

Jornal Oficial

da União Europeia

C 107



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

54.º ano
6 de Abril de 2011

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>	
	PARECERES	
	Comité Económico e Social Europeu	
	469.ª sessão plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011	
2011/C 107/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Acesso às matérias-primas secundárias (sucata de ferro, papel reciclado, etc.)» (parecer de iniciativa)	1
<hr/>		
	III <i>Actos preparatórios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU	
	469.ª sessão plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011	
2011/C 107/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego — Instrumentos para uma melhor governação económica da UE» [COM(2011) 367 final]	7

PT

Preço:
4 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>continuação</i>)	Página
2011/C 107/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu — Fundos de resolução de crises nos bancos» [COM(2010) 254 <i>final</i>]	16
2011/C 107/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu — Regularizar os serviços financeiros para um crescimento sustentável» [COM(2010) 301 <i>final</i>]	21
2011/C 107/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2000/25/CE no que diz respeito às disposições aplicáveis aos tractores introduzidos no mercado ao abrigo do regime de flexibilidade» [COM(2010) 607 <i>final</i> — 2010/0301 (COD)]	26
2011/C 107/06	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 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader)» [COM(2010) 537 <i>final</i> — 2010/0266 (COD)] e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores» [COM(2010) 539 <i>final</i> — 2010/0267 (COD)]	30
2011/C 107/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento (UE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União» [COM(2010) 498 <i>final</i> — 2010/0256 (COD)]	33
2011/C 107/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Descarbonização da energia — Roteiro para 2050» (parecer exploratório)	37
2011/C 107/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção sobre aplicações do sistema global de navegação por satélite (GNSS)»	44
2011/C 107/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização de scanners de segurança nos aeroportos da UE» [COM(2010) 311 <i>final</i>]	49
2011/C 107/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o primeiro programa da política do espectro radioelétrico [COM(2010) 471 <i>final</i> — 2010/0252 (COD)] e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Banda larga europeia: investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais [COM(2010) 472 <i>final</i>]	53
2011/C 107/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA)» [COM(2010) 521 <i>final</i>]	58



I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

469.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2011

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Acesso às matérias-primas secundárias (sucata de ferro, papel reciclado, etc.)» (parecer de iniciativa)

(2011/C 107/01)

Relator: **Josef ZBOŘIL**

Co-relator: **Enrico GIBELLIERI**

Em 15 de Julho de 2010, 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 o

Acesso às matérias-primas secundárias (sucata de ferro, papel reciclado, etc.).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais que emitiu parecer em 13 de Janeiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 88 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité aprecia enormemente as análises das associações industriais individuais, que explicam a situação actual e os futuros cenários possíveis capazes de provocar sérios desequilíbrios entre a oferta e a procura no mercado das matérias-primas secundárias.

1.2 O Comité salienta ainda o facto de, em alguns países (EUA, China), a disponibilidade de matérias-primas enquanto tal ser considerada e tratada como uma questão estratégica. Naturalmente, nestes países, as matérias-primas secundárias não são excluídas de um regime igualmente mais rigoroso. Nestas circunstâncias, o CESE saúda o facto de a eficiência material se ter tornado a principal prioridade da DG Ambiente.

1.3 O acesso às matérias-primas de que necessitam varia consideravelmente consoante as indústrias, do mesmo modo que os próprios fluxos materiais variam consoante a sua natureza e as utilizações tradicionais das matérias-primas em causa.

Em alguns casos, como os das indústrias do vidro e do aço, o objectivo da eficiência material pode ser alcançado simplesmente através do aperfeiçoamento e do equilíbrio dos sistemas e dos processos de produção existentes, com a ajuda de incentivos bem definidos. O CESE adverte que esta intenção não deve pôr em causa nem o número nem a qualidade dos postos de trabalho nas instalações de reciclagem e nas indústrias de transformação.

1.4 Actualmente são exportadas grandes quantidades de matérias-primas secundárias recolhidas que são extremamente necessárias para as indústrias de base e de transformação europeias. Esta tendência compromete seriamente o emprego em todas as indústrias transformadoras.

1.5 A pressão do excesso de resíduos recolhidos pelos actuais sistemas de recolha é frequentemente aliviada pela venda indiscriminada dos resíduos recolhidos, sem qualquer tratamento adicional e sem garantia de uma utilização final na UE.

1.6 Lamentavelmente, são muitas vezes utilizadas práticas comerciais ilegais para contornar o controlo directo de importantes fluxos de matérias-primas secundárias. Por exemplo, são utilizadas falsas declarações aduaneiras que classificam os resíduos como mercadorias em segunda-mão para evitar a aplicação do Regulamento relativo a transferências de resíduos a fluxos específicos de matérias-primas secundárias.

1.7 Desta forma, os resíduos recolhidos em nome dos contribuintes da UE não tem os benefícios previstos, reduzindo sim a competitividade das indústrias respectivas ao limitar o abastecimento de matérias-primas secundárias e/ou torná-lo desnecessariamente mais oneroso.

1.8 Simultaneamente, é evidente que muitas regras específicas aplicáveis à reciclagem não foram enquadradas de forma coerente, tendendo a centrar-se em aspectos específicos e isolados da recolha e da reciclagem e não tendo em conta as forças de mercado que intervêm nos sistemas e processos.

1.9 Também o Regulamento REACH está a causar problemas em algumas indústrias de reciclagem, já que não há uma distinção clara entre produtos em fim de vida (resíduos) e produtos em segunda-mão. Assim, este conceito bem-intencionado não atingiu infelizmente o seu objectivo. Algumas indústrias afectadas, como a do papel, encontraram forma de sair do impasse, enquanto outras ainda procuram soluções viáveis. Este é um exemplo sério da incoerência no enquadramento jurídico para a qual a indústria já tinha alertado previamente.

1.10 Para se alcançar um resultado mais equilibrado, o conflito entre as forças do mercado e o enquadramento regulamentar vigente deveria ser objecto de uma análise aprofundada. Uma sugestão possível poderia ser aplicar direitos de exportação para evitar o risco de se perderem materiais valiosos. Naturalmente, estas medidas teriam de respeitar as regras da OMC. