dispositivo eólico: ~1-2 kW/m²; dispositivo hidráulico: ~5 000 kW/m²; dispositivo térmico: ~10 000 kW/m² (fonte: Universidade de Bergamo, faculdade de Engenharia).

2.1.17 Os programas comunitários para a inovação e investigação desempenham um papel determinante no desenvolvimento da eficiência energética dos edifícios no atinente ao objectivo tecnológico de desenvolver edifícios inteligentes a «energia zero», isto é, com «energia positiva» que produzem mais energia do que consomem, utilizando as energias alternativas mais comuns, como a solar, a eólica e a geotérmica.

2.1.18 A nível comunitário, além do referido programa-quadro para a inovação e competitividade (PIC), o sétimo programa-quadro de IDT desempenha um papel determinante no apoio ao desenvolvimento das tecnologias energéticas limpas, uma vez que prevê uma prioridade temática específica no âmbito do programa específico Cooperação.

2.1.19 A normalização técnica europeia no sector da eficiência energética dos edifícios é fundamental. A Comissão atribuiu ao CEN — Comité Europeu de Normalização — um mandato para elaboração das normas técnicas necessárias à aplicação da referida directiva relativa à poupança energética nos edifícios ⁽¹⁵⁾. O mandato prevê normas harmonizadas:

- de medição do consumo energético para os edifícios existentes,
- para os edifícios novos,
- para a certificação,
- para os procedimentos de inspecção.

2.1.20 Foram elaboradas quase 30 normas europeias (CEN) ⁽¹⁶⁾. Os Estados-Membros já confirmaram que pretendem aplicar voluntariamente as referidas normas. Caso não se constate a conformidade voluntária às normas, estas devem ser tornadas obrigatórias por meio de disposições legislativas adequadas.

2.1.21 Em qualquer um dos casos, cabe à Comissão facilitar aos Estados-Membros os instrumentos necessários ao desenvolvimento de uma metodologia integrada e uniforme de cálculo

⁽¹⁵⁾ Ver nota 16, normas UN- CEN/CENELEC de referência já elaboradas.
WWW.CEN.EU/CENORM/BUSINESSDOMAINS/SECTORS/UTILITIES-SANDENERGY/NEWS.ASP.

⁽¹⁶⁾ EN ISO 6946 Componentes e elementos dos edifícios; EN 10339 Climatização para o bem-estar; EN 10347 Aquecimento e arrefecimento dos edifícios; EN 10348 Aquecimento dos edifícios; EN 10349 Aquecimento e arrefecimento dos edifícios; EN 13465 Ventilação dos edifícios; EN 13779 Ventilação nos edifícios não residenciais; EN 13789 Desempenho térmico dos edifícios; EN 13790 Desempenho térmico dos edifícios; EN ISO 10077-1 Desempenho térmico de janelas, portas e fechaduras; EN ISO 10077-2 Desempenho térmico de janelas, portas e fechaduras; EN 13370 Desempenho térmico dos edifícios; EN ISO 10211 Pontos térmicos na construção civil; EN ISO 10211-2 Pontos térmicos na construção civil; EN ISO 14683 Pontos térmicos na construção civil; EN ISO 13788 Desempenho higrométrico dos componentes e elementos para construção civil; EN 15927-1 Desempenho termohigrométrico dos edifícios; EN ISO 13786 Desempenho térmico dos componentes para edifícios; EN 10351 Materiais para construção; EN 10355 Paredes e placas; EN 410 Vidro para construção civil. Determinar as características solares e de luminosidade dos vidros; EN 673 Vidro para construção civil. Determinar a transmissão térmica (valor U); EN ISO 7345. Isolamento térmico. Dimensão física e definições.

do desempenho energético dos edifícios. Depois de os Estados-Membros definirem as exigências mínimas em matéria de eficiência energética, estas devem reflectir-se nos «certificados de eficiência energética» que são, essencialmente, rótulos atribuídos aos edifícios, semelhantes aos atribuídos aos electrodomésticos. Contudo, os certificados para os edifícios são mais elaborados e complexos e são acompanhados por recomendações para melhorar o seu desempenho.

2.1.22 Os projectos de investigação demonstraram claramente que, além das infra-estruturas técnicas de que estão dotados os edifícios, o comportamento das pessoas que utilizam os imóveis (como local de residência ou de trabalho durante o dia) no sentido de uma maior ou menor atenção à poupança é um factor decisivo, determinante para o consumo energético.

2.1.22.1 Nesse sentido, é positivo promover uma cultura que permita uso de vestuário mais adequado às temperaturas elevadas, evitando, por exemplo, o uso de casaco e gravata no Verão ⁽¹⁷⁾. , além de roupa de Inverno adequada, que permita manter no interior dos apartamentos e dos escritórios uma temperatura que ronde os 20/21 graus centígrados ⁽¹⁸⁾.

2.1.23 A posição da casa relativamente aos pontos cardeais também influencia o calor necessário para o bem-estar dos seus habitantes. O consumo energético per capita para aquecimento de casas geminadas pode variar um factor 2,5 (e um factor 3 no caso das vivendas) e o consumo para electricidade pode variar um factor que poder ser 4 ou 5 vezes superior.

2.1.23.1 Também em relação ao exposto, seria oportuno ampliar o regulamento em vigor com algumas disposições sobre a eficiência energética, não apenas dos edifícios, mas também dos bairros.

2.1.24 Cada vez mais, também a nível das escolas ⁽¹⁹⁾, o cidadão deve tomar consciência de que a sua própria habitação necessita de uma quantidade considerável de energia primária para:

- aquecimento no Inverno,
- arrefecimento no Verão,
- aquecimento da água sanitária,
- força motriz para os elevadores,
- iluminação,
- funcionamento dos electrodomésticos,

e deve igualmente ter consciência do facto de uma boa parte desta energia poder ser poupada ⁽²⁰⁾ com um mínimo de atenção e de boa vontade.

⁽¹⁷⁾ Ver Decisão do Primeiro-Ministro japonês.

⁽¹⁸⁾ A temperatura da *Green House* de Bruxelas não ultrapassa os 21 °C no Inverno.

⁽¹⁹⁾ O joule, enquanto unidade de medida de energia e o watt (1 joule/segundo) como unidade de medição da potência eléctrica, estão destinados a juntarem-se às noções de metro, litro e quilograma nos processos educativos.

⁽²⁰⁾ Dos vários tipos de energia, a mais económica é a que é **poupada**!

2.1.25 Os utilizadores finais têm muitas vezes de tomar decisões importantes em relação aos investimentos, por exemplo quando procedem à remodelação de uma casa ou quando decidem fazer grandes alterações em casas que ainda estão em fase de projecto ou de construção. Têm igualmente grandes repercussões no desempenho energético dos edifícios as decisões de investir em novas tecnologias que permitam uma poupança energética considerável, como por exemplo:

- materiais que aumentam o isolamento,
- ombreiras (portas e janelas) de melhor transmissão ⁽²¹⁾,
- dispositivos de protecção solar, como por exemplo, simples persianas,
- a escolha ou a adaptação do sistema de aquecimento ⁽²²⁾,
- instalação de sistemas integrados, como o fotovoltaico, o solar térmico, a geotermia horizontal ou vertical ⁽²³⁾,
- impedir transudações e formação de bolores.

2.1.26 Ao alterar o quadro de referência utilizado até à data, é evidente que devem ser identificados novos estímulos culturais e novos incentivos, por um lado para compensar as principais despesas, por outro para aumentar o interesse por:

- investigação de projectos,
- revisão dos métodos de construção;
- a utilização de materiais de maior qualidade no processo de construção,
- atenção a novas soluções estruturais para a instalação de aparelhos úteis para o solar térmico ⁽²⁴⁾,
- identificação dos espaços mais adequados à instalação de painéis fotovoltaicos,
- avaliação preventiva para a utilização da geotermia vertical ou horizontal.

⁽²¹⁾ O valor da transmissão destina-se cada vez mais a alcançar e superar o valor estético dos componentes dos imóveis.

⁽²²⁾ Uma caldeira de condensação tem um rendimento de 120 % em relação a uma caldeira tradicional, cujo rendimento é de 80 %.

⁽²³⁾ A geotermia vertical assenta no princípio de que a temperatura da Terra é mais elevada em profundidade. Por conseguinte, uma pequena quantidade de água introduzida num tubo a uma certa profundidade volta a sair a uma temperatura superior, pelo que necessita de menos calor para atingir a temperatura necessária aquecer os locais. A geotermia horizontal aproveita a temperatura constante da Terra a 4-5 metros de profundidade, permitindo uma temperatura da água superior em relação ao ambiente exterior, num tubo colocado a essa profundidade. O delta térmico é assim inferior. Diferente é a quantidade de calor necessária para aquecer uma determinada quantidade de água dos 6 °C aos 30 °C, ou dos 14 °C aos mesmos 30 °C.

⁽²⁴⁾ *Solar cooling*: é possível passar do solar térmico à produção de ar condicionado fresco com uma poupança de energia considerável. O processo assenta na máquina frigorífica de absorção de calor. A utilização de **painéis solares** como geradores de potência térmica para alimentação de máquinas frigoríficas de absorção, permite utilizar os painéis nos períodos de maior insolação.

2.1.27 Entre outros, deveriam ser considerados os seguintes incentivos:

- aumento da superfície disponível para construção,
- redução das despesas de urbanização secundária,
- simplificação dos processos de autorização para a construção de edifícios,
- não consideração da espessura maior necessária para uma estrutura opaca vertical (parede) com camadas de material isolante,
- atribuição de rótulos de qualidade com base no nível de poupança alcançado.

2.1.28 Todas as medidas que deveriam ser adoptadas para conseguir uma poupança energética significativa deveriam ter em conta o facto de a grande maioria dos europeus viver em edifícios antigos e que os edifícios novos representam apenas uma pequena percentagem.

2.1.29 Nos apartamentos arrendados, o facto de ser o proprietário a suportar as despesas das medidas de aumento da eficiência energética (por exemplo, fechaduras novas, caldeiras de elevado rendimento, instalações para produção de energia limpa) é um problema, mas quem beneficia dos custos inferiores resultantes são os utilizadores.

2.1.30 Poderia resolver-se este problema apoiando o método do «**financiamento através de terceiros**»⁽²⁵⁾. Que consiste em **favorecer** as acções com vista à poupança energética nos edifícios executadas por sociedades associadas a instituições de crédito, assim como em **amortizar**, num determinado número de anos, os investimentos para a poupança efectuados através da diferença entre as pequenas despesas suportadas na sequência de intervenções e as despesas a suportar em média, durante esse período, mesmo sem as referidas intervenções.

2.1.31 Um sistema de financiamento válido, utilizado nos países industrializados, que poderia ser apoiado e ampliado é a chamada Gestão da Procura Energética (*Demand Side Management DSM*). As sociedades que produzem ou fornecem energia investem em projectos de recuperação de energia dos edifícios da sua competência. Depois das acções, as poupanças efectuadas cobrem as despesas.

2.1.32 É evidente que o sistema pode melhorar com um quadro jurídico adequado que incentive os fornecedores de energia a investirem em trabalhos de recuperação térmica dos edifícios aos quais fornecem energia térmica.

2.1.33 A complexa problemática da poupança energética dos edifícios residenciais é semelhante na maioria dos novos Estados-Membros da União e não pode pesar sobre os utilizadores finais e cidadãos em termos de custos e de complexidade.

⁽²⁵⁾ Objecto de recomendação da UE no artigo 4.º da Directiva 93/76/CEE (JO L 237 de 22.9.1993, p. 28). Neste caso, trata-se de uma solução técnico-financeira aplicada sob a forma de contrato, que prevê a prestação global de serviços de auditoria, financiamento, instalação, gestão e manutenção de instalações tecnológicas por parte de uma sociedade externa, geralmente denominada ESCO (*Energy Saving Company*), à qual se solicita o pagamento do investimento para a realização de novas instalações, hipotecando durante um certo número de anos uma parte do valor económico da poupança energética prevista na sequência da intervenção. Ver anexo.

A República Checa, por exemplo, soube utilizar parte dos fundos atribuídos pela política de coesão para acções de recuperação de edifícios residenciais.

2.1.34 As reestruturações executadas de acordo com procedimentos no domínio da energia representam o principal sector onde é necessário agir. Os objectivos de contenção do consumo de energia e das emissões de gases poluentes devem passar por políticas direccionadas para:

- além das intervenções de isolamento térmico (energia passiva), melhorar sensivelmente a tecnologia de equipamento industrial (energia activa),
- aumentar a dimensão das acções de poupança energética, também através de políticas que prevejam vantagens financeiras e urbanísticas,
- Promover sistemas «híbridos», isto é, completar as energias tradicionais com o contributo das energias alternativas ou limpas para diminuir o uso de combustíveis fósseis.

2.1.35 Para ser eficaz, uma política que vise a poupança energética dos edifícios deve conseguir, além da participação dos cidadãos, a das várias ordens profissionais e dos empresários dos vários sectores:

- ordens profissionais,
- apoiantes de um urbanismo verde e bioclimático,
- gestores de projectos,
- gestores de Energia,
- empresa ESCO,
- empresas de construção civil,
- empresas imobiliárias,
- indústria transformadora que trabalha para a construção civil,
- prestadores de serviço e de manutenção.

3. A situação actual

3.1 A situação actual na UE

3.1.1 O reforço da eficiência energética nos edifícios é objecto de inúmeras disposições comunitárias, entre as quais: a Directiva sobre os produtos de construção⁽²⁶⁾ de 1989 e no que se refere à construção civil, a Directiva SAVE de 1993⁽²⁷⁾, a Directiva sobre a certificação energética dos edifícios⁽²⁸⁾ de 1993, a Directiva sobre a eficiência energética dos edifícios (EPBD) de 2002⁽²⁹⁾, a Directiva 2005/32/CE relativa à criação

⁽²⁶⁾ Directiva 89/106/CEE.

⁽²⁷⁾ Directiva 93/76/CEE.

⁽²⁸⁾ Directiva 93/76/CEE, revogada pela Directiva 2006/32/CEE.

⁽²⁹⁾ Directiva 2002/91/CE.

de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia, de 2005 ⁽³⁰⁾, a Directiva relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos de 2006 ⁽³¹⁾ e inúmeras outras medidas legislativas para produtos, como a Directiva relativa às caldeiras ⁽³²⁾, o equipamento de escritório ⁽³³⁾, aparelhos domésticos com rótulo com indicação do consumo de energia ⁽³⁴⁾, o rendimento energético dos frigoríficos ⁽³⁵⁾, fontes de iluminação fluorescente ⁽³⁶⁾. A Directiva EPBD de 2002 refere-se especificamente à melhoria da eficiência energética dos edifícios residenciais e não residenciais, tanto em construções novas como já existentes. A Directiva EPBD de 2002 refere-se especificamente à melhoria da eficiência energética dos edifícios residenciais e não residenciais, tanto em construções novas como já existentes.

3.1.2 O prazo fixado para a transposição desta directiva era 4 de Janeiro de 2006: vários Estados-membros solicitaram e obtiveram uma prorrogação ⁽³⁷⁾, noutros está a decorrer um processo de infracção por parte da Comissão por transposição incorrecta ou não efectuada ⁽³⁸⁾. Contudo, em todos os Estados-Membros, os critérios para a certificação energética deveriam ser aprovados até ao final de 2007.

3.2 A situação actual por tipologia de habitação e climática

3.2.1 Na opinião do CESE, para enfrentar de forma resoluta a problemática do contributo dos utilizadores finais para a eficiência energética dos edifícios, há que destacar as especificidades dos grandes domínios da UE envolvidos, nomeadamente:

- as diferentes tipologias do património imobiliário,
- os vários contextos climáticos.

3.2.2 Tipologias de património imobiliário Nos novos Estados-Membros e nos cinco Estados federados da Alemanha oriental, o património imobiliário tem um potencial de poupança energética muito significativo, comparado com o número de edifícios na UE-15.

3.2.2.1 O património imobiliário destes territórios é em grande medida fruto das escolhas de planeamento urbanístico do segundo pós-guerra, baseadas no recurso a componentes pré-fabricadas de grandes estruturas de vários andares plurifamiliares, que recorriam a produções em massa, de construção rápida e a soluções tecnológicas homogêneas, normalizadas e centralizadas. Durante um longo período, este património imobiliário não foi objecto de qualquer intervenção de manutenção ou reestruturação ⁽³⁹⁾.

⁽³⁰⁾ Directiva 2005/32/CE.

⁽³¹⁾ Directiva 2006/32/CE.

⁽³²⁾ Directiva 92/42/CEE.

⁽³³⁾ Decisão 2006/1005/CE.

⁽³⁴⁾ Directiva 92/75/CEE.

⁽³⁵⁾ Directiva 96/57/CEE.

⁽³⁶⁾ Directiva 2000/55/CE.

⁽³⁷⁾ Ver, entre outros, Itália...

⁽³⁸⁾ Cfr. Envio de um parecer fundamentado a França e à Letónia em 16.10.2007.

⁽³⁹⁾ Overview on Energy Consumption and Saving Potentials — Carsten Petersdorff, Ecofys, ECOFYS GmbH, Eupener Straße 59, 50933 Colónia, Alemanha. May 2006

3.2.2.2 Na Roménia, por exemplo, em 2002 foram contabilizados 4 819 104 edifícios residenciais e 83 799 grandes empreendimentos com 2 984 577 apartamentos, cerca de 60 % do total dos apartamentos existentes. 53 % dos edifícios residenciais têm mais de 40 anos; 37 % têm mais de 20 anos; 10 % têm menos de 10 anos.

3.2.2.3 No caso de prédios de grandes dimensões, como encontramos geralmente em todos os países do ex-bloco soviético, a alimentação de energia térmica para aquecimento, para ventilação e aquecimento de água sanitária é assegurada, em grande parte (mais de 95 %), por sistemas centralizados. Os estudos efectuados em 2005 para este tipo de imóveis permitiram identificar um potencial de poupança energética de 38-40 %.

3.2.2.4 Estas grandes perdas de energia são, em parte, imputáveis aos utilizadores finais: má qualidade dos materiais; isolamento térmico insuficiente; tecnologias antigas de grande consumo energético; instalações de aquecimento obsoletas; lâmpadas de iluminação de elevado consumo; instalações de combustão de baixo rendimento; bombas de má qualidade, etc. Por outro lado, as grandes perdas devem-se a uma gestão energética ineficaz, com perdas consideráveis ⁽⁴⁰⁾ que acabam por ser pagas pelos consumidores. De todas as possibilidades, **a eficiência energética é a mais acessível, a menos poluente e menos onerosa.**

3.2.3 Zonas climáticas

3.2.3.1 Nas grandes zonas climáticas da Europa Setentrional e Meridional o consumo médio do sector residencial é de cerca de 4 343 kWh/ano ⁽⁴¹⁾, esta energia é utilizada em grande parte para aquecimento, que absorve, no total, 21,3 % da procura eléctrica, apesar de permanecer localizado sobretudo nos países da Europa do Norte e Central, em particular em França, Suécia, Alemanha e Reino Unido. Em seguida está a energia eléctrica utilizada por frigoríficos e congeladores (14,5 %) e para iluminação (10,8 %).

3.2.3.2 Nos países da Europa Meridional (Itália, Espanha, Portugal, Eslovénia, Malta, Grécia, Chipre e Sul de França), um dos principais factores que contribuem para o aumento do consumo de electricidade é a rápida difusão de sistemas de climatização residencial de potência reduzida e de baixo rendimento ⁽⁴²⁾ (< 12 kW output cooling power) e sua grande utilização durante o Verão.

⁽⁴⁰⁾ Em relação ao teor energético do combustível utilizado, as perdas gerais de energia são de cerca de 35 % para os sistemas com melhor desempenho e de 77 % para os menos eficazes.

⁽⁴¹⁾ Consumo eléctrico total dividido pelo número de famílias.

⁽⁴²⁾ Para este tipo de aparelho, a Comissão Europeia adoptou, em Março de 2002, uma Directiva (2002/31/CE) cuja plena aplicação estava fixada para Junho de 2003, tendo sido adiada para o Verão de 2004, tendo em vista a introdução de aparelhos mais eficientes. Em particular, os índices de eficiência energética fixados para os sistemas de ar condicionado pequenos eram de cerca de 3,2. Contudo, já existem no mercado modelos com índice de eficiência energética superior, de 4 a 5,5 para os melhores modelos. Isto significa que a divulgação generalizada de uma classe A já não é um objectivo ambicioso. A margem de poupança são muito amplas, uma vez que no mercado europeu ainda são muito divulgados os modelos de classe D e E, com índices de eficiência de cerca de 2,5.

3.2.3.3 Em 2005, o consumo médio residencial de electricidade para ar condicionado — ao qual se aplica a Directiva 2002/31/CE — foi estimado em 7-10 TWh por ano na UE25 ⁽⁴³⁾. Todavia, há que referir que, na Europa, os novos aparelhos modernos multimédia, computadores, impressoras, *scanner*, modem e carregadores de telemóveis permanentemente ligados chegam a representar 20 % do consumo eléctrico das famílias.

3.3 Algumas comparações internacionais

3.3.1 No **Japão**, o consumo energético representa cerca de 6 % do consumo mundial e foram já adoptadas medidas, em particular nos sectores dos transportes e da construção civil no sentido de reduzir este consumo e as emissões de CO₂ dele resultantes, uma vez que o sector residencial representa cerca de 15 % do consumo total.

3.3.2 No sector residencial, a poupança de energia primária, a redução de emissões de CO₂ e a poupança nos custos energéticos (realizada graças a medidas de eficiência energética dos edifícios) foi estimada, respectivamente, em 28 %, 34 % e 41 % ⁽⁴⁴⁾. As normas japonesas de eficiência energética dos edifícios residenciais ⁽⁴⁵⁾ foram revistas em 1999 e incluem tanto normas de rendimento como normas vinculativas: o objectivo é conseguir a plena aplicação das referidas normas por mais de 50 % dos novos edifícios.

3.3.3 O método japonês de avaliação conjunta das estruturas e dos electrodomésticos utilizados tem as seguintes características:

- a) avaliação da eficiência energética das estruturas imobiliárias e dos electrodomésticos;
- b) avaliação da eficiência energética de toda a casa, utilizando o consumo energético total, especificando o consumo para o ar condicionado, o aquecimento da água, a iluminação e os aparelhos de ventilação durante a construção;
- c) avaliação da eficiência no que se refere ao ar condicionado, aquecimento da água, iluminação e aparelhos de ventilação **durante o tempo de funcionamento efectivo;**
- d) medições detalhadas da eficiência, durante o funcionamento efectivo de novas habitações, para alcançar em 2010 as normas de poupança previstas.

⁽⁴³⁾ Ver nota 37.

⁽⁴⁴⁾ *Energy efficiency standard as measured by Japan's «CASBEE» rating.*

⁽⁴⁵⁾ Fonte: *From Red Lights to Green Lights: Town Planning Incentives for Green Building presentation to the Talking and walking sustainability international conference, February 2007 Auckland.* Author: Mr. Matthew D. Paetz, Planning Manager, BA, BPlan (Hons), MNZPI. Co-Author: Mr. Knut Pinto-Delias, Urban Designer, Masters of Urban Design (EIVP, Paris)

3.3.4 Nos **Estados Unidos**, em conformidade com os capítulos referentes à construção residencial do *International Energy Conservation Code* (IECC ⁽⁴⁶⁾), já de 1987 ⁽⁴⁷⁾, foram definidas normas mínimas de eficiência para doze tipos de electrodomésticos residenciais que estão na base de muitos códigos de energia dos Estados federados.

3.3.5 O controlo da eficiência energética dos edifícios é da competência de cada Estado-Membro e, em muitos casos, de cada condado, mesmo depois da adopção do *Energy Policy Act* de 2005, (EPACT) que incentiva os proprietários de edifícios comerciais com benefícios fiscais acelerados, a aplicarem sistemas de eficiência energética para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis.

3.3.6 O modelo do código de energia (MEC) ⁽⁴⁸⁾ desenvolvido com base no IECC dos anos 80 e regularmente actualizado até ao último de 2006, foi acompanhado pelo *DOE's Building Energy Codes Program*, do Departamento Federal de Energia, com o objectivo de promover cada vez melhor códigos de energia dos edifícios e de apoiar os Estados Federados na sua adopção e aplicação, sujeitos a revisões regulares para:

- redefinir as zonas climáticas;
- simplificar os requisitos vinculativos;
- eliminar as definições em desuso, supérfluas ou contraditórias.

3.3.7 Em 2007 foi apresentado um projecto de lei federal, o *Energy Efficient Buildings Act*, que visa:

- Criar um programa piloto para conceder subsídios às empresas e organizações, para novas construções ou reestruturas das já existentes, com tecnologias energéticas eficientes;
- Considerar devidamente propostas para a construção civil para pessoas com baixos rendimentos;

⁽⁴⁶⁾ JAPÃO: *Law Concerning Rational Use of Energy*, LEI n.º 49 de 22 de Junho 1979)

⁽⁴⁷⁾ USA: Residential Energy Code Compliance — IECC 2006 on the residential requirements of the 2006 International Energy Conservation Code., <http://www.energycodes.gov/>

⁽⁴⁸⁾ USA: the National Energy Policy and Conservation Act (NEPCA) 1987

Nos Estados Unidos, 63 % dos Estados adoptaram o Código MEC para a construção residencial e 84 % adoptou a norma ASHRAE/IES 90.1-2001 para a construção comercial, uma norma técnica criada pela American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers — ASHRAE e pela Illuminating Engineering Society of North America — IES/IESNA. Ver [HTTP://WWW.ASHRAE.ORG/](http://WWW.ASHRAE.ORG/) e http://www.greenhouse.gov.au/buildings/publications/pubs/international_survey.pdf

— Definir de forma clara «*energy efficient building*» e edifícios que, após a construção ou reestruturação, utilizem sistemas de aquecimento, ventilação e ar condicionado que funcionem acima ou abaixo das normas *Energy Stars* ou que, no caso de estas não serem aplicáveis, que utilizem produtos de aquecimento, ventilação e ar condicionado recomendados pelo *Federal Energy Management Program*.

3.3.8 Segundo o Departamento Federal de Energia DOE, a concessão de novos edifícios mais confortáveis e mais eficientes pode reduzir em 50 % os custos de arrefecimento e aquecimento e as medidas de integração dos códigos de eficiência energética nos edifícios podem criar mais emprego na construção civil, nas reestruturações e na engenharia industrial.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité teve oportunidade de se pronunciar várias vezes sobre a necessidade de poupanças energéticas significativas e sustentáveis desenvolvendo técnicas, produtos e serviços de baixo consumo energético, assim como sobre a necessidade de alterar comportamentos de forma a reduzir o consumo de energia, mantendo porém a mesma qualidade de vida.

4.2 O Comité reconhece que o rendimento energético contribui para a exigência de protecção do clima e para a manutenção dos compromissos assumidos pela UE em Quioto em matéria de redução de emissões. Recomenda ainda que se intensifiquem os esforços direccionados para os consumidores.

4.3 O Comité considera que, para favorecer a poupança energética dos edifícios, há que proceder a uma análise aprofundada dos obstáculos que impediram a plena aplicação da directiva EPBD e conceder um período transitório que poderia ser de cerca de 10 anos para tornar obrigatória a certificação para todos os edifícios existentes no âmbito de aplicação da directiva.

4.4 Já em 2001, no seu parecer sobre a proposta de directiva EPBD, ao reiterar o seu apoio à iniciativa da Comissão e sobre a sua vontade de desenvolver uma metodologia comum em matéria de balanço e controlo constante do rendimento energético dos edifícios, o CESE sublinhara já, entre outras, a necessidade de **«não impor obrigações in comportáveis para os Estados Membros em relação à concorrência internacional e de não sobre carregar os proprietários senhoriais ou residentes em casa própria com encargos desproporcionados com as suas possibilidades, o que teria por consequência retirar todo o efeito aos objectivos pretendidos pela directiva e incitar os cidadãos à rejeição de uma Europa unida.»**⁽⁴⁹⁾.

4.5 O CESE considera importante que um eventual alargamento da directiva EPBD garanta a inclusão de uma análise do ciclo de vida do sistema dos edifícios com vista a ilustrar o seu

impacto no ciclo do carbono, possibilitando desta forma aos consumidores e às autoridades responsáveis pela regulamentação terem uma ideia mais clara quanto às consequências, em termos de emissões de carbono, dos produtos previstos pelo sistema dos edifícios.

4.5.1 Um eventual alargamento da regulamentação comunitária nesta matéria, a partir do momento em que se prevê que tenha repercussões nos mercados e nos custos que pesam nos consumidores finais — proprietários ou locatário — deveria ser sujeita a uma avaliação de impacto adequada.

4.5.2 Deve-se, também, garantir que as medidas pretendidas para melhorar o isolamento térmico permitam uma troca suficiente de ar e vapor de água, impeçam transudações e não provoquem danos na construção, por exemplo com formações de bolores.

4.6 Tal como o Comité já teve oportunidade de destacar⁽⁵⁰⁾, «As acções relevantes para reforçar a eficácia energética variam consideravelmente devido a diferentes circunstâncias locais e acções levadas a cabo até ao presente. Os efeitos das acções em questão no mercado interno parecem limitados. Neste contexto, tendo em conta o princípio de subsidiariedade, é importante que medidas adicionais a nível da UE contribuam como uma verdadeira mais valia.»

4.7 O processo de certificação deve ser acompanhado de programas públicos de promoção, com vista a garantir um acesso equitativo à melhoria do rendimento energético, em particular no caso dos edifícios residenciais, construídos ou geridos no quadro da política social de habitação.

4.8 A manutenção regular das caldeiras e das instalações de ar condicionado e de energia alternativa por pessoal qualificado contribui para garantir a sua regulação correcta com base nas especificidades dos produtos, garantindo um rendimento óptimo.

4.9 A exemplo de experiências positivas em alguns Estados-Membros e na sequência dos resultados obtidos em anos anteriores na aplicação de políticas comunitárias importantes, o Comité sugere em seguida algumas medidas que poderiam ser úteis para promover a eficiência energética em geral e nos edifícios em particular:

- consultoria energética gratuita;
- concessão de créditos de imposto e/ ou subsídios que permitam efectuar «auditoria energética»;
- benefícios fiscais para o consumo de combustível para aquecimento, electricidade e força motriz
- benefícios fiscais para a aquisição de tecnologias eficazes do ponto de vista energético e ambiental;

⁽⁴⁹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Desempenho Energético dos Edifícios», JO C 36/20 de 8.2.2002.

⁽⁵⁰⁾ Parecer sobre a eficiência na utilização final de energia e serviços energéticos, relatora: SIRKEINEN, JO C 120 de 20.5.2005, p. 115.

- empréstimos com taxas de juro reduzidas para a aquisição de aparelhos e instalações eficientes do ponto de vista energético (por exemplo, caldeiras de condensação, termostatos individuais, etc);
- empréstimos bonificados para intervenções através da ESCO;
- ajudas ou deduções fiscais para os investimentos em actividades de I&D ou em projectos-piloto, com o objectivo de promover a divulgação das novas tecnologias na eficiência energética dos edifícios;
- ajudas às famílias com baixos rendimentos para melhorarem a eficiência energética das casas;
- empréstimos a longo prazo, com taxas de juro reduzidas com vista a melhorar a eficiência energética dos edifícios.

4.10 O Comité considera essencial para o utilizador final que os problemas de informação e funcionamento sejam enfrentados de forma mais directa, desenvolvendo métodos inovadores: **é indispensável que os proprietários e locatários não vejam estas novas medidas comunitárias como uma nova taxa imposta a um bem primário como uma casa.**

4.11 O respeito pelo Protocolo de Quioto e a poupança energética não deve ser vista como uma simples transferência das principais despesas das indústrias que produzem energia para os utilizadores finais e para os cidadãos europeus.

4.12 Com vista a limitar despesas e encargos dos proprietários, o Comité considera que, sempre que possível, a certificação deve ser efectuada para todo o edifício, com «andares modelo» e deveria ser válida para cada um dos apartamentos do edifício.

4.13 A realização de uma página de Internet, promovida pela Comissão, e rede com as páginas de Internet nacionais, poderia ser útil para superar as barreiras jurídicas, institucionais, de gestão e técnicas a um acesso convivial por parte dos utilizadores finais.

4.14 O Comité considera importante dever dar um bom exemplo de eficiência energética na gestão dos seus próprios edifícios. Assinala o excelente exemplo muito próximo, em Bruxelas, da «Renewable Energy House», que mostra como, de forma custo-eficiência, se podem introduzir melhorias significativas em edifícios existentes. Algumas melhorias foram já feitas nos imóveis do Comité, bem como na via para a certificação EMAS. Solicita agora o Comité que a sua administração elabore um relatório sobre os progressos alcançados, identificando o que ainda pode ser melhorado.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia»

(2008/C 162/14)

Em 20 de Setembro de 2007, a Presidência eslovena solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre:

«O eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2008 sendo relator G. WOLF.

Na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 128 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

Índice:

1. Síntese e conclusões
2. Contexto e observações na generalidade
3. Observações na especialidade — análise e conclusões
4. Considerações particulares e recomendações

1. Síntese e conclusões

1.1 O presente parecer do CESE incide especificamente na questão da política energética e das alterações climáticas. Aborda nomeadamente em que circunstâncias se poderão materializar vantagens e desvantagens para a competitividade da UE, se o consumo de energia e a emissão de gases com efeito de estufa forem claramente reduzidos. Neste contexto, presta-se aqui especial atenção aos aspectos económicos.

1.2 Atendendo à interdependência da competitividade, do potencial económico, do emprego e do bem-estar social dos cidadãos, a presente questão reveste-se igualmente de grande importância para o futuro social da Europa.

1.3 No entender do Comité, os desafios inerentes a esta questão dão a possibilidade de desencadear uma vaga de inovação e de investimento na Europa que permitirá reforçar a economia e a competitividade (global) da indústria europeia. O sucesso neste domínio trará mais vantagens do que desvantagens também muito ao nível do emprego e do reforço do modelo social europeu.

1.4 Para tal, uma condição fundamental é a de que, no domínio das políticas económica, da energia e da investigação, se tomem as medidas correctas, se apliquem os princípios adequados e se evite o excesso de regulamentação. Caso contrário, haverá motivos de preocupação de que as desvantagens — consumo excessivo, energia demasiado dispendiosa, perda de competitividade da economia, efeitos da deslocalização, a deterioração do modelo social europeu — superem as vantagens e conduzam a uma situação de crise. A energia a preços acessíveis é a seiva vital indispensável que sustenta as modernas sociedades industriais e de serviços e todas as suas realizações sociais e culturais. Por este motivo, os custos da energia não devem ser majorados por medidas estatais suplementares que ultrapassem as medidas inevitáveis decorrentes da protecção do ambiente e da escassez de recursos.

1.5 O princípio orientador das propostas e dos instrumentos em matéria de energia e de clima deve, por conseguinte, ser o

da rentabilidade óptima; só assim se minimizarão os custos económicos e os encargos sociais dos cidadãos. No que diz respeito à protecção do ambiente, o critério aplicável corresponde aos custos de redução de um dado volume de emissões de gases com efeito de estufa (por exemplo, custos de redução de CO₂). No que diz respeito ao consumo de energia e à segurança do aprovisionamento, o critério aplicável é o da eficiência energética (mas tudo depende da definição que se dá a estes valores). Por conseguinte, os instrumentos europeus das políticas em matéria de energia e de clima devem incidir em medidas de eficiência energética viáveis e na utilização de tecnologias energéticas económicas e duradouras.

1.6 O princípio orientador das medidas políticas europeias deve ser uma política em matéria de clima e de energia que favoreça um procedimento de cooperação, com parcerias entre os sectores público e privado, no âmbito do qual os pontos fortes de cada Estado-Membro em termos económicos, geográficos e de recursos possam ser utilizados e coordenados da melhor forma. Por exemplo, devem aplicar-se técnicas que permitam utilizar as energias renováveis na Europa, em locais em que existam as melhores condições, em particular as climáticas, incluindo as vias de transmissão adequadas, e não nas regiões onde se concedam os subsídios mais elevados. Além disso, devem igualmente prever-se projectos de cooperação global em matéria de desenvolvimento e utilização de técnicas eficientes em termos energéticos que evitem a produção de gases com efeitos de estufa.

1.7 Pese embora a urgência do problema das alterações climáticas, o ritmo das alterações e das adaptações necessárias no que respeita ao aprovisionamento e ao consumo energéticos não devem constituir uma exigência excessiva para a capacidade de adaptação da economia e da sociedade. Os principais parâmetros são, por exemplo, os ciclos de amortização, os períodos de formação, as fases de desenvolvimento de novas tecnologias, bem como, em especial, as adaptações socialmente sustentáveis, as medidas em matéria de formação e outras alterações na sociedade. A investigação e o desenvolvimento devem dar um contributo significativo neste contexto.

1.8 Na perspectiva de uma abordagem ascendente, devem viabilizar-se e incentivar-se tanto as iniciativas individuais de todos os intervenientes como a variedade, a diversificação e a flexibilidade das abordagens técnicas e económicas, porque só através da variedade e da concorrência entre as diversas abordagens, inovações e práticas se obterá a solidez necessária para enfrentar situações de crise específicas e se encontrarão as

técnicas que em cada caso se revelarão particularmente eficazes. Desde modo, afigura-se igualmente necessário um cabaz energético mais diversificado, do qual não se deverá excluir prematuramente qualquer técnica válida ⁽¹⁾.

1.9 No que diz respeito aos objectivos, à regulamentação e aos instrumentos da política energética, há que ter em conta os limites da viabilidade técnica e evitar em absoluto o excesso de legislação e outras duplicações redundantes que gerem contradições. Estas últimas geram aplicações incorrectas e dão azo ao aumento desnecessário dos custos, afectando a concorrência e a prosperidade. Do mesmo modo, estes objectivos e instrumentos devem ser fiáveis a longo prazo, uma vez que será com base neles que se realizarão investimentos dispendiosos e novos desenvolvimentos que só a longo prazo propiciarão vantagens económicas, nomeadamente emprego e prosperidade.

1.10 Sempre que possível, deve ser dada prioridade aos incentivos de mercado, como, por exemplo, a atribuição judiciousa dos direitos de emissão, em detrimento de uma regulamentação pormenorizada. Tal como no passado, os custos energéticos acessíveis constituem uma condição indispensável para a competitividade global e para a protecção social de base, bem como para a formação do capital indispensável à indústria europeia para efectuar novos investimentos e despendar em investigação e desenvolvimento.

1.11 Além disso, afigura-se necessário reforçar e alargar visivelmente a investigação e o desenvolvimento de técnicas de energia respeitadoras do clima e viáveis em termos de recursos, bem como a formação de engenheiros, cientistas e técnicos nesta área. Há que prosseguir com empenho o desenvolvimento de novas práticas de utilização de energias renováveis, que neste momento não são ainda rendíveis, sem contudo as inserir prematuramente no mercado através de custos de produção mais elevados (ou da imposição de preços de compra). Estes custos devem, pelo contrário, ser investidos na intensificação da investigação e do desenvolvimento de técnicas energéticas mais eficientes e que evitem a produção de CO₂ até que estas se aproximem das condições do mercado. Por conseguinte, a ênfase de todas as medidas deve recair no desenvolvimento inovador e na aplicação eficaz de tecnologias energéticas que sejam eficientes em termos energéticos e competitivas e tenham um impacto neutro no clima.

1.12 Importa referir que para que haja condições de concorrência equitativas a nível global, é necessário estabelecer, para todos os principais emissores, metas globais e vinculativas de combate às alterações climáticas. Só assim se conseguirá evitar que os custos energéticos na UE, que de outro modo serão elevados, provoquem distorções de concorrência prejudiciais no mercado global, a começar pela migração sucessiva das indústrias de grande consumo energético, que não contribuirá de modo algum para a protecção do ambiente («fuga de carbono»). O Comité reitera os esforços de todos os intervenientes europeus no sentido de concretizar este objectivo (por exemplo a Conferência de Bali). Até à sua consecução, há que evitar a estas indústrias encargos que provoquem distorções da concorrência. Sem estas indústrias, a Europa não se conseguirá manter competitiva de forma sustentável.

⁽¹⁾ Sem prejuízo das decisões dos Estados-Membros no que diz respeito à energia nuclear.

2. Contexto e observações na generalidade

2.1 **Importância da energia.** O desenvolvimento e o uso intensivo da energia nos processos industriais, em máquinas e nos meios de transporte contribuiu de forma decisiva para o nosso actual nível de vida. A energia libertou o Homem dos trabalhos pesados e árduos, multiplicou a produtividade do trabalho, criou calor e luz e permitiu uma mobilidade e uma comunicação até então desconhecidas. A energia transformou-se na seiva vital indispensável que sustenta as modernas economias sociais e constitui a condição indispensável de todos os serviços básicos.

2.2 **Problema.** A maior parte das projecções dá a entender que a procura mundial de energia virá a aumentar no futuro devido ao crescimento da população e às necessidades de desenvolvimento de muitos países, devendo, provavelmente, duplicar (ou mesmo triplicar) até 2060. A esta procura opõem-se evidentemente dois problemas graves que exigem uma acção política a nível mundial, a fim de evitar conflitos e crises económicas: **o esgotamento dos recursos e a protecção do ambiente.** Embora neste contexto a contribuição antropogénica para as alterações climáticas («gases com efeito de estufa», em especial CO₂, metano e protóxido de azoto) represente o principal problema ambiental, há igualmente que ter em conta as repercussões de todas as medidas na biodiversidade e na saúde, bem como na gestão sustentável dos recursos e dos resíduos.

2.3 **Conselho Europeu:** O Conselho da Primavera de 2007 estabeleceu nas suas conclusões as seguintes prioridades em matéria de política energética:

- aumentar a segurança do aprovisionamento;
- assegurar a competitividade das economias europeias e uma oferta energética a preços acessíveis;
- promover a sustentabilidade ambiental e fazer frente às alterações climáticas.

2.3.1 Nesta matéria, o Comité adoptou pareceres importantes a que se faz referência no anexo ⁽²⁾.

2.4 **Pedido da Presidência eslovena.** Por carta do ministro da Economia esloveno, A. Vizjak, foi o Comité informado de que entre as prioridades da Presidência eslovena em matéria de política industrial se inclui como objectivo uma economia europeia mais eficiente em termos energéticos, que emita um volume tão reduzido quanto possível de gases com efeitos de estufa. Afiguram-se igualmente importantes os incentivos à inovação e à utilização de tecnologias e produtos respeitadores do ambiente. Está actualmente em elaboração um plano de acção relativo a uma política industrial sustentável, que será apreciado pelo Conselho Europeu aquando do Conselho da Primavera de 2008. Neste contexto, foi solicitado ao Comité que adoptasse um parecer sobre *o eventual efeito positivo ou negativo de exigências políticas acrescidas no domínio do ambiente e da energia para a competitividade da indústria europeia.*

⁽²⁾ Os pareceres pertinentes nesta matéria adoptados pelo Comité nos últimos quatro anos são indicados no anexo.

2.5 Competitividade, potencial económico e prosperidade social. As mais recentes publicações ⁽³⁾ da Comissão Consultiva das Mutações Industriais e do Comité ⁽⁴⁾ (por exemplo, «58 concrete measures to ensure the success of the Lisbon strategy») mostram claramente a estreita relação que existe entre a competitividade, o potencial económico e a margem de manobra para realizar os necessários progressos sociais. O presente parecer do CESE incide especificamente nos aspectos económicos ⁽⁵⁾ do pedido que são pertinentes para o caso em apreço.

2.6 Países industrializados. Aos países industrializados mais desenvolvidos incumbe uma obrigação especial. Esta justifica-se, por um lado, devido à produção mais elevada de emissões de gases com efeito de estufa e, por outro, pelo avanço actual destes países no que diz respeito ao desenvolvimento de novas técnicas. Estas abrangem desde a poupança de energia, o aumento da eficiência energética e o recurso a fornecedores de energia ⁽⁶⁾ com níveis de emissões quase nulos (ou seja, com emissões reduzidas) até ao desenvolvimento de procedimento técnicos adequados. Importa assim, na dialéctica entre necessidade, aspirações e realidade económica, reconhecer o que está correcto e persegui-lo com discernimento e determinação.

2.7 Custos ⁽⁷⁾. Seja como for, a utilização de formas de energia menos nocivas para o clima pelos consumidores e pelos processos industriais está — na maior parte dos casos — associada a custos ⁽⁸⁾ claramente mais elevados. Refira-se a título de exemplo a energia eólica e solar ⁽⁹⁾ (em 2007, só na Alemanha, despenderam-se cerca de 4 mil milhões de euros com a utilização de energias renováveis ⁽¹⁰⁾ subsidiada pelos consumidores) ou as centrais eléctricas a carvão com captação e armazenamento de CO₂, actualmente em fase de desenvolvimento. Também as bombas de calor ou os veículos com um consumo de combustível com emissões de CO₂ reduzidas ou mesmo nulas requerem uma tecnologia mais dispendiosa com custos mais elevados.

2.8 Riscos. Se estes custos consideráveis não tiverem como contrapartida uma poupança correspondente em termos de utilização de recursos, e enquanto as economias de países terceiros concorrentes não suportarem custos comparáveis, esta situação terá repercussões negativas na competitividade da Europa. «A Europa pode constituir um exemplo na luta contra as alterações climáticas, mas a Europa não pode aceitar situações de concorrência desleal por parte de países que não estabeleçam quaisquer restrições ambientais» ⁽¹¹⁾. As despesas com o pessoal (salários e contribuições para a segurança social) são já consideravelmente

mais elevadas na Europa do que nas economias emergentes de países como a China e a Índia e exercem, por si só, uma pressão considerável sobre a competitividade da Europa; quaisquer outros aumentos dos custos de produção, para se atingir os objectivos de protecção do clima, serão particularmente graves e extremamente perigosos.

2.9 Oportunidades. Na realidade, se uma maioria significativa de países não europeus, como a China, a Índia ou os EUA, adoptasse medidas semelhantes para a protecção do ambiente, poder-se-ia até exportar as técnicas energéticas ecológicas desenvolvidas na Europa, o que viria não só beneficiar a economia europeia, como também contribuiria para a redução do consumo global e, por conseguinte, das emissões de CO₂. Além disso, a história económica mostra que a períodos de aproximação a uma crise se seguiram frequentemente fases de maior disponibilidade para a inovação, bem como de desenvolvimento e utilização de novas tecnologias, que, por seu turno, resultaram na retoma e no crescimento económico a longo prazo (embora, até à data, com um maior consumo de energia!). Por conseguinte, a ênfase de todas as medidas intra-europeias deve recair no desenvolvimento inovador e na aplicação eficaz de tecnologias energéticas que sejam competitivas e eficientes em termos energéticos e tenham um impacto neutro no clima, enquanto os esforços de política externa no sentido de alcançar acordos globais adequados devem prosseguir veementemente: os resultados da Conferência de Bali demonstram que, pelo menos, as negociações continuam (ver ponto 2.11).

2.10 Problemas. Contudo, se estes não forem bem sucedidos, poderão surgir graves problemas. Em primeiro lugar, os sectores industriais cujos custos de produção são em grande medida determinados pelos custos da energia e do CO₂ deixarão de ser competitivos nos mercados mundiais. Encerrarão a produção na Europa e transferi-la-ão para países com custos de energia inferiores e sem custos de CO₂, levando consigo os respectivos postos de trabalho. Em determinados sectores industriais, como a indústria do alumínio ou a indústria cimenteira ⁽¹²⁾, este processo já se iniciou. Uma «avaliação de impacto» levou a Comissão a ter plena consciência deste problema ⁽¹³⁾. Contudo, na opinião do Comité, há que encontrar rapidamente uma boa solução para evitar danos económicos. Para além da deslocalização das indústrias existentes, em particular, o capital internacional deixará de investir em novas instalações industriais na Europa, optando em contrapartida por regiões com custos de energia e de CO₂ inferiores.

2.10.1 Deslocalização e «fuga». Deslocalizações desta natureza conduzirão, além disso, à redução do CO₂ emitido na UE, mas a nível global as emissões de CO₂ para a atmosfera serão iguais, senão mesmo superiores; se a produção deslocalizada recorrer a técnicas menos dispendiosas do que as utilizadas na Europa, tanto actualmente como no futuro, tal implicará, em geral, a emissão de um volume superior de gases com efeito de estufa (com excepção da energia hidráulica, por exemplo, na Noruega). Há igualmente que considerar o aumento das emissões de CO₂ relacionadas com os transportes.

⁽³⁾ Parecer de iniciativa da Comissão Consultiva das Mutações Industriais sobre o *Impacto das normas ambientais europeias sobre as mutações industriais*, CESE 696/2007, relatores A. Pezzini e M. Novicki.

⁽⁴⁾ CESE -2007/09, prefácio de Sepi.

⁽⁵⁾ Determinados aspectos sociais igualmente pertinentes para o presente parecer serão tratados no futuro parecer de iniciativa «Consequências sociais da evolução do binómio transportes/energia».

⁽⁶⁾ Também aqui podem ocorrer desilusões, como o atestam as recentes expectativas em torno dos biocombustíveis, ver TEN/286.

⁽⁷⁾ Ver a este propósito as estimativas da Comissão Europeia para os custos do pacote climático da UE de 23 de Janeiro de 2008: 0,45 % do produto interno bruto, isto é, 60 mil milhões de euros por ano ou cerca de 3 euros por cidadão e semana (mais do que 600 euros por família com 4 membros e ano).

⁽⁸⁾ Com excepção da energia hidráulica e nuclear.

⁽⁹⁾ As técnicas de acumulação necessárias para cobrir uma oferta mais elevada conduziriam a um aumento drástico dos custos.

⁽¹⁰⁾ E com os postos de trabalho criados para o efeito.

⁽¹¹⁾ Extracto do discurso proferido pelo Presidente Sarkozy em 13 de Novembro de 2007 perante o Parlamento Europeu em Estrasburgo.

⁽¹²⁾ Ver CCMI/040, A evolução da indústria cimenteira europeia.

⁽¹³⁾ «Commission eyes end to free pollution credits», Euractiv, 10.1.2008; <http://www.euractiv.com/en/climate-change/commission-eyes-free-pollution-credits/article-169434>.

2.10.2 Intensidade energética da economia. Se tal se verificasse, a economia europeia perderia uma importante produção industrial, bem como um número considerável de postos de trabalho, sem com isso trazer quaisquer benefícios para o ambiente. Ao mesmo tempo, a UE alcançaria um (aparente) sucesso competitivo a curto prazo ⁽¹⁴⁾ no domínio da eficiência energética da economia, isto é, a chamada intensidade energética (consumo de energia/produto nacional bruto), porque as indústrias de grande consumo energético teriam sido deslocalizadas.

2.10.3 Sector dos serviços. O próprio sector dos serviços, que representa uma grande parte do poder económico da Europa, só pode prosperar a longo prazo através da competitividade da indústria europeia, pelo que é igualmente afectado por custos de energia excessivos (em termos comparativos com o resto do mundo).

2.11 Acordos globais. Os acordos globais vinculativos e equilibrados que visem a redução destes gases com efeito de estufa não devem visar exclusivamente a protecção do ambiente, mas sim constituir o objectivo prioritário de todos os esforços internacionais neste domínio, porque só se poderá obter um impacto visível se os principais emissores de CO₂, como, por exemplo, a China, a Índia e os EUA, participarem nas medidas de protecção do ambiente. O Comité acolhe favoravelmente todos os esforços envidados neste sentido pela Comunidade, os Estados-Membros e organizações como o G8, a ONU, a UNESCO, a OCDE, a AIE, etc., como, por exemplo, a recém-realizada conferência de Bali.

3. Observações na especialidade — análise e conclusões

3.1 Política em matéria de energia e protecção do clima.

Uma política eficaz em matéria de energia e protecção do clima deve assegurar uma redução significativa no consumo de energia e das emissões de gases com efeito de estufa, preparar a sociedade e as principais partes interessadas para as alterações necessárias (nomeadamente, arquitectos, investidores, empresários, professores, estudantes, cidadãos, consumidores, etc., uma vez que esta questão a todos diz respeito, de um extremo ao outro da cadeia) e, em simultâneo, moldar o processo de alteração, de forma a não prejudicar a competitividade da economia europeia a nível global, mantendo assim o equilíbrio entre os objectivos estabelecidos no ponto 2.3. A situação apresenta, assim, tanto desafios como oportunidades.

3.2 Desafio. Tanto o aumento da procura global de energia como as políticas europeias em matéria de energia e clima adoptadas nos últimos anos vieram encarecer consideravelmente a energia e os produtos derivados. A fim de perseguir, com igual prioridade, os três objectivos estabelecidos no ponto 2.3 e, em simultâneo, gerar o capital necessário para realizar investimentos futuros em tecnologias inovadoras, a energia deverá, no entanto, ser proporcionada à economia europeia a preços tão acessíveis quanto possível, apesar da procura crescente a nível global, garantindo, ao mesmo tempo, a imprescindível protecção do ambiente. Por este motivo, os custos da energia não devem ser encarecidos através de medidas estatais suplementares que ultrapassem as medidas inevitáveis decorrentes da protecção do ambiente e da escassez de recursos.

Tendo em conta todas as medidas necessárias e as respectivas repercussões, afigura-se muito provável que os interesses dos fornecedores e dos consumidores de energia possam colidir.

⁽¹⁴⁾ Nomeadamente, enquanto não ocorrer uma recessão generalizada.

3.3 Incentivos e comércio de emissões. Para este fim, são necessários suficientes incentivos de mercado, por forma a assegurar que os ciclos de investimento resultem na utilização de tecnologias eficientes em termos energéticos, mesmo nos casos em que tal possa implicar custos de investimento mais elevados. Se, apesar da sua viabilidade económica, não forem efectuados quaisquer investimentos desta natureza, os obstáculos em causa terão de ser analisados e eliminados, uma vez que, na grande maioria dos casos, os investimentos em eficiência energética (ver o ponto 4.1) constituem a forma mais económica de evitar as emissões de CO₂. Em princípio, o comércio de emissões pode constituir um instrumento de mercado desta natureza. No entanto, os modos de utilização actuais devem ser objecto de melhorias consideráveis (ver o ponto 4.3), a fim de reduzir uma determinada quantidade de CO₂ com o menor custo possível. Devido à sobreposição dos instrumentos concebidos para promover as energias renováveis e à atribuição de incentivos inadequados na repartição dos certificados (em especial, a ausência de correlação entre a repartição e a produção real, que leva a que o comércio de emissões corresponda igualmente a um prémio de retirada) geraram-se lucros aleatórios que fizeram aumentar os preços da energia eléctrica em milhares de milhões de euros. As vendas em leilão, na totalidade, propostas pela Comissão contribuiriam ainda mais para aumentar os preços.

3.4 Oportunidades reais. Se, nos próximos 15 a 25 anos, formos bem sucedidos e conseguirmos concentrar os novos investimentos e reinvestimentos que se realizarem nesse período em tecnologias rendíveis, eficientes do ponto de vista energético e com emissões reduzidas, a protecção do clima poderá exercer um efeito positivo na capacidade competitiva da indústria europeia e, pese embora o aumento dos preços da energia, constituir uma oportunidade para reforçar o bem-estar geral.

3.5 Condições e recomendações. Analisam-se, em seguida, algumas das condições necessárias para a concretização destas oportunidades, formulando-se, igualmente, algumas recomendações correspondentes. Uma condição fundamental é a de que, no domínio das políticas económica, da energia e da investigação, se tomem as medidas correctas, se apliquem os princípios adequados e se evite o excesso de regulamentação. Os instrumentos políticos devem fomentar e tornar exequíveis as soluções economicamente mais interessantes. Os objectivos quantitativos devem ter em conta o ritmo das adaptações necessárias, que deverá ser compatível com uma economia saudável. Os principais parâmetros de determinação do eventual ritmo são, por exemplo, os ciclos de amortização, os períodos de formação, as fases de desenvolvimento de novas tecnologias, bem como, em especial, as adaptações socialmente sustentáveis, as medidas em matéria de formação e outras alterações na sociedade. A investigação e o desenvolvimento devem dar um contributo significativo neste contexto.

3.6 Procedimento alargado — variedade, diversificação, flexibilidade e reciprocidade. Na perspectiva de uma abordagem ascendente, devem viabilizar-se e incentivar-se tanto as iniciativas individuais de todos os intervenientes como a variedade, a diversificação e a flexibilidade das abordagens técnicas e económicas, sem, contudo, privilegiar sectores específicos. Só através de uma abordagem abrangente e da concorrência no domínio das diversas opções, inovações e práticas se obterá a solidez necessária para enfrentar situações de crise específicas e

se encontrarão não só os métodos e técnicas que em cada caso se revelarão particularmente eficazes, como também a melhor interligação entre estes. Por conseguinte, afigura-se igualmente necessário um cabaz energético mais diversificado, do qual não se deverá excluir prematuramente qualquer técnica válida ⁽¹⁵⁾. A segurança do abastecimento usufrui de uma interligação adequada entre produtores, fornecedores e utilizadores ao longo de toda a cadeia de abastecimento. Para tal, é necessário que existam relações económicas recíprocas, ou seja, condições seguras para o investimento de capital estrangeiro na UE e, inversamente, condições seguras para os investimentos da UE em países fornecedores.

3.7 Medidas políticas europeias e cooperação global. A política europeia em matéria de clima e energia deve privilegiar um procedimento de cooperação, com parcerias entre os sectores público e privado, no âmbito do qual os pontos fortes de cada Estado-Membro em termos económicos, geográficos e de recursos possam ser utilizados e coordenados da melhor forma. Por exemplo, devem aplicar-se técnicas que permitam utilizar as energias renováveis na Europa, em locais em que existam as melhores condições, em particular as climáticas, incluindo as vias de transmissão adequadas, e não nas regiões onde se concedam os subsídios mais elevados. Além disso, devem igualmente prever-se projectos de cooperação global em matéria de desenvolvimento e utilização de técnicas eficientes em termos energéticos que evitem a produção de gases com efeitos de estufa.

3.8 Objectivos quantitativos: contradições ⁽¹⁶⁾ e sobreposições. A rentabilidade óptima minimiza os custos económicos e os encargos sociais dos cidadãos.

Sobreposições entre os objectivos políticos em matéria de energia e clima dão azo a um excesso de regulamentação e a soluções economicamente gravosas, pelo que urge evitá-las. A título de exemplo, veja-se o seguinte exemplo:

- O objectivo geral da UE em matéria de ambiente, nomeadamente a redução das emissões de CO₂ em 20 % no período de 1990 a 2020, em conformidade com a decisão do Conselho de Março de 2007, resultará numa perda de PIB ⁽¹⁷⁾ de 480 (segundo estimativas da Comissão de 23 de Janeiro de 2008) a 560 mil milhões de euros (GWS/Prognos) ⁽¹⁸⁾ no período de 2013 a 2020. Este facto deve ser reconhecido e servir como orientação principal para a realização de outras acções.
- O estabelecimento de um objectivo suplementar ambicioso, nomeadamente, uma quota de mercado das energias renováveis de 20 %, aumentaria consideravelmente estes custos, porque os custos inerentes à eliminação de CO₂ nas energias renováveis são significativamente mais elevados do que os de outras medidas de redução de CO₂.

⁽¹⁵⁾ Sem prejuízo das decisões dos Estados-Membros no que diz respeito à energia nuclear.

⁽¹⁶⁾ O desenvolvimento das actuais tecnologias de captação e armazenamento de carbono poderia constituir um meio particularmente eficaz para reduzir as emissões de CO₂. Todavia, com este processo, a eficiência energética é inferior à de uma instalação semelhante que não disponha de captação e armazenamento de CO₂. Neste contexto, os interesses de redução de CO₂ e de eficiência energética são assim claramente contraditórios. Atendendo às grandes reservas de carvão actuais, esta perda de eficiência energética poderá ser o preço que se terá de pagar a curto prazo. Numa fase posterior, a eficiência energética não deverá ser exigida também como **objectivo quantitativo**.

⁽¹⁷⁾ Discurso do Presidente da Comissão Barroso de 23 de Janeiro de 2008.

⁽¹⁸⁾ Estudo GWS/Prognos Outubro de 2007, encomendado pelo Ministério Alemão da Economia e Tecnologia.

- Fazer ainda da eficiência energética da economia (ver o ponto 2.10.2) uma meta explicitamente quantificada (20 %) trará novas desvantagens e complicações, porque a forma mais simples de concretizar este objectivo consiste na deslocação da indústria ou — em virtude da forma como se define a eficiência energética — na substituição do cabaz energético, preterindo a energia nuclear e o carvão em favor do gás e das fontes de energia renováveis (uma opção francamente mais dispendiosa) ⁽¹⁹⁾. Estes efeitos secundários indesejáveis mostram que a eficiência energética não pode constituir um fim, mas sim **um meio** — e, reconhecidamente, um meio muito importante — para concretizar de forma sustentável os três **objectivos** fundamentais estabelecidos no ponto 2.3.

Face ao exposto, o Comité recomenda que em primeiro lugar se avaliem, de forma objectiva e cuidadosa, todas as normas de protecção do ambiente tendo em conta as suas repercussões no PIB, a fim de assegurar a competitividade das indústrias europeias a par da imprescindível redução dos gases com efeito de estufa e alcançar uma afectação óptima dos recursos.

3.8.1 Estudos. Estudos dão a entender que ⁽²⁰⁾:

- o estabelecimento de um objectivo que vise reduzir as emissões de CO₂ na UE em pouco menos de 20 % ⁽²¹⁾ é economicamente viável se os decisores políticos e a sociedade forem bem sucedidos na aplicação coerente das medidas mais vantajosas do ponto de vista económico (o estudo McKinsey da base para o topo identifica com precisão todas as medidas necessárias e exequíveis para tal); embora alguns estudos demonstrem que é rentável alcançar objectivos de redução maiores, não demonstram, na perspectiva do topo para a base, como se pode fazê-lo;
- todavia, o custo de cada ponto percentual adicional em termos de redução de CO₂ aumenta acentuadamente (uma perda acumulada de PIB de 480 a 560 mil milhões de euros, ver o ponto 3.8); assim, o objectivo de reduzir o CO₂ em 20 % implica uma transição dispendiosa de pacote energético, passando do carvão para o gás e as fontes de energia renováveis;
- o estabelecimento de um objectivo suplementar de 20 % em matéria de energias renováveis representará custos adicionais que ascenderão a muitos milhares de milhões de euros, porque este objectivo só pode ser concretizado através de uma aplicação fortemente subsidiada (pelo menos, na actual fase de desenvolvimento) de tecnologias onerosas.

3.8.2 Equilíbrio dos objectivos constantes do ponto 2.2.

Na perspectiva do indispensável equilíbrio entre os três objectivos em matéria de energia e ambiente especificados no

⁽¹⁹⁾ Na origem, está a definição de eficiência energética enquanto rácio entre o consumo de energia primária e o PIB. Por seu turno, o consumo primário de energia é calculado através do chamado «método de eficiência». Isto significa que a eficiência energética pode triplicar se, por exemplo, uma central nuclear for substituída por energia eólica ou solar, sem com isso poupar um único kWh de electricidade. A substituição de uma central nuclear por gás natural aumentaria igualmente o grau de eficiência energética, mas, neste caso, também as emissões de CO₂.

⁽²⁰⁾ McKinsey, curva de custos da redução de CO₂ na Alemanha, Setembro de 2007; EEFA, estudo relativo a indústrias de grande consumo energético, Setembro de 2007.

⁽²¹⁾ Mais exactamente: para a Alemanha 26 %; extrapolando para o conjunto da UE cerca de 15 % — 20 %.

ponto 2.3, os instrumentos políticos devem visar a sua concretização de forma efectiva através de medidas de redução do CO₂ que sejam economicamente atractivas e cuja execução não comporte prejuízos. No entanto, exigir que o cabaz energético seja alterado para incluir uma percentagem exageradamente elevada de energias renováveis — o que, atendendo ao estado actual da evolução tecnológica se revelaria prematuro e, por conseguinte, dispendioso — e estabelecer-se um objectivo económico de eficiência energética excessivamente regulamentado resultará numa afectação incorrecta ⁽²²⁾ dos factores de produção em toda a economia e poderá também criar o risco de que a produção europeia deixe de ser capaz de suprir a procura de técnicas ambientais particularmente eficientes. Por exemplo, um estudo da Comissão Europeia revelou ⁽²³⁾ que a aplicação de preços de CO₂ na ordem dos 20-25 euros/tonelada tem já um impacto considerável na competitividade de muitos sectores industriais.

3.9 Investigação e desenvolvimento, formação.

3.9.1 O reforço da investigação e do desenvolvimento em toda a cadeia energética constitui um elemento essencial das evoluções tecnológicas indispensáveis para propiciar novas opções, reduzir custos e melhorar a eficiência da exploração e promoção dos recursos, da conversão e do armazenamento de energia e da utilização final pela indústria, pelos transportes, pelos agregados e pelos consumidores privados. Tal como reiterado repetidamente pelo Comité, o financiamento de I&D no domínio da energia deve ser consideravelmente reforçado. Tal financiamento deve também beneficiar de uma redução das elevadas subvenções de mercado concedidas a tecnologias que estão ainda muito aquém de atingirem a viabilidade comercial de forma autónoma.

3.9.2 O apoio estatal à investigação no domínio da energia deve incidir na investigação fundamental de base (catálise, biotecnologias brancas/verdes, investigação de materiais, fusão nuclear, decaimento de actínidos, etc.), ao passo que o apoio à I&D aplicada deve provir principalmente das empresas (incluindo PME). Para além disso, é necessário proceder à formação intensiva de todos os especialistas no domínio, sejam eles técnicos, engenheiros ou cientistas, bem como ministrar formação a todos aqueles — incluindo consumidores — indirectamente relacionados com a energia.

4. Considerações particulares e recomendações

4.1 Eficiência energética: uma opção com futuro garantido

- A eficiência energética é uma «opção com futuro garantido» porque melhora a segurança do aprovisionamento, reduz a poluição e estabiliza os preços da energia.
- A nível mundial, o reforço da eficiência energética poderá reduzir ⁽²⁴⁾ as emissões de CO₂ em cerca de 6 Gt (mil milhões de toneladas) até 2030, a custos negativos.
- A eficiência energética é a chave para a inclusão dos países terceiros num acordo global de protecção do ambiente.

⁽²²⁾ Tal como se reflecte nas actuais medidas políticas de curto prazo que envolvem planos quinquenais de atribuição — frequentemente, a nível nacional — de quotas de energias renováveis e CO₂.

⁽²³⁾ «Revisão do regime de comércio de licenças de emissão da UE. Relatório sobre a competitividade internacional», Comissão Europeia/McKinsey/Ecofys, Dezembro de 2006.

⁽²⁴⁾ McKinsey, curva de custos.

- Para a sua optimização, urge eliminar os conflitos em matéria de objectivos constantes da legislação: direito de arrendamento, quotas de reciclagem.
- A «medição» da eficiência energética de um determinado país deve incidir na utilização real dos bens pelos consumidores e não deve ser feita exclusivamente com base no rácio entre a utilização de energia e o PIB.
- No que diz respeito aos produtos alimentados a energia, em caso de incompatibilidade entre objectivos, deve sempre privilegiar-se a vida útil de um produto.
- Deve ser incentivada com carácter prioritário em domínios com um elevado potencial de poupança de custos, sobretudo no domínio da construção e em centrais eléctricas.
- A sua rentabilidade é determinada pelos ciclos de investimento e pelos prazos de amortização.
- Estes devem ser igualmente um factor fundamental nas energias renováveis (ver o ponto relativo às energias renováveis para mais informação).
- As instalações industriais que respeitem os parâmetros de eficiência energética não devem ser sobrecarregadas com custos adicionais através de instrumentos políticos tais como o comércio de emissões (por exemplo, vendas em leilão).
- O potencial de eficiência energética global deve ser explorado a nível sectorial ⁽²⁵⁾.

4.2 Energias renováveis

4.2.1 As energias renováveis contribuem para o aprovisionamento sustentável em energia (maior segurança do aprovisionamento e produção de energia virtualmente neutra ou isenta de CO₂). A longo prazo, devem autonomizar-se e dispensar os incentivos e, assim, tornar-se consideravelmente mais eficientes.

4.2.2 Por isso, quaisquer medidas de promoção ou desenvolvimento das energias renováveis deverão ter em conta os seguintes pontos, a fim de tornar qualquer apoio economicamente mais viável:

- O apoio deve ser orientado por forma a que a sua viabilidade económica seja tão grande quanto possível.
- Ao invés de se desenvolverem a expensas de indústrias existentes que já provaram o seu valor, os mercados-piloto devem ser, sobretudo, fomentados através da criação de condições adequadas e ser compatíveis com as referidas indústrias.
- Os instrumentos de apoio devem privilegiar os melhores locais na UE. A biomassa deve ser utilizada para fins energéticos nas regiões onde é produzida. (Custos de transporte).
- As tecnologias no domínio das energias renováveis, que estão ainda muito aquém de atingirem a viabilidade económica, devem, numa primeira fase, continuar a ser desenvolvidas através de instrumentos de I&D e não através de uma implantação maciça e fortemente subsidiada.

⁽²⁵⁾ Em conformidade com a abordagem da AIE.

- O apoio à eficiência energética e às energias renováveis deve ser conjugado de forma coerente: a prioridade inicial deve incidir em medidas de eficiência energética após o que se empreenderão acções com vista a promover a utilização de energias renováveis. Por exemplo: a futura directiva relativa às energias renováveis e ao aquecimento visa promover a utilização de fontes de energia renovável no aquecimento de edifícios que tenham já sido renovados por forma a reduzir as necessidades de aquecimento.

4.3 Outras recomendações de acção

- Antes de estabelecer quaisquer objectivos futuros, deve analisar-se a viabilidade técnica da sua aplicação, bem como as implicações económicas e sociais, após o que se deverá estabelecer uma cooperação a nível europeu e, de preferência, também a nível internacional para definir esses objectivos.
- Os instrumentos políticos devem produzir os efeitos desejados (por exemplo, incentivos ao investimento em medidas económicas, desenvolvimento de novos mercados) e evitar repercussões inconvenientes (por exemplo, a deslocalização do investimento e o aumento dos custos para as empresas e os consumidores).
- Os instrumentos políticos devem ser mais coerentes do que até à data na forma como tomam em consideração o clima, a eficiência energética e a eficiência do capital, com base em valores quantificáveis. Neste contexto, a medida mais adequada consiste no custo de redução das emissões de CO₂.
- A UE deve reduzir o conjunto de instrumentos excessivamente regulamentado (comércio de emissões, apoio às energias renováveis, apoio à co-geração de calor e electricidade, tributação da energia e legislação, nomeadamente, a profusão de directivas específicas). Há também que resolver as incompatibilidades entre os diversos objectivos, devendo ainda dar-se prioridade a medidas economicamente rentáveis em detrimento de outras que o não sejam (em geral, a eficiência energética deve ser prioritária em relação à prossecução do desenvolvimento das energias renováveis).
- O comércio de emissões deve ser modificado, a fim de promover a eficiência energética e evitar encerramentos da produção. Para que as empresas possam dispor do capital necessário para investirem em eficiência energética, os certificados devem ser atribuídos com base em parâmetros relacionados com os volumes reais de produção e não através de vendas em leilão. O comércio de emissões teria um impacto tão grande em termos de aumento da eficiência energética como as vendas em leilão, mas sem quaisquer repercussões negativas (tais como a consolidação dos aumentos desnecessários do preço da electricidade — lucros aleatórios — ou a imposição de encargos excessivos nas indústrias de grande consumo energético). É necessário evitar a sobreposição dos instrumentos concebidos para promover as energias renováveis e a atribuição de incentivos inadequados na repartição dos certificados e, ao invés, ter em conta a correlação entre a repartição e a produção real (para evitar que o comércio de emissões corresponda igualmente a um prémio de retirada!). As vendas em leilão fariam com que, em determinados sectores, só os custos de produção aumentassem mais de 10 %, o que congelaria quaisquer aumentos de salários previstos.
- Dever-se-ia harmonizar a promoção das energias renováveis a nível da UE, a fim de permitir a construção de parques eólicos e fotovoltaicos nos sítios mais adequados na UE. Uma promoção mais vasta das fontes renováveis de energia térmica e eléctrica e de combustíveis deve orientar-se não em função das necessidades regionais, mas sim de acordo com as melhores condições climáticas (e técnicas de transferência).
- A energia, enquanto factor de produção, deve ser, em grande medida, isentada de custos energéticos e ambientais suplementares impostos pelo Estado — isto é, suplementares aos já provenientes dos fornecedores de energia e determinantes do preço de aquisição da energia pago a cada um deles — (comércio de emissões, apoio às energias renováveis e incentivo à co-geração de calor e electricidade, tributação da energia, etc.), a fim de não prejudicar a posição competitiva global e evitar deslocalizações. Só as empresas economicamente viáveis reúnem as condições necessárias para melhorar a eficiência, desenvolver novas tecnologias e obter o capital necessário.
- Os acordos globais devem dar ênfase a objectivos relativos (eficiência energética, emissão de gases com efeitos de estufa/PIB), a fim de que os países com um maior potencial de crescimento (e, por conseguinte, um maior potencial de aumento de emissões) tenham incentivos para participar. Estes incentivos devem, sobretudo, revestir a forma de transferências de tecnologia — à semelhança, por exemplo, do objectivo estabelecido no fórum AP-6 ⁽²⁶⁾, que congregou seis países da região da Ásia-Pacífico — para que as tecnologias eficientes possam chegar rapidamente às regiões onde as necessidades de recuperação são mais prementes.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ A «Parceria Ásia-Pacífico em matéria de desenvolvimento limpo e alterações climáticas» é um novo fórum que visa acelerar o desenvolvimento e a utilização de tecnologias energéticas mais limpas. Participam no fórum a Austrália, o Canadá, a China, a Índia, o Japão, a Coreia e os EUA. O objectivo consiste em alcançar, em conjunto com a economia, objectivos energéticos e ambientais de forma a intensificar um desenvolvimento económico e uma redução da pobreza sustentáveis. Neste contexto, a ênfase recai nos investimentos, no comércio e na transferência de tecnologia.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 460/2004, que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, no que respeita à duração da agência»

COM(2007) 861 final — 2007/0291 (COD)

(2008/C 162/15)

Em 24 de Janeiro de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 460/2004, que cria a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, no que respeita à duração da agência»

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro) decidiu por 134 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Instrumentos de gestão baseados nos direitos de pesca»

(2008/C 162/16)

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

«Instrumentos de gestão baseados nos direitos de pesca»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 22 de Janeiro de 2008, sendo relator Gabriel SARRÓ IPARRA-GUIRRE

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro de 2008), o Comité Económico e Social aprovou o presente parecer por 110 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções.

1. Conclusões

1.1 O Comité entende necessário que a Comissão, após o período de debate, efectue um estudo sobre as capacidades actuais das frotas comunitárias e as quotas necessárias para a sua competitividade, respeitando a sustentabilidade do pescador comunitário.

1.2 Este estudo deveria abranger a actualização dos direitos de pesca dos Estados-Membros adquiridos com base na estabilidade relativa, tendo em conta os 24 anos decorridos desde 1983.

1.3 Esta actualização deveria ter um carácter de atribuição periódica de quotas, por exemplo durante cinco anos, para que estas possam ser redistribuídas caso se verifiquem desequilíbrios.

1.4 Esta actualização deveria analisar as melhores soluções para evitar, no futuro, os actuais desequilíbrios nas quotas de algumas espécies pelágicas e demersais em determinadas zonas de pesca, que criam, para a maioria dos Estados-Membros, «quotas excedentes» e «quotas deficitárias».

1.5 Em qualquer caso, deverá tratar-se de quotas reais baseadas em dados científicos seguros. Por isso, o CESE crê que se deve fazer um maior esforço de conhecimento dos recursos, porque hoje em dia a maioria das quotas é estabelecida com base no critério da precaução por não haver dados científicos suficientes.

1.6 O Comité considera, por outro lado, que o princípio da estabilidade relativa implica direitos adquiridos para os Estados-Membros. Tais direitos não devem desaparecer, mas podem ser actualizados em função das necessidades de sustentabilidade dos recursos e da competitividade das frotas comunitárias que actualmente requer a política comum da pesca.

1.7 O CESE é de opinião que, se a Comissão considera que se deve ter um sistema de gestão baseado nos direitos de pesca, este haverá de ser à escala comunitária.

1.8 O Comité considera que os direitos de pesca devidamente actualizados poderiam evitar devoluções de peixe ao mar e reduzir consideravelmente a sobrepesca.

1.9 Todavia, considerando prioritários os direitos dos pescadores artesanais, de particular importância para os Estados-Membros insulares e para as regiões insulares, o Comité considera a pesca artesanal, entendida como a praticada por embarcações de pesca de comprimento total inferior a 12 metros ⁽¹⁾, deve ser excluída da aplicação do sistema de gestão baseado nos direitos de pesca à escala comunitária.

1.10 Para o Comité, se a Comissão estabelece uma gestão dos recursos com base nos direitos de pesca, deveria começar pelas pescarias em que, registando-se desequilíbrios entre quotas excedentes e deficitárias, haja um largo consenso entre os Estados-Membros afectados.

1.11 Em tal caso, o Comité é de opinião que caberia à Comissão fixar o nível de negociação dos direitos de pesca — à escala comunitária, dos Estados-Membros, de organizações de produtores ou de empresas — bem como o controlo das transacções.

1.12 O Comité considera que, ultrapassados os actuais desequilíbrios no respeito do princípio da estabilidade relativa, se terá dado um passo importante em frente para um sistema de gestão baseado nos direitos de pesca.

2. Introdução

2.1 Através da *Comunicação relativa aos instrumentos de gestão baseados nos direitos de pesca* ⁽²⁾, a Comissão pretendeu lançar um debate ao longo de um ano (27.2.2008) sobre a necessidade de encontrar soluções que permitam atingir de modo mais eficaz os objectivos de sustentabilidade dos recursos e de competitividade da frota comunitária previstos na nova política comum da pesca (PCP).

2.2 No *Livro Verde sobre o Futuro da Política Comum da Pesca* ⁽³⁾, a Comissão pretendia explorar novas modalidades de gestão, como «sistemas baseados nas leis do mercado para a atribuição das quotas, como quotas individuais transferíveis e leilões, que criam um mercado de direitos da pesca e podem aumentar o

interesse dos detentores dos direitos na sustentabilidade da pesca a longo prazo».

2.3 No *Guia sobre a reforma da política comum da pesca* ⁽⁴⁾, a Comissão considerava que «o sector das pescas continua a apresentar características específicas que tornam difícil a aplicação de condições económicas normais, nomeadamente a livre concorrência entre os produtores e a liberdade de investimento». As referidas características englobam, nomeadamente, o desequilíbrio estrutural que existe entre recursos haliêuticos escassos e frotas de pesca potentes, a dependência contínua de determinadas comunidades costeiras das pescas. Neste guia, a Comissão estabelecia um calendário de acções, com início em 2002 com a organização de seminários sobre a gestão económica, a fim de debater um regime de direitos de pesca cessíveis (individuais ou colectivos). Em 2003, a Comissão estabeleceria um relatório para o Conselho sobre o resultado destes debates. Com um certo atraso em relação ao calendário previsto, realizou-se, em Maio de 2007, um seminário sobre a dimensão económica da pesca, onde se debateu, entre outros, o tema dos direitos de pesca ⁽⁵⁾.

2.4 O CESE considerou oportuno elaborar o presente parecer de iniciativa com a finalidade de dar o seu contributo para o debate previsto pela Comissão sobre o modo de avançar na melhoria da gestão dos recursos, a qual deveria ser o pilar básico da PCP para atingir a sustentabilidade dos recursos a longo prazo e, simultaneamente, a competitividade das frotas comunitárias.

2.5 O objectivo do presente parecer é dar destaque às dificuldades existentes para conseguir uma gestão económica eficaz dos recursos de pesca com base nos direitos de pesca e propor possíveis soluções para ultrapassar estas dificuldades.

2.6 O CESE concorda com a Comissão sobre a necessidade de criar um clima «mais favorável para a introdução de condições económicas mais normais e para a eliminação dos obstáculos a uma actividade económica normal como os contingentes nacionais de possibilidades de pesca e o princípio da estabilidade relativa» ⁽⁶⁾.

2.7 Assim, o parecer pretende, em primeiro lugar, aprofundar a análise do princípio da estabilidade relativa que, na opinião das principais associações profissionais pesqueiras comunitárias ⁽⁷⁾, e da Comissão, é um dos principais obstáculos à possibilidade de introduzir um sistema de direitos de pesca à escala comunitária, pelo facto de que a transacção ou a transferência de propriedade definitiva dos direitos entre empresas dos Estados-Membros modificaria as percentagens actuais de repartição das quotas entre os mesmos e, a par disso, a estabilidade relativa. Pretende-se, em segundo lugar, fornecer elementos que permitam accionar este sistema de gestão que já funciona à escala nacional em alguns Estados-Membros e em alguns países terceiros que concorrem no mercado comunitário.

⁽⁴⁾ COM(2002) 181 final de 28.5.2002.

⁽⁵⁾ Seminário organizado pela Comissão em Bruxelas, em 14 e 15 de Maio de 2007.

⁽⁶⁾ COM(2002) 181 final, p. 24.

⁽⁷⁾ A AEOP e a Europêche/COGECA apresentaram dois documentos (Ref. EAPO 07-29 de 17.9.2007; Ref. Europêche/COGECA EP(07)119F/CP (07)1053, de 17.9.2007) em que reflecte esta preocupação sobre os direitos de pesca, ao grupo de trabalho «Recursos» do Comité Consultivo da Pesca, em 18.9.2007.

⁽¹⁾ Artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Pesca (JO L 223 de 15.8.2006).

⁽²⁾ COM(2007) 73 final de 26.2.2007.

⁽³⁾ COM(2001) 135 final de 20.3.2001.

2.8 Contexto histórico

2.8.1 Em 1972 ⁽⁸⁾, o princípio da igualdade de acesso aos recursos haliêuticos dos Estados-Membros, estabelecido em 1970 ⁽⁹⁾, foi derogado pelo Conselho durante um período transitório que, em princípio, terminaria em 31.12.1982.

2.8.2 Por consequência, e a fim de proteger as zonas costeiras após o termo do período de transição, o Conselho aprovou, em 1976, as chamadas «preferência da Haia» ⁽¹⁰⁾ que, no plano interno, visavam proteger a pesca costeira no intuito de ter em conta as «necessidades vitais» das comunidades locais dependentes da pesca.

2.8.3 As negociações entre a Comissão e os Estados-Membros para a repartição dos totais de capturas admissíveis (TAC) prosseguiram até 1983, ano em que foi aprovado o Regulamento (CEE) n.º 170/83, que é um regime comunitário de conservação e de gestão dos direitos de pesca, ⁽¹¹⁾ no qual se fixou a repartição definitiva em função dos seguintes critérios: as actividades de pesca tradicionais de cada Estado-Membro, as necessidades específicas das regiões cujas populações locais eram particularmente dependentes da pesca (tendo em conta as «preferências da Haia») e a potencial perda de capturas nas águas de países terceiros como consequência do alargamento das zonas económicas exclusivas (ZEE) a 200 milhas.

2.8.4 Este regime de repartição, conhecido com critério de estabilidade relativa, garantia a cada Estado-Membro ⁽¹²⁾ uma percentagem invariável dos TAC correspondentes a cada espécie. O Conselho entendia o conceito de «estabilidade relativa» como a que, «em função da situação biológica momentânea dos recursos, deverá preservar as necessidades particulares das regiões cujas populações locais dependem particularmente da pesca e das indústrias afins» ⁽¹³⁾. Ou seja, mantinham-se as «preferências da Haia» tal como o Conselho as previra em 1976, mantendo-se a derrogação do princípio de igualdade de acesso.

2.8.5 Conforme estabelecido no Regulamento (CEE) n.º 170/83, a Comissão devia elaborar um relatório, antes de 31 de Dezembro de 1991, sobre a situação socioeconómica das regiões litorais. Com base no relatório, o Conselho decidiria os ajustamentos necessários, bem como a possibilidade de prorrogar o regime das condições de acesso e os critérios de repartição das quotas, até 31 de Dezembro de 2002.

2.8.6 Com base no relatório apresentado pela Comissão, o Conselho optou pela decisão política de prorrogar o regime das condições de acesso e os critérios de repartição das quotas, até 31/12/2002 ⁽¹⁴⁾.

⁽⁸⁾ Conforme os Actos relativos às condições de adesão da Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, o período transitório terminava em 31 de Dezembro de 1982. JO L 73 de 27.3.1972.

⁽⁹⁾ Regulamento (CEE) n.º 2141/70, publicado no JO L 236 de 27.10.1970.

⁽¹⁰⁾ Resolução do Conselho de 3.11.1976 (JO C 105 de 7.5.1981).

⁽¹¹⁾ JO L 24 de 27.1.1983.

⁽¹²⁾ Em 1983, a Comunidade integrava a Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Reino Unido, Grécia, Países Baixos, Irlanda, Itália e Luxemburgo.

⁽¹³⁾ Considerandos 6 e 7 do Regulamento (CEE) n.º 170/1983. JO L 24 de 27.1.1983.

⁽¹⁴⁾ Artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 170/1983.

2.8.7 Finalmente, o Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da política comum da pesca, estabelecia no artigo 20.º que «as possibilidades de pesca são distribuídas entre os Estados-Membros de forma a garantir a cada um a estabilidade relativa das actividades de pesca para cada população ou pescaria.» Do mesmo modo, o artigo 17.º volta a prorrogar a derrogação do princípio de igualdade de acesso até 31 de Dezembro de 2012, voltando a contemplar a elaboração de um relatório sobre a derrogação da igualdade de acesso.

3. Observações na generalidade

3.1 Na opinião do CESE, torna-se claro que o critério de estabilidade relativa, ou seja, a percentagem invariável dos TAC atribuídos a cada Estado-Membro há 24 anos, não tem em conta a evolução económica e social das populações que actualmente dependem da pesca e das indústrias afins. Assim, a capacidade actual das frotas comunitárias, a exploração actual dos recursos e os investimentos efectuados nas regiões costeiras pouco têm a ver com a situação de 1983, ano em que alguns Estados-Membros com interesses pesqueiros ainda não tinham aderido à Comunidade.

3.2 Nos regulamentos da Comissão sobre adaptação de quotas ⁽¹⁵⁾, pode-se constatar como todos os anos se verificam, em algumas pescarias e em algumas zonas de pesca comunitárias, desfasamentos importantes entre as quotas atribuídas aos Estados-Membros e as capturas efectuadas pelos mesmos, tanto no respeitante a espécies pelágicas como demersais. Estes desequilíbrios, que em alguns casos representam «excedentes de quota», «quotas deficitárias» e, inclusive, «quotas não aproveitadas» por falta de frota, afectam a maioria dos Estados-Membros em relação a outras pescarias e zonas de pesca e não obedecem apenas a razões biológicas mas também às consequências da aplicação do critério de estabilidade relativa.

3.3 O CESE crê que a principal preocupação da concessão de direitos no âmbito dos totais admissíveis de capturas (TAC) deverá ser a de assegurar níveis mais elevados e mais sustentáveis de recuperação (e manutenção) das populações de peixes de diferentes espécies e dos demais recursos marinhos. O CESE recomenda o desenvolvimento de maiores esforços para melhorar o conhecimento científico sobre a situação das unidades populacionais de peixe e sobre as melhores formas de gestão das práticas de pesca e de atribuição, visando obter os melhores resultados tanto em termos de manutenção das unidades populacionais de peixe como de prosperidade económica das comunidades de pescadores, que é condicionada pela primeira. Os totais de capturas devem ser mantidos dentro de limites, cientificamente estabelecidos, que visem um máximo de sustentabilidade, devendo, além disso, proceder-se ao controlo eficaz e à aplicação dos limites individuais de captura.

3.4 O Comité considera que a Comissão deve levar a efeito um estudo sobre as capacidades actuais das frotas e as quotas necessárias para a sua competitividade e para a sustentabilidade das unidades populacionais de peixe. Este estudo deveria

⁽¹⁵⁾ Os dos três últimos anos são: Regulamento (CE) n.º 6/2005 da Comissão (JO L 776 de 24.5.2005, p. 130); Regulamento (CE) n.º 742/2006, JO L 130 de 18.5.2006; Regulamento (CE) n.º 609/2007, JO L 141 de 2.6.2007.

abranger a actualização dos direitos adquiridos dos Estados-Membros, com base no princípio de estabilidade relativa, a fim de analisar quais serão as melhores soluções para evitar, no futuro, os actuais desequilíbrios nas quotas de algumas espécies pelágicas e demersais em determinadas zonas de pesca. Tudo isto para conseguir a sustentabilidade a longo prazo dos recursos e a competitividade das frotas comunitárias, que são os objectivos principais da PCP.

3.5 O Comité considera, por outro lado, que o princípio de estabilidade relativa implica direitos adquiridos para os Estados-Membros. Tais direitos não devem desaparecer sem mais, mas podem ser actualizados em função das necessidades de sustentabilidade dos recursos e de competitividade das frotas comunitárias actualmente inerentes à política comum da pesca.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE entende que a Comissão deveria efectuar o estudo solicitado o mais brevemente possível, finalizado o debate, uma vez que a actual situação dos recursos haliêuticos comunitários e da competitividade da frota comunitária não pode aguardar até 2012 um novo relatório da Comissão para corrigir os desequilíbrios actuais entre quotas de captura e frota comunitária.

4.2 Esta actualização deveria ter um carácter de atribuição periódica de quotas, por exemplo durante cinco anos, que poderia ser objecto de redistribuição caso se verifiquem de novo desequilíbrios.

4.3 O CESE é de opinião que, se após o debate realizado para procurar soluções para a actual situação, a Comissão considera que se deve prever a implantação de um sistema de gestão baseado nos direitos de pesca actualizados dos Estados-Membros, esta implantação deve fazer-se à escala comunitária.

4.4 O CESE entende que, após a assinatura do Tratado de Reforma (Tratado de Lisboa) em Dezembro de 2007, haverá um clima muito propício entre os Estados-Membros para aceitar este sistema de gestão da pesca.

4.5 O Comité está consciente das dificuldades inerentes à criação de um sistema de gestão à escala comunitária, baseado nos direitos de pesca negociáveis, mas considera que pode ser uma via para encontrar «uma forma de exploração dos recursos aquáticos vivos que crie condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social» ⁽¹⁶⁾, se forem tidos em conta os seguintes critérios:

4.5.1 Com o objectivo de não prejudicar os direitos dos pescadores artesanais ⁽¹⁷⁾, a pesca artesanal, de que dependem muitas comunidades costeiras, em particular as dos Estados-Membros e das regiões insulares, deve ser excluída da aplicação do sistema de gestão baseado nos direitos de pesca à escala comunitária.

4.5.2 Para evitar posições dominantes no mercado de transacção de direitos de pesca, esta poderia estar limitada a uma percentagem do total máximo anual por espécie em cada Estado-Membro.

4.5.3 Para o Comité, a aplicação deste sistema de gestão deveria ser gradual, de forma escalonada entre as diferentes pescarias comunitárias, a começar pelas pescarias que, registando desníveis entre quotas excedentes e deficitárias, beneficiam de um largo consenso entre os Estados-Membros implicados nessa pescaria.

4.5.4 A Comissão deveria estabelecer, para as pescarias afectadas pelo sistema de gestão dos direitos de pesca, no caso de negociação, se esta se efectua à escala comunitária, dos Estados-Membros, das organizações de produtores ou das empresas, fixando de modo claro o controlo das transacções.

4.6 O Comité considera que os direitos de pesca devidamente actualizados poderiam evitar devoluções de peixe ao mar e reduzir consideravelmente a sobrepesca.

4.7 O Comité considera que, ultrapassados os actuais desequilíbrios no respeito do princípio de estabilidade relativa, se terá dado um passo importante em frente para um sistema de gestão baseado nos direitos de pesca. Este sistema, devidamente regulado para evitar posições dominantes no mercado, permitirá uma repartição mais equilibrada e ajustada dos recursos entre as diferentes frotas comunitárias, o que contribuirá para conseguir uma maior sustentabilidade dos recursos e a competitividade das frotas comunitárias.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas (JO L 358 de 31.12.2002).

⁽¹⁷⁾ Deve entender-se por pesca artesanal a definida no artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 1198/2006, ou seja, a praticada por embarcações com um comprimento total inferior a 12 metros.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, no que respeita ao regime de ajuda ao algodão»

COM(2007) 701 final — 2007/0242 (CNS)

(2008/C 162/17)

Em 4 de Dezembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, no que respeita ao regime de ajuda ao algodão»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 22 de Janeiro de 2008, sendo relator P. NARRO SÁNCHEZ.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 141 votos a favor, 33 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O novo regime para o algodão será aplicado a partir de 1 de Janeiro de 2008. É imperioso que o Conselho de Ministros tome o mais brevemente possível uma decisão que dê ao agricultor certa segurança sobre qual será o quadro regulamentar em vigor na próxima campanha.

1.2 O CESE vê a dissociação parcial de 65 % estabelecida no regulamento alterado e que se mantém invariável na proposta da Comissão como um sistema ineficaz para a manutenção do cultivo em determinadas zonas produtoras da União Europeia. A utilização intensiva de mão-de-obra, os elevados custos de produção, a volatilidade dos preços mundiais e outros factores de natureza vária impedem que a proposta da Comissão seja um mecanismo eficaz para evitar o desaparecimento destas culturas.

1.3 O CESE constata que o sistema vigente até à reforma de 2004, baseado na ajuda à produção, assegurava a viabilidade das explorações no conjunto das zonas produtoras da União. Pese esta constatação, o CESE admite que é impossível regressar ao regime anterior devido à nova orientação política da PAC e aos compromissos internacionais assumidos pela União Europeia no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

1.4 O CESE toma nota de que a situação da produção na Grécia e na Espanha é bem diversa. Actualmente, ressaltando o apoio à produção, é difícil encontrar um sistema de ajudas homogéneo aplicável do mesmo modo aos dois países. Face a esta discrepância, o Comité defende a máxima flexibilidade para o regime de apoio ao sector do algodão associada ao princípio da subsidiariedade que norteou as últimas reformas sectoriais das organizações comuns de mercado no sector vinícola, das frutas e dos produtos hortícolas. Cada Estado-Membro deve dispor da subsidiariedade necessária para buscar a melhor solução para as suas regiões produtoras.

1.5 A manter-se um nível elevado de dissociação das ajudas haveria que fixar um período transitório para possibilitar a adaptação progressiva a níveis superiores. Além disso, uma percentagem elevada de ajuda associada não garante por si só que a

produção se vai manter. Prever requisitos mínimos de colheita «sã, leal e comercializável» tão-pouco garante a manutenção dos níveis de produção anteriores à reforma, pelo que é necessário prever condições de elegibilidade que incluam critérios quantitativos sobre o volume de produção entregue.

1.6 O CESE assinala que o novo sistema deve favorecer a aposta na qualidade do produto obtido, ao contrário do actual regime que está a provocar uma perda grande de qualidade e a dificultar a comercialização do algodão europeu nos mercados. O algodão, sendo um produto para uso têxtil, tem de cobrir as necessidades desta indústria que está sujeita a uma crescente e forte concorrência, o que torna indispensável adoptar medidas para favorecer uma produção de qualidade. Além disso, é preciso introduzir quanto antes novas alternativas tecnológicas, sistemas de produção integrada e a produção ecológica nas zonas onde isso seja viável

2. Observações na generalidade

2.1 O regime de ajuda ao algodão remonta a 1980, o ano da adesão da Grécia à Comunidade Europeia. Ampliou-se posteriormente aos dois países que concluíram a sua adesão em 1986, Espanha e Portugal. O sector do algodão tinha nessa altura por base um regime de «pagamentos compensatórios» ou «deficiency payments» concedido aos transformadores, que pagavam um preço mínimo aos agricultores que lhes fornecessem o algodão descaroçado. Este regime foi modificado em 2000 com a introdução de quantidades máximas garantidas e a inclusão de novos requisitos ambientais.

2.2 Em Abril de 2004, o Conselho de Ministros da União Europeia adoptou um novo regime de apoio ao sector do algodão, inspirado nos princípios orientadores da reforma da PAC de 2003, mais exactamente, a dissociação das ajudas concedidas em função da produção. Deste modo, os pagamentos dissociados ascenderiam a 65 % e as ajudas dissociadas a 35 %. A reforma, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2006, não previa a possibilidade de alterar as percentagens desta dissociação parcial.

2.3 Em 7 de Setembro de 2006, numa decisão sem precedentes, o Tribunal de Justiça Europeu, em reacção a um recurso interposto pelo Reino de Espanha, impugnou a reforma de 2004 do sector do algodão por violação do princípio da proporcionalidade, o que, nos termos do Tratado, significa que as acções propostas no âmbito regime de apoio comunitário ao algodão eram consideradas desproporcionais com os objectivos que perseguiam. A Comissão não tinha considerado os custos salariais para calcular a rentabilidade previsível do cultivo do algodão nem tido em conta os efeitos da reforma na situação da indústria de descaroçamento do algodão. O Tribunal suspendeu a impugnação da reforma até ser apresentada uma nova proposta pela Comissão Europeia.

2.4 Durante o período de elaboração da nova proposta, a Comissão encomendou dois estudos com vista a, respectivamente, analisar as características sócio-económicas do sector do algodão e avaliar o impacto ambiental do regime. Para além destes estudos houve várias sessões de trabalho com os representantes do sector e foi lançada uma consulta pública.

2.5 Por último e perante a total perplexidade do sector, a Comissão apresentou em 9 de Novembro passado uma proposta de reforma do regime do algodão praticamente idêntica à actual, ou seja, dissociação parcial com 65 % dos pagamentos dissociados do cultivo e os restantes 35 % associados à produção. O CESE defende que esta proposta seja reformulada para adequar-se à nova situação da produção na Grécia e na Espanha.

2.6 O regime actual do algodão evidenciou uma notável diminuição da produção, a redução dos rendimentos e o consequente abandono gradual da produção em determinadas regiões. No seu parecer sobre a reforma de 2004, O CESE já tinha alertado a Comissão para a redução considerável das superfícies cultivadas que a dissociação parcial iria provocar.

2.7 Na União Europeia a produção concentra-se quase exclusivamente em determinadas regiões dos países mediterrânicos, na Grécia e na Espanha. A Grécia é o principal produtor de algodão da Europa com cerca de 380 000 hectares semeados. A Espanha contava em 2007 com uma superfície cultivada de algodão de aproximadamente 63 000 hectares. Portugal deixou de cultivá-lo e a Bulgária produz uma quantidade muito modesta. Em geral, o cultivo de algodão concentra-se nas regiões mais deprimidas com poucas alternativas de emprego que continuam incluídas entre as regiões do objectivo Convergência para o período de 2007-2013.

2.8 Na Grécia, a superfície cultivada ficou reduzida a cerca de 11 % e os números relativos à produção diminuíram em proporção idêntica à superfície cultivada, em virtude de condições climáticas desfavoráveis e, sobretudo, da aplicação da reforma de 2004.

2.9 Na Espanha, a aplicação do actual regime levou a mudanças no sector muito mais radicais que na Grécia. A Andaluzia, a principal região produtora de algodão em Espanha, perdeu em apenas duas campanhas 30 % da superfície semeada e 65 % da sua produção, tendo passado das 347 000 toneladas

de algodão colhido, em 2004, para 130 000 toneladas em 2007. Nos últimos dois anos, 30 % dos produtores abandonaram o cultivo. Esta redução da produção torna inviável a curto prazo a sobrevivência da maior parte das explorações do sector em Espanha, afectando sensivelmente o emprego na indústria descaroçadora e a utilização de mão-de-obra na parte da exploração.

2.10 Perante a situação descrita nos pontos anteriores, o CESE solicita à Comissão que flexibilize a sua proposta para permitir aos Estados-Membros, com base no princípio da subsidiariedade, maior margem de manobra.

2.11 A introdução da dissociação no sector do algodão, seja em que medida for, terá por consequência uma profunda reconversão do sector. A indústria descaroçadora terá de fazer face a transformações substanciais para se adaptar à nova situação e terá de contar com o apoio financeiro da Comissão para realizar as reestruturações necessárias à preservação dos postos de trabalho nas regiões produtoras. É necessário conceder apoio financeiro às descaroçadoras para que elas possam suportar os encargos inerentes ao encerramento da actividade e encarar novas alternativas que permitam manter o emprego. As medidas de reconversão da indústria incluídas na última reforma da OCM do açúcar dão algumas pistas nesta direcção.

3. Observações na especialidade

3.1 O CESE considera, tal como a Comissão, que é fundamental o contributo das organizações interprofissionais para a melhor coordenação da colocação do algodão no mercado, a elaboração de contratos entre cultivadores e transformadores e a promoção da qualidade. No entanto, o formato destas estruturas no regime actual e o facto de estarem desligadas de outras medidas fizeram com que este instrumento tivesse tido uma importância reduzida nos dois anos de vigência do regime e fossem limitadas as suas possibilidades de garantir o acesso dos seus membros a apoios suplementares. Com efeito, em Espanha há uma única organização interprofissional que abarca 10 000 hectares de cultivo.

3.2 Em Outubro de 2008, a Comissão Europeia prevê publicar um Livro Verde sobre a aplicação da política de qualidade na União Europeia, o que significa que as propostas legislativas correspondentes não serão apresentadas antes de 2009. A Comissão assinalou recentemente a sua intenção de estudar a hipótese de incluir o algodão no Anexo I do Regulamento (CE) n.º 510/2006 do Conselho relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem.

3.3 A inclusão do algodão neste regime de protecção poderia ser uma ferramenta útil para muitos produtores que procuram aumentar a mais-valia da sua produção para vencer os desafios associados a um mercado aberto extremamente competitivo e garantir para si um rendimento justo por intermédio dos mercados. A Comissão deveria conseguir, através de um procedimento de urgência, a extensão ao algodão da norma aí estabelecida.

3.4 A certificação adequada do país de origem e os controlos de qualidade europeia podem contribuir para dotar a produção de algodão do necessário valor acrescentado ambicionado por todas as iniciativas comunitárias na matéria. Sendo, todavia, a UE um importador líquido de algodão, haverá que melhorar e reforçar os controlos do material importado. Neste sentido é preciso incluir o algodão na lista de produtos que podem beneficiar de acções de informação e de promoção, embora esta medida não represente por si só uma solução para o sector.

3.5 O CESE apoia todas as propostas da Comissão com vista à melhoria da qualidade do algodão. Nos últimos anos, o sector tem conseguido grandes progressos em termos ambientais, graças ao fomento dos sistemas integrados de produção, ao apoio agro-ambiental ou à produção ecológica. Houve um crescente desenvolvimento da produção integrada em Espanha, juntamente com a aplicação de medidas ambientais; na Grécia,

será adoptado, em 2008, um regulamento para regular a produção integrada. O novo regime há-de incentivar este tipo de iniciativas.

3.6 A UE deveria facilitar a adaptação do sector comunitário do algodão aos novos instrumentos de inovação tecnológica.

3.7 A UE é um importador líquido de algodão. A produção comunitária representa apenas 2 % do algodão consumido no mundo e está a léguas de distância dos grandes produtores (Estados Unidos, China, Índia, etc.). A União Europeia não contribui, por conseguinte, para a fixação dos preços ao nível mundial desta matéria-prima e o apoio comunitário aos produtores de algodão não leva a distorções da concorrência. Torna-se, pois, evidente a necessidade de a Comissão defender o sector de algodão europeu sempre que seja debatido em fóruns multilaterais como a Organização Mundial do Comércio.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados (Reformulação)»

COM(2007) 736 final — 2007/0259 (COD)

(2008/C 162/18)

Em 10 de Janeiro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados (Reformulação)»

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e que o Comité já exprimiu a sua opinião nos pareceres CESE 1235/1988, adoptado em 24 de Novembro de 1988 ⁽¹⁾ e CESE 887/1996, adoptado em 10 de Julho de 1996 ⁽²⁾, o Comité decidiu, na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro) por 133 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, emitir parecer favorável à proposta e remeter para os mencionados pareceres.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Directiva do Conselho relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados — COM(1988) 160 final (JO C 23 de 30.1.1989, p. 45).

⁽²⁾ Parecer do Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva n.º 90/219/CEE relativa à utilização confinada de microrganismos geneticamente modificados — COM(1995) 640 final (JO C 295 de 7.10.1996, p. 52).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (Versão codificada)»

COM(2007) 667 final — 2007/0235 (COD)

(2008/C 162/19)

Em 22 de Novembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (Versão codificada)»

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 442.^a reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro) decidiu por 132 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante às regras gerais relativas à definição, designação e apresentação dos vinhos aromatizados, das bebidas aromatizadas à base de vinho e dos cocktails aromatizados de produtos vitivinícolas (Reformulação)»

COM(2007) 848 final — 2007/0287 (COD)

(2008/C 162/20)

Em 22 de Janeiro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 37.º e 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de Regulamento n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante às regras gerais relativas à definição, designação e apresentação dos vinhos aromatizados, das bebidas aromatizadas à base de vinho e dos cocktails aromatizados de produtos vitivinícolas (Reformulação)»

O Comité aprova sem reservas o conteúdo da proposta e já se pronunciou sobre o assunto no parecer CESE 413/1996, adoptado em 27 de Março de 1996 (*). Assim, na 442.º reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), decidiu, por 131 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, emitir parecer favorável à proposta, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante às regras gerais relativas à definição, designação e apresentação dos vinhos aromatizados, das bebidas aromatizadas à base de vinho e dos cocktails aromatizados de produtos vitivinícolas» — COM(1995) 570 final — (JO C 174 de 17.6.1996, p. 30).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à exploração e à comercialização de águas minerais naturais» (reformulação)

COM(2007) 858 final — 2007/0292 (COD)

(2008/C 162/21)

Em 30 de Janeiro de 2008, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à exploração e à comercialização de águas minerais naturais» (reformulação)

Uma vez que subscreve sem reservas o conteúdo da proposta e já manifestou os seus pontos de vista sobre a matéria no seu parecer adoptado em 24 de Fevereiro de 1971 (*) e no parecer CESE 196/1995, adoptado em 23 de Fevereiro de 1995 (**), o Comité decidiu, na 442.ª reunião plenária realizada em 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), por 133 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, emitir um parecer a apoiar a proposta e remeter para a posição que tomou nos documentos atrás referidos.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de directiva relativa à exploração e à comercialização de águas minerais naturais (JO C 36 de 19.4.1971, p. 14).

(**) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 80/777/CEE relativa à exploração e à comercialização de águas minerais naturais — COM(1994) 423 final (JO C 110 de 2.5.1995, p. 55).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspectivas de investigação nos sectores do carvão e do aço»

(2008/C 162/22)

Em 27 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um aditamento a parecer de iniciativa sobre

«Perspectivas de investigação nos sectores do carvão e do aço»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais emitiu parecer em 4 de Fevereiro de 2008, tendo sido relator J. Zboril e co-relator E. Gibellieri.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 158 votos a favor e 1 voto contra, com 3 abstenções, o presente parecer.

Parte I — Conclusões e recomendações

A. O CESE regozija-se que a proposta de revisão relativa às directrizes técnicas para o programa de investigação do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (RFCS) apresentada pela Comissão Europeia para decisão do Conselho, visa melhorar ainda mais os bons resultados já obtidos até hoje. Não é necessária uma grande reformulação, tendo em consideração a posição da Comissão, que pretende simplificar o máximo possível o programa para os seus participantes.

B. O CESE partilha da opinião do Comissário Potočnik de que o programa de investigação do RFCS se mantém um instrumento separado e complementar ao programa-quadro de investigação e abrange todos os aspectos relacionados com o carvão e o aço.

C. O CESE acolhe favoravelmente o facto de a proposta de decisão simplificar o procedimento administrativo, *inter alia*, suprimindo algumas medidas de acompanhamento que já estão abrangidas pelo 7.º Programa-Quadro (RTD FP), aumentando o apoio financeiro entre 40 e 50 % para projectos-piloto e de demonstração; permitindo ainda o lançamento de propostas relativas às prioridades identificadas pelas indústrias do carvão e do aço com base nas suas necessidades estratégicas que convirjam com o 7.º Programa-Quadro de Investigação e completem as agendas estratégicas de investigação das respectivas plataformas tecnológicas europeias.

D. O CESE salienta que é necessário responder ao pedido formulado pelos sectores industriais em causa de atribuir um papel mais importante e pró-activo ao GAG (Grupo Consultivo do Carvão) e ao SAG (Grupo Consultivo do Aço), no âmbito do programa de investigação do RFCS, que lhes possibilite:

- Cumprir o papel que lhes incumbe nos termos da Directiva 2003/78/CE
- Propor listas de peritos do sector industrial, dos centros de investigação e do mundo académico para participarem na avaliação da investigação, dos projectos-piloto e dos projectos de demonstração;

- Estabelecer prioridades para o programa de investigação para completar os das diferentes Plataformas tecnológicas europeias [ESTEP-European Steel Technology Platform (plataforma tecnológica europeia do aço), ZEP-Zero Emission Fossil Fuel Power Plants Platform (plataforma relativa às centrais eléctricas alimentadas a combustíveis fósseis com emissões quase nulas), SMR-Sustainable Mineral Resources Platform (plataforma europeia para recursos minerais sustentáveis)]⁽¹⁾

- Decidir se é necessário proceder ao lançamento de propostas restritas para matérias específicas e justificadas;

- Alterar, se necessário, a definição de «carvão» e de «aço» no anexo da decisão.

E. O CESE exorta a Comissão a reincorporar nas disposições sobre a consulta do Comité de programa do Carvão e do Aço (COSCO) as observações e propostas do GAG e do SAG relativas à avaliação da investigação e dos projectos-piloto e dos projectos de demonstração.

1. Parte II — Antecedentes

1.1 Em 1 de Julho de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre as

«Perspectivas de investigação nos sectores do carvão e do aço».

⁽¹⁾ Os temas prioritários da Agenda de investigação estratégica (SRA) da Plataforma tecnológica europeia do aço (ESTEP) assentam no crescimento sustentável, colocando a tónica na competitividade a longo prazo da indústria baseada na inovação, cooperação com os parceiros, na atenção atribuída às questões ambientais, e em fortes relações com os produtores de aço. É desta forma que contribui para os programas de investigação da UE. Paralelamente, os temas prioritários da Plataforma tecnológica relativas às centrais eléctricas alimentadas a combustíveis fósseis com emissões quase nulas (ZEP) visa identificar e suprimir os obstáculos à criação de centrais eléctricas muito eficientes com quase zero emissões que reduzirão drasticamente o impacto ambiental da utilização de combustíveis fósseis. Isso incluirá a retenção e a armazenagem de CO₂ bem como a utilização de tecnologias de conversão limpas que conduzirão a melhorias substanciais das centrais em termos de eficiência, fiabilidade e custos. A Plataforma europeia para recursos minerais sustentáveis (SMR) também será tomada em consideração.

1.2 A Comissão Consultiva das Mutações Industriais, incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos, emitiu o parecer (CCMI/018 — CESE 845/2005) em 13 de Junho de 2005, tendo sido relator G. LAGERHOLM e co-relator E. GIBEL-LIERI.

1.3 Na 419.ª reunião plenária de 13 e 14 de Julho de 2005 (sessão de 13 de Julho de 2005), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 57 votos a favor, sem votos contra e com 3 abstenções, o referido parecer.

1.4 Mais de dois anos após a publicação do referido parecer do CESE, estão em curso alterações ao programa de investigação do RFCS. Com efeito, em 10 de Julho de 2007, após consulta ao Comité de programa do Carvão e do Aço (COSCO), a Comissão adoptou uma proposta de decisão do Conselho para a revisão das directrizes técnicas para o programa de investigação do RFCS para a afectação de créditos para a investigação no sector do carvão e do aço.

1.5 Esta revisão é necessária por força das decisões 2003/76/CE, 2003/77/CE e 2003/78/CE, do Conselho, de 1 de Fevereiro de 2003, que constituíram o RFCS. Há que recordar que a Decisão 2003/76/CE do Conselho também transferiu os activos e o passivo da CECA para a União Europeia e transferiu o valor líquido desses activos para a investigação em sectores relacionados com a indústria do carvão e do aço.

2. Parte III — Fundamentação

2.1 O Fundo de investigação do carvão e do aço (RFCS) está dotado de um orçamento anual de entre 50 e 60 milhões de EUR destinado à investigação nestes dois domínios, financiado pelos juros provenientes dos activos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em liquidação após o termo de vigência do Tratado CECA. O programa do RFCS é um programa independente mas complementar ao Programa-Quadro de investigação e abrange todos os aspectos relacionados com o carvão e o aço, desde os processos de fabrico até às aplicações e que visa a utilização e a conversão das fontes, a segurança no trabalho e a protecção do ambiente através do aperfeiçoamento da tecnologia de utilização do carvão enquanto fonte de energia limpa e da redução de emissões de CO₂ provenientes da utilização do carvão e da produção de aço.

2.2 A proposta de decisão simplifica alguns procedimentos administrativos, *inter alia*, mediante:

- A supressão de algumas medidas de acompanhamento, uma vez que já estão abrangidas pelo 7.º Programa-Quadro de Investigação;
- O aumento do apoio financeiro entre 40 e 50 % para projectos-piloto e projectos de demonstração e permitindo o lançamento de convites restritos para prioridades identificadas que convirjam com o 7.º Programa-Quadro de investigação e completem as agendas estratégicas de investigação das respectivas plataformas tecnológicas europeias.

2.3 A participação é simples: as propostas podem ser apresentadas em qualquer altura com uma data-limite fixada em 15

de Setembro de cada ano. Não existe um limite máximo para o orçamento dos projectos nem para o número dos parceiros que participam em cada projecto. Podem participar países terceiros, mas sem beneficiarem de qualquer apoio financeiro comunitário. Os projectos são avaliados por peritos externos e seleccionados com base na qualidade da investigação proposta. O acompanhamento dos projectos é efectuado mediante uma «análise pelos pares» anual.

2.4 Também foi necessário efectuar algumas alterações às regras que regem a participação nos grupos consultivos e ao papel dos Estados-Membros no Comité de programa do Carvão e do Aço (COSCO), especialmente à luz dos recentes alargamentos da União Europeia (periodicidades das revisões, duração dos mandatos, sistema de selecção das propostas e acompanhamento dos projectos para evitar conflitos de interesse, etc.).

2.5 Esta revisão é necessária por força da decisão legislativa que constituiu o RFCS. Na perspectiva da Comissão, uma vez que o RFCS funcionou bem não é necessária uma grande reformulação.

2.6 Entretanto, a Plataforma Tecnológica Europeia do Aço (ESTEP) continuou as suas actividades. O comunicado de imprensa da ESTEP de Julho de 2007 demonstra os primeiros resultados do seu empenhamento a longo prazo para um futuro sustentável. A ESTEP propôs uma Agenda estratégica de investigação (SRA) em Dezembro de 2003, antes do seu lançamento em Março de 2004.

2.7 A ESTEP foi uma das primeiras plataformas tecnológicas a definir e a publicar a sua visão do futuro. Os temas prioritários da Agenda Estratégica de Investigação assentam no crescimento sustentável, colocam a tónica na competitividade a longo prazo da indústria baseada na inovação, na cooperação com os parceiros, na viva sensibilidade às questões ambientais, e em fortes relações com os produtores de aço. É desta forma que contribui para os programas de investigação da UE.

2.8 Em sintonia com a prioridade proposta de «produção de energia com emissões quase nulas» do 7.º PQ de IDT, o objectivo inicial da plataforma visava identificar e suprimir os obstáculos à criação de centrais eléctricas muito eficientes com quase zero emissões que reduzirão drasticamente o impacto ambiental da utilização de combustíveis fósseis. Isso incluirá a retenção e a armazenagem de CO₂ bem como a utilização de tecnologias de conversão limpas que conduzirão a melhorias substanciais das centrais em termos de eficiência, fiabilidade e custos.

2.9 No que respeita à vertente industrial, existem referências ao tempo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, que terminou em 2002) em que os produtores de aço em causa contribuíam amplamente para a avaliação e escolha dos projectos de I&D que beneficiavam do apoio do programa. A vertente do programa referente ao carvão obedecia às mesmas regras que as directrizes técnicas pertinentes. Esta intervenção da indústria era justificada pelo facto de os fundos da CECA provirem exclusivamente de uma taxa aplicada à indústria do carvão e do aço.

2.10 A situação alterou-se muito quando o Fundo de Investição do Carvão e do Aço (RFCS) foi criado em 2003 (Decisões 2003/76/CE, 2003/77/CE e 2003/78/CE, do Conselho, de 1 de Fevereiro de 2003, publicadas no JO L 29/22, JO L 29/25 e JO L 29/28 de 5 de Fevereiro de 2003). Nesse tempo, os activos remanescentes da CECA foram transferidos para um novo fundo e a Comissão foi encarregada da sua administração bem como do correspondente programa de I&D de acordo com os elementos essenciais dos anteriores programas de investigação da CECA.

2.11 A concepção da Comissão referente à influência da indústria do carvão e do aço no programa RFCS é diferente da concepção da indústria. Nos termos das disposições da Decisão 2003/78/CE, o COSCOS e os dois grupos consultivos, o GAG e o SAG, deveriam ser habilitados para exercer plenamente as

funções que lhes são atribuídas, que não devem ser cerceadas através da deslocação da sua influência da avaliação directa para os aspectos anteriores ao convite à apresentação de propostas.

2.12 Através da recente proposta de revisão das directrizes técnicas para o programa RFCS, a Comissão está a procurar adaptar, quando se considere benéfico, os procedimentos e as estruturas formais aos em uso no 7.º Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ IDT) da UE. Por isso, toda e qualquer harmonização com as regras e procedimentos do PQ deve limitar-se estritamente às áreas em que uma genuína simplificação e/ou um aumento de eficácia possam ser claramente demonstrados. Embora se deva tirar partido das sinergias existentes entre o 7.º PQ IDT e o RFCS quando possível, é necessário preservar o papel do RFCS enquanto programa complementar e independente (ver Parte I — B).

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Decisão 85/368/CEE do Conselho relativa à correspondência de qualificações de formação profissional entre Estados-Membros das Comunidades Europeias»

COM(2007) 680 final — 2007/0234 (COD)

(2008/C 162/23)

Em 27 de Novembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Decisão 85/368/CEE do Conselho relativa à correspondência de qualificações de formação profissional entre Estados-Membros das Comunidades Europeias»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de Janeiro de 2008, sendo relator A. METZLER.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008, (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 156 votos a favor e 3 votos contra, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 Após exame aprofundado dos considerandos da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, e baseando-se nos relatórios e experiências (ainda a confirmar pelo Comité) dos trabalhos com vista à apresentação de perfis profissionais comuns, o CESE concluiu que os argumentos da Comissão e do Parlamento eram convincentes, lógicos e bem fundados. Esses trabalhos são importantes para a criação de novos instrumentos destinados a promover e a facilitar a mobilidade dos cidadãos, nomeadamente no âmbito do Quadro Europeu das Qualificações.

1.2 O CESE considera que a decisão em apreço contribui para a iniciativa de legislar melhor, dado que submete regras pouco usadas ou inaplicáveis a uma análise crítica e as substitui por instrumentos mais adequados.

1.3 O Comité aplaude a intenção da Comissão de criar um sistema que permita que a experiência acumulada na prática e as qualificações possam ser aproveitadas para facilitar a mobilidade e a migração de pessoas no mercado interno dos serviços. Considera particularmente positivo que esse sistema seja inicialmente de base voluntária.

1.4 O CESE recomenda, com base em experiências anteriores, que a incerteza provocada pela revogação de certas disposições seja compensada por mais transparência e informação sobre os efeitos dessa revogação e que seja evitada qualquer sobreposição com o âmbito de aplicação da Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

2. Observações na generalidade

2.1 O Parlamento e o Conselho concordaram em revogar a Resolução 85/368/CE, a qual introduzira um sistema de qualificações profissionais comparáveis que se revelou difícil de aplicar e de gerir na prática. As instituições comunitárias haviam identificado, desde a introdução desse sistema, 219 qualificações nos 19 sectores profissionais com maior probabilidade de mobilidade dos trabalhadores para outros países. Até 1990, só tinham sido publicados dados sobre a correspondência de qualificações relativos a 5 dos 19 sectores especificados, num total de 66 actividades profissionais.

2.2 Este número, já de si exíguo, foi ainda consideravelmente reduzido, a instâncias da Comissão, pelo facto de os Estados-Membros terem procedido a alterações sucessivas nos sectores profissionais subjacentes ao sistema, o qual teria precisado de enormes adaptações para poder continuar a aplicar-se em toda a UE. O sistema não foi capaz de suportar estes encargos adicionais. É, pois, forçoso constatar que em 20 anos, desde a sua introdução em 1985, o sistema se mostrou insuficiente para promover a mobilidade dos trabalhadores no sector dos serviços transfronteiriços e para facilitar a migração dos serviços pessoais.

2.3 Em substituição desse sistema de harmonização, a União Europeia lançou o Quadro Europeu das Qualificações (QEQ). Com a sua estrutura mais simples, o QEQ dá aos Estados-Membros a possibilidade de classificarem os seus próprios tipos de qualificações, permitindo compará-los entre si. A entidade criada pela UE para supervisionar essa classificação tem por missão garantir um elevado nível de qualidade. Em complemento do QEQ, a UE lançou ainda o Europass e o Sistema

Europeu de Transferência de Créditos (ECTS). Além disso, criou o portal Ploteus para assegurar a comparabilidade das aprendizagens não formais e informais. A Comissão integrou as suas actividades e propostas nos objectivos gerais da Agenda de Lisboa em matéria de melhoria do funcionamento do mercado interno e de simplificação da administração.

3. Recomendações

3.1 O Comité louva o facto de a União Europeia dar maior atenção à necessidade de facilitar a mobilidade dos trabalhadores e dos serviços pessoais com vista a melhorar o funcionamento do mercado interno.

3.2 O Comité concorda que as experiências da prática devem ser tidas em conta para assegurar a transparência das comparações de qualificações e considera importante assinalar que o QEQ tem um âmbito de aplicação diferente do da Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (sobre a qual o Comité emitiu já parecer) e não deve ser confundido com esta.

3.3 O Comité acolhe favoravelmente o facto de o QEQ funcionar numa base voluntária até 2012. Haverá assim tempo para recolher exemplos de experiências práticas e para melhorar a aceitação do novo sistema através da transparência e da comunicação.

3.4 O Comité aplaude o envolvimento dos parceiros sociais nos trabalhos, tanto mais que não é de excluir, a médio prazo, o aproveitamento dos níveis de referência do QEQ para a política salarial. O mesmo vale para o Blue Card.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Decisão do Conselho sobre directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros (ao abrigo do artigo 128.º do Tratado CE)»

COM (2007) 803 final/2 Part V — 2007/0300 (CNS)

(2008/C 162/24)

Em 17 de Janeiro de 2008 o Conselho, o decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Decisão do Conselho sobre directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros (ao abrigo do artigo 128.º do Tratado CE)»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de Janeiro de 2008, sendo relator W. Greif.

Na 442.ª reunião plenária, realizada em 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 147 votos a favor, 5 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolheu favoravelmente a nova abordagem integrada e o novo ciclo plurianual no seu parecer sobre a adopção das orientações para 2005-2008 ⁽¹⁾, bem como em muitos outros pareceres e salientou, nomeadamente, que os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil deviam ser verdadeiramente consultados e envolvidos em todas as fases da coordenação das políticas de emprego.

1.2 O CESE salientou que uma das chaves do êxito dos programas nacionais de reforma é a mais ampla participação possível de todos os actores sociais relevantes, em particular os parceiros sociais, em todas as fases do processo. A este respeito, o Comité lamenta que, nos últimos anos, não tenha sido satisfatória a consulta dos parceiros sociais e o debate com a sociedade civil. Reputa, por conseguinte, essencial fortalecer o sistema de relações entre os parceiros sociais no plano da UE e no nacional.

1.3 Nesta situação, o Comité lastima, uma vez mais, que o calendário extremamente limitado entre a publicação da proposta de decisão do Conselho e a decisão propriamente dita não deixe tempo suficiente para realizar um debate e uma consulta aprofundados. Por este motivo, o Comité reserva-se o direito de tornar a analisar a estratégia à luz das conclusões da Cimeira da Primavera de 2008.

1.4 O Comité já formulou uma série de propostas sobre as anteriores orientações para o emprego no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego, em vários pareceres. Considerando o calendário limitado acima referido, o CESE compilou todas estas propostas e enviou-as aos serviços competentes da Comissão ⁽²⁾.

1.5 Embora as orientações não tivessem de modo algum perdido a sua validade intrínseca, o Comité faz notar que as

novas orientações para o emprego são idênticas às precedentes. Todavia, o texto que as acompanha foi ligeiramente alterado e algumas propostas do Comité foram incorporadas no texto.

1.6 O Comité propõe que a Comissão elabore um anexo que enumere todos os objectivos quantificáveis incluídos nas orientações, no quadro de um procedimento normalizado com vista a tornar as orientações mais transparentes.

1.7 Considerando os prazos previstos, o Comité reitera as suas principais posições sobre certos aspectos que devem ser considerados na decisão e que resultam de uma necessidade geral de adaptar as orientações para o emprego. Estas posições são referidas na síntese das propostas que se segue ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Na síntese, são referidos os seguintes pareceres: Parecer do CESE de 25.4.2007 sobre a «Proposta de Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, relator: O'Neill» (JO C 168 de 20.7.2007); Parecer do CESE de 12.7.2007 sobre o emprego das categorias prioritárias (*Estratégia de Lisboa*), relator: Greif (JO C 256 de 27.10.2007); Parecer do CESE de 26.10.2005 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho sobre as políticas europeias de juventude — Responder às preocupações dos jovens europeus — Aplicação do Pacto Europeu para a Juventude e promoção da cidadania activa», relatora: Van Turnhout (JO C 28 de 03.02.2006); Parecer do CESE de 13.9.2006 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres 2006-2010», relatora: Attard (JO C 318 de 23.12.2006); Parecer do CESE de 11.7.2007 sobre «Empregabilidade e empreendedorismo — O papel da sociedade civil, dos parceiros sociais e das instâncias regionais e locais, numa perspectiva de género», relator Pariza Castaños (JO C 256 de 27.10.2007); Parecer do CESE de 17.1.2007 sobre a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência, relator: Joost (JO C 93 de 27.04.2007); Parecer do CESE de 26.9.2007 sobre a promoção de uma produtividade sustentável no local de trabalho na Europa, relatora: Kurki (JO C ...); Parecer do CESE de 11.7.2007 sobre a «Flexigurança (dimensão da flexibilidade interna — a negociação colectiva e o papel do diálogo social enquanto instrumentos de regulação e de reforma dos mercados do trabalho)», relator: Janson (JO C 256 de 27.10.2007); Parecer do CESE de 17.5.2006 sobre a «Proposta de Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros» relator: Greif (JO C 195 de 18.8.2006). Parecer do CESE de 30.5.2007 sobre a Proposta de Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do quadro europeu de qualificações para a aprendizagem ao longo da vida, relator: J. I. Rodríguez García-Caro (JO C 175 de 27.7.2007); Parecer do CESE de 6.4.2005 sobre a Proposta de recomendação do Conselho e do Parlamento Europeu relativa à continuação da cooperação europeia com vista à garantia da qualidade do ensino superior, relator: M. Soares (JO C 255 de 14.10.2005).

⁽²⁾ Parecer do CESE, de 31.5.2005, sobre a «Proposta de Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (em conformidade com o artigo 128.º do Tratado CE)», relator: H. MALOSSE (JO C 286 de 17.11.2005).

⁽³⁾ Será brevemente publicada uma brochura em que figuram as propostas do CESE. Os pareceres do CESE sobre o emprego e questões conexas podem ser consultados no portal web: http://eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp.

2. Síntese das propostas específicas do CESE

2.1 *Ambições e objectivos mensuráveis*

O Comité reitera a necessidade:

- de estabelecer objectivos muito mais ambiciosos, eficazes e mensuráveis, que poderão ser aferidos nas novas orientações aos níveis comunitário e nacional, bem como atribuir mais competências de aplicação à Comissão; devem ser envidados esforços para evitar comprometer os objectivos da Estratégia de Lisboa renovada e tornar a concentrar-se, por conseguinte, nos objectivos europeus de natureza quantitativa, em particular nos âmbitos da activação, da educação, da aprendizagem ao longo da vida, do emprego juvenil e da igualdade entre homens e mulheres;
- de divulgar a todas as partes interessadas o calendário e o processo a adoptar, para garantir o máximo de participação e dar tempo suficiente para dar resposta na fase da elaboração, tanto ao nível comunitário como nacional; importa sobretudo o envolvimento dos parceiros sociais, da sociedade civil e do CESE numa fase tão precoce quanto possível da elaboração e da aplicação das orientações, bem como do seu seguimento;
- de melhorar a recolha dos dados e facilitar o controlo e a avaliação, tanto pelos Estados-Membros como pela Comissão;
- de estabelecer programas nacionais de reforma que incluam elementos comprovativos mais concretos sobre os objectivos definidos, os calendários, os custos e as previsões orçamentais, para que possam ser mais ambiciosos e para que se traduzam por uma melhoria qualitativa em matéria de prazos, responsabilidades, carácter vinculativo das medidas e base financeira, comportando objectivos específicos para que se reservem recursos orçamentais adequados para uma política activa do mercado de trabalho em cada um dos Estados-Membros;
- de insistir mais na integração das pessoas com necessidades especiais, através de objectivos específicos e de um maior reconhecimento das exigências da política social; devem ser envidados muitos mais esforços para garantir que a evolução positiva nos domínios económico e do emprego reforcem a integração social no quadro da Estratégia de Lisboa; por este motivo, as novas orientações devem insistir muito mais nos objectivos sociais comuns dos Estados-Membros para promover uma integração social activa (por exemplo, combatendo a pobreza e a exclusão das pessoas e dos grupos mais marginalizados).

2.2 *Emprego dos jovens*

O Comité reitera a necessidade:

- de fixar metas para cada Estado-Membro para reduzir o desemprego dos jovens no mínimo em 50 % entre 2006 e 2010, para demonstrar claramente que a luta contra o desemprego dos jovens requer mais esforços de todas as partes interessadas;
- de insistir muito mais na integração dos jovens no mercado do trabalho, garantindo-lhes um primeiro emprego com

perspectivas de futuro, bem como na aplicação de medidas para reduzir o risco de os jovens permanecerem limitados a empregos temporários e inseguros;

- de adoptar uma perspectiva muito mais rigorosa e orientada para a formação profissional, para construir percursos de emprego para os jovens, bem como da aprendizagem ao longo da vida para reduzir o desemprego; os fundamentos da educação nas suas relações com o mercado de trabalho moderno também são uma questão essencial, considerando as lacunas em termos de competências fundamentais e inter-médias, bem como o desfasamento entre as competências e as qualificações em relação com o mundo do trabalho;
- de desenvolver sistemas de protecção social que permitam aos jovens decidir sobre o seu próprio futuro; e aplicar medidas para promover a integração social dos jovens, nomeadamente para combater o problema dos jovens que estão fora do sistema educativo, formativo ou laboral e que não estão registados como desempregados;
- de reduzir o abandono escolar em 50 % durante o período de 2006-2010 e promover os estágios de descoberta nas empresas;
- de multiplicar os incentivos e os serviços de apoio susceptíveis de incitar as empresas a contratarem mais jovens e idosos confrontados com dificuldades específicas no mercado do trabalho;
- de reduzir o prazo máximo de seis meses para a inserção na vida activa dos jovens que procuram um emprego ou um estágio (note-se que de acordo com a orientação 18, este período será reduzido para 4 meses até 2010);
- de promover a igualdade de oportunidades, o apoio às pessoas com deficiência e a integração dos imigrantes.

2.3 *Igualdade entre homens e mulheres*

O Comité salienta uma vez mais os pontos seguintes:

- reconhece a necessidade de estabelecer prioridades comuns na coordenação das políticas de emprego para aumentar a taxa de participação feminina; *inter alia*, deveriam ser elaboradas propostas políticas concretas destinadas a encorajar o progenitor de família monoparental a desenvolver as qualificações requeridas pelo mercado do trabalho, tornando mais fácil o seu acesso ao emprego;
- os parceiros sociais devem ser consultados sobre os aspectos relativos à integração dos critérios de género;
- os governos nacionais, os organismos nacionais para a igualdade e os parceiros sociais de todos os Estados-Membros têm a obrigação clara de assegurar que os regimes retributivos por eles instituídos não provoquem discriminação salarial entre homens e mulheres; neste contexto, as orientações da UE devem reforçar, quer ao nível nacional, quer ao nível das empresas, os objectivos para a igualdade salarial entre homens e mulheres, mediante indicadores específicos; por conseguinte, devem ser introduzidos objectivos de redução das diferenças no acesso às formações profissionais e tecnológicas entre rapazes e raparigas e reduzir as disparidades salariais no recrutamento para o emprego;

- convém adoptar medidas para combater a discriminação existente no mercado de trabalho e os factores estruturais de disparidade de rendimentos entre homens e mulheres, em especial a promoção da segurança social individual das mulheres, através de medidas de redução do emprego a tempo parcial com salários baixos e sem protecção, e de uma melhor regulamentação do emprego a tempo parcial (por exemplo, alargamento do direito ao trabalho em tempo parcial para ambos os pais, com direito ao regresso ao trabalho a tempo inteiro e mais integração nos programas de formação contínua internos das empresas);
- são necessários novos objectivos específicos para a igualdade entre homens e mulheres nas políticas de emprego, com indicadores qualitativos e quantitativos, para acabar com os estereótipos de género e com os factores que impedem as mulheres de fazer carreira em determinados sectores e de serem empresárias ⁽⁴⁾;
- recomenda que os programas nacionais incluam a educação empresarial no ensino secundário e superior, sobretudo para as alunas, e que sejam adoptadas medidas para que mais mulheres se licenciem em matérias científicas e técnicas, de modo a reduzir as disparidades de género no emprego em áreas técnicas como a engenharia e os serviços relacionados com as TIC;
- deve ser dada mais atenção à igualdade entre homens e mulheres e à necessidade de conciliar a vida profissional com a vida familiar; neste contexto, é necessário reduzir a segmentação do mercado do trabalho de acordo com base no género, sobretudo com medidas eficazes para a conciliação da vida profissional com a vida privada (em especial, desenvolver serviços de cuidados a crianças com ampla cobertura, de grande qualidade e a preços acessíveis, bem como formas de apoio para pessoas dependentes e seus familiares, nomeadamente instituições sociais abertas 24 horas por dia para essas pessoas);
- é necessária uma promoção eficaz da divisão das obrigações familiares entre os dois progenitores (especialmente incentivos ao aumento da participação do pai) e uma eliminação das medidas de política familiar que estimulam os progenitores a abandonarem o mercado do trabalho de modo permanente ou por longos períodos; os progenitores devem ser incentivados a regressar ao mercado de trabalho; a licença parental não deve ter um efeito negativo na evolução do rendimento, nem representar, para as mulheres, mais um incentivo ao abandono da vida activa, nem criar obstáculos suplementares à divisão das tarefas de cuidado das crianças entre os dois progenitores;
- deve ser prestada mais atenção ao impacto das mutações demográficas e aos desafios do envelhecimento dos trabalhadores, investindo mais na qualidade dos empregos e na adaptação das condições de trabalho para os mais idosos; medidas que tenham como objectivo prolongar a vida activa ao nível físico e psicológico, nomeadamente incentivar os trabalhadores mais velhos para a formação contínua e diminuir o trabalho sob pressão e adaptar as condições de trabalho (por exemplo, incentivos à protecção da saúde no local de trabalho, programas gerais para as empresas de promoção da saúde e de prevenção, assim como de protecção dos trabalhadores);
- medidas de sensibilização favoráveis aos trabalhadores mais velhos (valorização da experiência e transferência das competências adquiridas na vida activa para os trabalhadores mais jovens) e aconselhamento e apoio às empresas, em particular as PME, no planeamento dos recursos humanos e no desenvolvimento de uma organização do trabalho adaptada aos mais velhos;
- dar mais prioridade às questões da deficiência nos planos de reforma nacionais e um maior envolvimento das associações nacionais que representam os deficientes na elaboração dos planos de reforma; foi solicitada à Comissão uma análise e uma exploração das eventuais sinergias que as medidas de trabalho flexível e de apoio específico possam criar para aumentar a taxa de emprego das pessoas com deficiência;
- necessidade de reforçar e controlar a aplicação das políticas de imigração e o seu impacto nos planos nacionais para o emprego; neste ponto, importa dedicar uma atenção especial ao apoio individual (pré-)escolar e ao investimento precoce na qualificação linguística e nas competências profissionais, bem como a eliminação dos obstáculos institucionais e da discriminação no acesso ao mercado de trabalho nos Estados-Membros e a luta contra o *dumping* salarial;
- tal fenómeno deve ser objecto de acompanhamento e devem ser tomadas medidas para garantir a permanência de um equilíbrio na mão-de-obra competente e qualificada, a fim de assegurar a sustentabilidade; embora o CESE aprove a mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, sente preocupação quanto ao impacto que a transferência de trabalhadores qualificados e a subtracção de competências de um Estado-Membro para outro exercem no país de origem.

2.4 Trabalhadores idosos, deficientes e imigrantes

O Comité preconiza o seguinte:

- reforço do combate a discriminações de vária ordem e desvantagens em razão da idade, sexo, deficiência ou origem étnica, em especial no acesso à formação e ao mercado de trabalho e em termos de segurança de emprego; a legislação comunitária existente e a sua aplicação devem ser correctamente avaliadas;

⁽⁴⁾ Neste contexto, ver também os seguintes pareceres do CESE: Parecer do CESE de 6.7.2006 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Aplicar o programa comunitário de Lisboa: Promover o espírito empreendedor através do ensino e da aprendizagem», relatora: I. JERNECK (JO C 309 de 16.12.2006) e parecer do CESE de 25.10.2007 sobre o «Espírito empresarial e a Agenda de Lisboa», relatora: M. SHARMA, co-relator: J. OLSON (SOC/267) (Ainda não publicado).

2.5 Empregos de qualidade e mercados de trabalho transitórios

O Comité reitera a necessidade de:

- adoptar medidas para melhorar a qualidade da vida activa e a consequente elaboração de um índice europeu para a qualidade do trabalho composto por critérios que definem o que se entende por «emprego digno» (*good work*) com base em estudos, que seja actualizado e publicado regularmente, para tornar visíveis os desvios e os progressos na qualidade da vida activa e os impactos na produtividade;
- aumentar a segurança do mercado do trabalho e a prevenção da precariedade, por exemplo, garantindo que os desempregados não sejam forçados a aceitar empregos sem protecção social, que o trabalho ilegal seja combatido e que seja reduzida a exploração de trabalhadoras e trabalhadores com contratos a prazo;

- proteger os trabalhadores contra a discriminação;
- adoptar uma série de medidas adicionais para melhorar a funcionalidade dos sistemas de protecção da saúde, para que os objectivos de emprego promovam a prevenção e um estilo de vida saudável, por forma a reduzir a incidência de doenças, aumentar a produtividade laboral e prolongar a vida activa;
- adoptar medidas para modernizar e melhorar a segurança social das formas de emprego atípicas, em todos os locais onde isso se revele necessário;
- eliminar os obstáculos à (re)entrada e permanência no mercado de trabalho das pessoas com dependentes a seu cargo (e incentivos a uma participação mais activa do pai nas tarefas de cuidado das crianças);
- criar mercados de trabalho de transição para grupos socialmente excluídos com incentivos adequados às empresas para recrutarem mais trabalhadores pertencentes a estas categorias e, em simultâneo, dar apoio às pessoas afectadas para ultrapassarem os problemas que estão na origem da sua exclusão social (deve-se evitar a todo o custo os efeitos indesejáveis da exploração destes incentivos, bem como as distorções da concorrência);
- adoptar iniciativas de emprego sem fins lucrativos, particularmente no sector da economia social, que adquirem, neste contexto, uma função especial: os orçamentos da política do mercado do trabalho devem prever meios para os incentivos adequados.

2.6 Flexigurança

O Comité apresentou as seguintes propostas:

- os parceiros sociais devem ser protagonistas em cada debate sobre flexigurança e desempenhar um papel privilegiado nas consultas da Comissão Europeia e na definição do conceito;
- é essencial fortalecer os sistemas de relações profissionais aos níveis comunitário e nacional; os parceiros sociais têm de ser activos e participar, negociar, influenciar e assumir responsabilidades na definição e nas componentes da flexigurança; convém, portanto, na avaliação dos planos de reforma nacionais debater igualmente qual a melhor maneira de reforçar o diálogo social e o sistema de convenções colectivas;
- a Comissão e os Estados-Membros deveriam dar mais atenção à igualdade entre homens e mulheres, bem como à solidariedade entre as gerações no contexto da flexigurança; as mulheres, os trabalhadores mais velhos e os jovens estão frequentemente em desvantagem no mercado do trabalho, em termos de flexibilidade e de segurança. Há, pois, que procurar para estes grupos uma convergência pelo acto, a par de medidas tão favoráveis quanto possível;

- os Estados-Membros e a Comissão devem explorar o reforço da adaptabilidade através da flexibilidade interna, tornando-a uma dimensão viável e aceitável da flexigurança; a flexibilidade interna pode desempenhar um papel fundamental para o aumento da produtividade, a inovação e a competitividade, podendo contribuir desta forma para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa;
- deveria ser encontrado um equilíbrio entre a flexibilidade do tempo de trabalho e a protecção do trabalhador, que será melhor assegurado pelos regulamentos estabelecidos por negociações colectivas e segundo as práticas nacionais; tal negociação em torno da flexibilidade do tempo de trabalho exige um contexto sólido de direitos, um bom funcionamento das instituições sociais e sistemas de segurança social favoráveis ao emprego.

2.7 Investimento, inovação e investigação

O Comité recomenda:

- um ambiente macroeconómico favorável, assente numa política económica orientada para o crescimento para ultrapassar a crise conjuntural persistente e realizar plenamente as potencialidades das políticas activas dos mercados de trabalho;
- mais coerência na integração dos investimentos consagrados à investigação, desenvolvimento e inovação, tanto para estimular a economia como para criar novos empregos: muitos dos programas de reforma continuam a não dar atenção suficiente à necessidade de adoptar, para além de reformas estruturais do mercado do trabalho, também medidas orientadas para a procura para fomentar o crescimento e o emprego;
- mais flexibilidade orçamental para os investimentos infra-estruturais necessários nos Estados-Membros; neste contexto, os programas nacionais de reforma poderiam ser concebidos, tanto quanto possível, de maneira a possibilitar um programa coordenado pan-europeu de melhoria da conjuntura económica;
- a criação de condições-quadro apropriadas que favoreçam tanto a procura interna como a externa, por forma a explorar o melhor possível o potencial de crescimento e de pleno emprego; a este respeito, foi assinalado que apenas alguns dos Estados-Membros dão importância suficiente ao relançamento económico nos seus programas nacionais de reformas;
- a importância de dispor de financiamento adequado à escala nacional e comunitária para aplicar as políticas a favor do emprego: foi referido que em vários Estados-Membros deve ser colmatado o fosso existente entre as propostas de iniciativas favoráveis ao mercado do trabalho e os recursos orçamentais realmente disponíveis.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Integração financeira: bolsa de valores»

(2008/C 162/25)

O Comité Económico e Social Europeu decidiu, em 16 de Janeiro de 2007, ao abrigo do n.º 2 do art. 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre

«Integração financeira: bolsa de valores»

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 24 de Janeiro de 2008, tendo sido relator LEHNHOFF.

Na 442.ª reunião plenária de 13 e 14 de Fevereiro de 2008 (sessão de 13 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 103 votos a favor, 4 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu recomenda às instituições europeias que informem os cidadãos da Comunidade ainda melhor do que até agora sobre as vantagens de um quadro jurídico harmonizado para as transacções de valores mobiliários. Desta forma, é possível enfrentar a constatação de uma limitação cada vez mais generalizada dos investimentos aos respectivos mercados nacionais (*home bias*).

1.2 No quadro da avaliação ex-post do Plano de Acção para os serviços financeiros, anunciada no Livro Branco sobre a Política no domínio dos serviços financeiros ⁽¹⁾, o Comité insta a Comissão a verificar com atenção se as inúmeras alterações às bases da legislação comunitária no domínio das praças financeiras dentro e fora de bolsa promovem uma integração significativa das bolsas de valores europeias e se facilitam o investimento transfronteiras.

1.3 Esta recomendação é válida sobretudo para as repercussões da Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros ⁽²⁾, a Directiva Prospecto ⁽³⁾, e a Directiva Transparência ⁽⁴⁾, enquanto partes integrantes do Plano de Acção para os Serviços Financeiros, assim como para os esforços em curso no sentido de facilitar a compensação e liquidação de transacções transfronteiras de instrumentos financeiros (sobretudo do compromisso voluntário por parte dos operadores de infra-estruturas através do «Code of Conduct for Clearing and Settlement» — Código de Conduta para a Compensação e Liquidação — e do esforço do Banco Central Europeu no sentido de uma Plataforma Única Europeia de Transacções («Target2/títulos»)).

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm

⁽²⁾ Directiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Directivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Directiva 93/22/CEE do Conselho, JO L 145 de 30.4.2004, pág. 1-44.

⁽³⁾ Directiva 2003/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, relativa ao prospecto a publicar em caso de oferta pública de valores mobiliários ou da sua admissão à negociação e que altera a Directiva 2001/34/CE, JO L 345 de 31.12.2003, pág. 64-89.

⁽⁴⁾ Directiva 2004/109/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 2004, relativa à harmonização dos requisitos de transparência no que se refere às informações respeitantes aos emitentes.

1.4 Antes de serem dados passos adicionais ou complementares para a promoção da integração, o Comité estima desejável aguardar este processo de avaliação. Se o CESE o considerar necessário voltará com propostas para conseguir progressos na integração das bolsas de valores.

1.5 A Comunicação de 2005 sobre a Política Industrial ⁽⁵⁾ anunciava sete iniciativas transversais de apoio à aplicação de iniciativas especificamente sectoriais. O Comité considera que à lista de medidas trans-sectoriais, deveriam ser acrescentados os mercados financeiros eficazes e a custos acessíveis para as empresas europeias, em particular pequenas e médias empresas (PME). O objectivo da MiFID é melhorar o funcionamento destes mercados. Devido às suas repercussões, é indispensável um debate mais abrangente sobre o papel dos mercados financeiros na promoção da competitividade europeia. O Comité lamenta que esse debate não tenha sido lançado com a avaliação intercalar da política industrial ⁽⁶⁾.

Uma vez que as bolsas de valores têm uma importância particular na economia de mercado, a sua localização merece uma atenção especial. Devem ser acompanhados sobretudo os movimentos dos títulos dos emitentes soberanos e dos fundos estatais de países emergentes que dispõem de vastos recursos naturais, em particular quando o seu investimento nos mercados bolsistas é invulgarmente elevado, como é o caso da *London Stock Exchange* onde os fundos do Dubai e do Qatar representam actualmente 48 % dos valores mobiliários. A Comissão deveria colaborar com os Estados-Membros e entidades reguladoras para melhorar a transparência destes fundos, compreender os seus fundamentos e garantir que não estão envolvidas motivações políticas. Em princípio, o CESE insta a Comissão a apresentar, o mais rapidamente possível, um projecto de legislação para aumentar a informação prestada por investidores institucionais sobre as suas políticas no que diz respeito ao investimento e ao exercício do voto ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ COM(2005) 474 final: Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa — Um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da UE — rumo a uma abordagem mais integrada da política industrial.

⁽⁶⁾ COM(2007) 374, Avaliação intercalar da política industrial.

⁽⁷⁾ ECO/202 — «As consequências económicas e sociais da evolução dos mercados financeiros» — CESE 1262/2007 — JO 2008/C 10/23 e INT/332 — «Nova análise do mercado único» CESE 89/2007 — JO 2007/C 93/06.

2. Argumentos a favor do parecer

2.1 Pedido de elaboração do parecer

2.1.1 A integração financeira é componente da União Económica e Monetária Europeia. Desde a introdução do euro, a integração do sistema financeiro europeu tornou-se um objectivo importante. A maioria dos estudos é unânime quanto aos efeitos positivos unívocos desta integração na economia europeia.

2.1.2 Tendo em conta as inúmeras vantagens da integração financeira europeia para toda a economia, a situação actual marcada pela integração insuficiente de inúmeros segmentos do mercado, requer o empenho tenaz de todos os intervenientes na prossecução deste processo até à sua conclusão.

2.1.3 A criação de mercados financeiros integrados, competitivos e eficientes é um aspecto essencial do Mercado Interno e dos objectivos de Lisboa, que permite tirar plenamente partido das suas vantagens para o crescimento e o emprego.

2.1.4 Todas as praças financeiras desempenham funções importantes na economia. Devido ao papel importante que desempenham nos mercados financeiros nacionais, as bolsas de valores são muitas vezes comparadas com instituições públicas de importância nacional. O sector europeu das bolsas de valores é dominado por agentes tradicionais e muitas vezes nacionais. Apesar de algumas fusões e alianças de bolsas de valores, este mercado ainda está fragmentado em cerca de uma dúzia de praças financeiras. Com a informatização das transacções, evitam-se as limitações e os conflitos de uma zona geográfica específica.

2.1.5 A integração financeira é, sobretudo, um processo induzido pelo mercado. Contudo, requer também uma interacção eficaz entre as forças do mercado e a acção dos poderes públicos. O poder público na UE deve também manter a sua determinação em reforçar o processo de integração, o que passa, em particular, pela inabalável vontade das autoridades nacionais e europeias de criarem um quadro jurídico e regulamentar direccionado para promover a integração do mercado financeiro e a estabilidade financeira.

2.1.6 A importância dos mercados bolsistas europeus como fonte de financiamento das empresas tem vindo a aumentar ao longo do tempo, por vezes de forma espectacular. Desta forma, um mercado bolsista desenvolvido correctamente aumenta o investimento global e reduz os custos. O mercado bolsista pode contribuir consideravelmente para a disponibilização de recursos externos suplementares. Por conseguinte, o sector das finanças é igualmente importante, uma vez que assegura a afectação de recursos que permite a prossecução do desenvolvimento de outros ramos da economia.

2.1.7 Os regulamentos dos mercados financeiros nacionais, muito heterogéneos, representam um obstáculo. As fusões das bolsas de valores apenas (enquanto aspectos estratégicos da regulamentação financeira) não são suficientes para preencher os requisitos de harmonização do enquadramento político.

2.1.8 No caso dos mercados de valores mobiliários e do mercado das obrigações e acções, é particularmente importante prosseguir a integração das infra-estruturas de compensação e liquidação. O número de sistemas de compensação e liquidação insuficientemente interligados ainda é elevado.

2.1.9 Numa altura em que a União Monetária favorece uma abordagem europeia na gestão dos valores mobiliários, os mercados de acções no continente europeu encontram-se na seguinte situação paradoxal: os custos de transacção permanecem elevados, apesar das operações estarem informatizadas. Esta contradição deve-se sobretudo aos custos cada vez mais elevados das transacções transfronteiras.

2.2 Observações na generalidade — Os mercados bolsistas europeus

2.2.1 As bolsas (de valores mobiliários) permitem reunir a oferta e a procura de instrumentos financeiros (função de mercado de uma bolsa). Do ponto de vista do investidor, a bolsa permite comprar e vender instrumentos financeiros. Do ponto de vista da empresa, as bolsas são importantes, na medida em que permitem disponibilizar capital próprio ou de terceiros. Juntamente com o financiamento de crédito concedido pelos bancos, as bolsas de valores são o elemento central do financiamento de espírito empresarial. Sem um mercado bolsista eficaz, a possibilidade de introduzir novos instrumentos financeiros seria muito limitada. A criação de um mercado bolsista europeu pode oferecer às empresas novas possibilidades de financiamento da sua actividade comercial graças à emissão de títulos. Tal aplica-se também, e sobretudo, às empresas estabelecidas em países que até à data apresentam um mercado bolsista de reduzida liquidez, de forma que as emissões apenas podem ser executadas com êxito mediante restrições. Ademais, um mercado bolsista europeu deveria contribuir para que os investidores que ainda concentram as suas operações nos respectivos mercados nacionais deixem de fazê-lo e beneficiem do crescimento do espaço económico europeu no seu conjunto.

2.2.2 Contudo, constata-se, em geral, que as empresas só aplicam uma pequena parte dos seus investimentos (investimento bruto) na bolsa de valores. Da mesma forma, as emissões líquidas de acções nos Estados Unidos estão a diminuir e na zona euro não existem de todo. Esta situação não se pode justificar com a diferença de número de empresas cotadas em bolsa, uma vez que este valor varia pouco. Pode justificar-se com o facto de as empresas venderem e voltarem a comprar as suas próprias acções para aumentarem o lucro destas últimas — o principal indicador para os mercados financeiros.

2.2.3 Para que as bolsas de valores possam desempenhar a sua função pública é necessário: concluir uma transacção (negociação) e realizar o intercâmbio entre instrumentos financeiros e respectivo contravalor monetário (compensação e liquidação) ⁽⁸⁾. Apesar de, em conjunto, possibilitarem operações em bolsa, a negociação e a compensação e liquidação são processos distintos

⁽⁸⁾ Muitas vezes designado «*Clearing and Settlement*».

que também ocorrem em plataformas técnicas distintas. A negociação é organizada pelas próprias bolsas de valores, a compensação e liquidação é efectuada pelas contrapartes centrais (CCP) e pelas chamadas centrais de depósito de títulos (CSD). Estas funcionam como depositários centrais de valores mobiliários e efectuam a transmissão de propriedade por instrução em conta ⁽⁹⁾.

2.2.4 Em cada Estado-Membro há pelo menos uma bolsa de valores mobiliários ⁽¹⁰⁾. Há ainda os Sistemas de Negociação Multilateral (MTF) que, tal como as bolsas de valores, permitem juntar ordens de compra e venda de instrumentos financeiros e os internalizadores, que celebram directamente contratos com os seus clientes. A compensação e liquidação é efectuada sobretudo pelas CSD nacionais, que detêm uma posição de monopólio no que se refere a determinados serviços em cada Estado-Membro.

2.2.5 A multiplicidade de praças não deve ser vista como uma desvantagem dos mercados de capitais europeus, pelo contrário: segundo as regras da economia de mercado, uma concorrência eficaz nas praças deveria permitir que o investidor pague despesas de transacção inferiores. A Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (MiFID) ⁽¹¹⁾ visa, acertadamente, aumentar a concorrência entre as praças ⁽¹²⁾.

2.2.6 Contudo, o funcionamento da concorrência das praças pressupõe que seja realmente possível uma concorrência efectiva nas bolsas de valores europeias. Até à data, a chamada «*Concentration Rule*» (regra da concentração) em vigor em vários Estados-Membros era um obstáculo à concorrência uma vez que define que todas as ordens devem ser efectuadas em mercados regulamentados — geralmente bolsas de valores locais. A MiFID impossibilita esta regulamentação nacional. O facto de cada bolsa de valores poder disponibilizar apenas uma oferta nacional limitada de instrumentos financeiros negociáveis pode constituir um obstáculo persistente à concorrência europeia, face à história exclusivamente nacional das bolsas de valores. Se uma bolsa de valores alemã não tivesse a possibilidade de negociar instrumentos financeiros franceses, também não poderia haver concorrência.

2.2.7 Ao olhar para os instrumentos financeiros transaccionados nas grandes bolsas de valores europeias, constatamos que (não obstante eventuais barreiras jurídicas) não há verdadeiros obstáculos à concorrência nas praças. Na bolsa de valores alemã são transaccionados mais de 13 000 instrumentos financeiros estrangeiros ⁽¹³⁾. Apesar de outras bolsas de valores não

apresentarem valores comparáveis, este exemplo deixa claro que existem os pré-requisitos para uma concorrência efectiva nas praças. Com a aplicação do plano de acção para serviços financeiros (PASF), eventuais obstáculos jurídicos nacionais perdem importância. A directiva Prospecto possibilita a comercialização de instrumentos financeiros a nível europeu através de alguns prospectos. A MiFID harmoniza não apenas as exigências de protecção do investidor, mas também as regras para o funcionamento e transacção nas praças financeiras dentro e fora de bolsa. Por último, a Directiva Transparência uniformiza as informações sobre o mercado de capitais. Passará a caber às instituições europeias avaliar as repercussões concretas do novo enquadramento jurídico e corrigir erros de desenvolvimento. Os objectivos do PASF, em particular a Organização Transfronteiriça de Mercados Financeiros, constituirão uma referência.

2.2.8 Pode perguntar-se se da concorrência das bolsas de valores também resultam riscos para a qualidade dos mecanismos de formação de preços — e se estes deveriam ser eliminados através de um grande incentivo às consolidações. À primeira vista, parece ser este o caso, tendo em conta a distribuição de liquidez nas várias praças. Contudo, não se pode desprender da multiplicidade de praças europeias que os mecanismos de formação de preços não têm qualidade. Os mecanismos de negociação como a arbitragem visam a compensação. As praças financeiras estão, desde 1 de Novembro de 2007, sujeitas a requisitos de transparência abrangentes e harmonizados na pré e pós negociação (art. 27.º e seguintes MiFID). Estes requisitos visam garantir a comparação de preços em diferentes praças financeiras, contrariando a referida fragmentação. Pelo que podemos concluir pouco tempo depois da aplicação da Directiva MiFID nos Estados-Membros, esta abordagem parece estar a resultar. Os fluxos de dados de operações fora de bolsa são publicados pelo projecto Boat (um consórcio de novos bancos de investimento) e consolidados com dados das bolsas de valores e de MFT por prestadores de serviços de informação financeira. Desta forma assegura-se uma influência recíproca dos preços em várias praças financeiras. Por conseguinte, para aumentar a liquidez não é necessária a consolidação a nível dos proprietários das bolsas de valores.

2.2.9 Tal como afirmou o Comissário McCreevy, as decisões a favor ou contra as fusões ou aquisições são mais decisões económicas das empresas tomadas pelos operadores de bolsa, pelo que deveriam ser estritamente orientadas para o mercado. Do ponto de vista político, é determinante saber se existem obstáculos jurídicos às fusões ou aquisições e, se for esse o caso, se estes podem ser superados.

2.2.10 No caso das fusões ou aquisições entre operadores de sistemas de negociação não há obstáculos jurídicos além dos existentes no caso das fusões e aquisições de sociedades comerciais. É isto que revelam exemplos actuais como a aquisição da bolsa de valores italiana pela London Stock Exchange e a fusão da New York Stock Exchange com a Euronext, mesmo além do espaço jurídico europeu.

2.2.11 Contudo, a criação de uma plataforma de negociação comum à escala europeia pode acarretar dificuldades jurídicas particulares. São considerados obstáculos: as diferenças nos

⁽⁹⁾ Têm ainda outras tarefas decorrentes do depósito de valores mobiliários, como por exemplo as *Corporate actions*.

⁽¹⁰⁾ A «Lista anotada dos mercados regulamentados» da Comissão, apresenta cada uma das bolsas de valores (JO C 38 de 22.2.2007).

⁽¹¹⁾ Directiva 2004/39/CE (JO L 145 de 30.4.2004, pág. 1).

⁽¹²⁾ Comparar considerando 34 e disposições referentes à transparência do mercado no art. 27.º e seguintes da MiFID.

⁽¹³⁾ Fonte: Deutsche Börse Info Operation, Total Turnover Foreign Shares, March 2007 www.deutsche-boerse.com/dbag/dispatch/de/notescontent/gdb_navigation/listing/50_Reports_and_Statistics/60_Order-Book_Statistics/INTEGRATE/statistic?notesDoc=/maincontent/Monatsstatistik+auslaendischer+Aktien&expand=1

requisitos de aprovação, nas práticas de negociação, na fiscalidade e na contabilidade ⁽¹⁴⁾. Desde a adopção da MiFID e da Directiva Prospecto, ainda não foi feita uma pesquisa sobre a importância destes obstáculos. Surgem dúvidas sobre se serão de facto tão significativos que não possam ser ultrapassados na prática. A integração bem sucedida dos sistemas de negociação das bolsas de valores de Amesterdão, Bruxelas, Paris e Lisboa na Euronext e a fusão das bolsas báltica e nórdica na OMX Nordic não confirmam essa importância. Pouco depois da adopção da Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros já é claro que, no futuro, as bolsas de valores vão confrontar-se ainda mais com a concorrência dos sistemas de negociação multilaterais que, graças a um passe europeu, podem funcionar em todos os Estados-Membros. Exemplo do referido são as iniciativas em curso de sete bancos de investimento, denominadas «Turquoise» e a Plataforma Chi-X, da Chi-X Europe Limited, lançada em Londres, em Março de 2007. Uma maior integração do mercado bolsista europeia não só é possível, como deverá acontecer num futuro próximo ⁽¹⁵⁾.

2.2.12 Contudo, a promoção da integração dos mercados bolsistas não deve ser confundida com a promoção da concentração de praças de comercialização e de compensação e liquidação numa plataforma comercial paneuropeia. Não se deve ignorar o facto de tanto as novas plataformas comerciais fora de bolsa como as bolsas de valores já existentes serem empresas orientadas para o lucro e que um monopólio criaria piores condições para emitentes e investidores ⁽¹⁶⁾.

2.2.13 O Comité recomenda às instituições europeias que procurem alternativas à promoção da integração pela concorrência se a concentração das bolsas de valores dificultar a situação das PME a nível regional. É sabido que para as PME a cotação numa bolsa regional é mais facilmente bem sucedida do que nas grandes bolsas europeias, uma vez que, através das estreitas relações locais, é mais fácil contactar um investidor regional numa bolsa regional. Os desenvolvimentos reais previsíveis deverão ser cuidadosamente avaliados, com vista a perceber se o acesso das PME à bolsa é dificultado. Se se confirmar, a solução poderia ser a criação de uma ou mais bolsas de valores não-públicas, que velariam em particular pelos interesses das PME.

3. Observações na especialidade — compensação e liquidação nos mercados bolsistas

3.1 O obstáculo determinante a uma estrutura bolsista europeia mais eficiente não reside na orientação tradicionalmente regional das bolsas de valores, mas sim nos diferentes sistemas de compensação e liquidação na Europa. Estes sistemas estão na sua maioria fragmentados a nível nacional, o que dificulta e encarece a compensação e liquidação de operações bolsistas transfronteiras (os sistemas de compensação e liquidação de

operações de simples valores mobiliários nacionais oferecem muitas vezes soluções muito eficazes e pouco dispendiosas que, no quadro de todos os esforços de consolidação, não devem ser afectadas). Há já uma série de iniciativas importantes para superar esta fragmentação, com vista a uma concepção mais eficiente da estrutura de compensação e liquidação europeia.

3.2 Os Relatórios Giovannini ⁽¹⁷⁾ identificaram e analisaram os obstáculos a uma compensação e liquidação eficiente das operações bolsistas. Segundo os referidos relatórios, as diferenças nacionais registam-se sobretudo nas *normas técnicas e práticas de mercado* e no domínio dos diferentes *princípios fiscais e jurídicos nacionais* ⁽¹⁸⁾. Para as primeiras, os operadores das infra-estruturas e de mercado (sobretudo os bancos) estão actualmente a procurar soluções, sob a coordenação da Comissão Europeia no âmbito do *Clearing und Settlement Advisory and Monitoring Expert Group — ESAME* — (Grupo de Peritos de Aconselhamento e Acompanhamento de Compensação e Liquidação) ⁽¹⁹⁾. Estão já generalizadas uniformizações, como por exemplo dos feriados, quando os sistemas de compensação e liquidação encerram e trabalha-se no sentido de outras uniformizações, como a compensação e liquidação de *corporate actions* (acções de empresas).

3.3 Estão a ser amplamente harmonizadas normas técnicas e práticas de mercado para o caso de uma iniciativa recente para a criação de uma plataforma de compensação e liquidação europeia para transacção de valores mobiliários vir a ser bem sucedida. Em Julho de 2006, o Banco Central Europeu (BCE) e os bancos emissores nacionais da zona euro apresentaram uma proposta de uma plataforma europeia única para compensação e liquidação de valores mobiliários ⁽²⁰⁾. Uma vez que está relacionada do ponto de vista técnico com a já existente plataforma de pagamentos à escala europeia «Target», intitula-se «Target2/títulos». Em Janeiro de 2007, o Banco Central Europeu publicou os primeiros estudos sobre os efeitos económicos jurídicos e técnicos da plataforma planeada ⁽²¹⁾. Actualmente os requisitos técnicos deste sistema já são elaborados juntamente com os seus utilizadores ⁽²²⁾.

3.4 O Banco Central Europeu propõe que, no futuro, o Target2/títulos inclua todas as transacções de valores mobiliários efectuadas com montantes seus. A plataforma prevista deverá estar disponível sobretudo à escala europeia, simplificando consideravelmente em particular a compensação e liquidação transfronteiras de valores mobiliários.

3.5 Se o Target2/títulos for um êxito, serão ultrapassados na Europa obstáculos decisivos à compensação e liquidação transfronteiras de valores mobiliários em dinheiro do Banco Central Europeu. Reunindo vários factores, os participantes em transacções de valores mobiliários podem beneficiar de vantagens consideráveis a nível de custos.

⁽¹⁷⁾ Ver: http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/communication_de.htm.

⁽¹⁸⁾ As normas nacionais referentes à transmissão de propriedade, valores mobiliários (direito de depósito), assim como ao direito da insolvência são importantes para a compensação e liquidação.

⁽¹⁹⁾ Ver: http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/cesame_en.htm.

⁽²⁰⁾ Ver <http://www.ecb.int/paym/market/secmar/integr/html/index.en.html>.

⁽²¹⁾ Ver <http://www.ecb.int/paym/market/secmar/integr/html/index.en.html>.

⁽²²⁾ Na página de Internet do Banco Central Europeu (www.ecb.int) estão disponíveis materiais a este respeito.

⁽¹⁴⁾ McAndrew/Stefanadis, *Current Issues in Economics and Finance* (Federal Reserve Bank of New York), June 2002, 1, 3 f.

⁽¹⁵⁾ Ver igualmente o relatório mensal do BCE de Novembro de 2007, 67, 77 e seguintes.

⁽¹⁶⁾ Ver igualmente o relatório mensal do BCE de Novembro de 2007, 67, 74 e seguintes.

3.6 Com o Código de Conduta, as CSD europeias, as contrapartes centrais (CCP) e as bolsas comprometeram-se perante a Comissão Europeia a executar inúmeras medidas ⁽²³⁾, com vista, em particular, a intensificar a eficiência e a interoperabilidade entre operadores de infra-estruturas. O resultado será a diminuição dos custos da compensação e liquidação transfronteiras na Europa. No início de 2007 já foi cumprida a primeira parte dos compromissos. A transparência dos preços foi melhorada através da divulgação e unificação das listas de preços, permitindo aos utilizadores compara-los mais facilmente. Os operadores de infra-estruturas comprometeram-se a melhorar o acesso ao seu sistema de interoperabilidade entre sistemas. No final de Junho de 2007, a publicação de orientações concretizou este compromisso, permitindo a colocação em rede efectiva dos sistemas. Tendo em conta a avaliação muito positiva dos desenvolvimentos até à data do Código de Conduta e da sua aplicação

na prática — tal como afirmou o Comissário McCreevy em 10 de Julho de 2007 no Parlamento Europeu — parece estar a avançar-se de forma sólida para a promoção da compensação e liquidação de valores mobiliários a baixo custo à escala europeia.

3.7 Do ponto de vista político, actualmente, a necessidade de intervir não vai além das iniciativas já referidas para a promoção da consolidação dos mercados bolsistas. Aguarda-se a conclusão dos vários trabalhos com vista a facilitar a consolidação das bolsas de valores europeias — sobretudo no domínio da compensação e liquidação da transacção de instrumentos financeiros — à qual se seguirá a análise dos resultados. Se estas medidas fracassarem na sua totalidade, ou não resultarem num mercado bolsista europeu mais eficiente, há que ponderar se mais medidas reguladoras podem contribuir para melhorias.

Bruxelas, 13 de Fevereiro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²³⁾ Ver: http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/communication_de.htm#code.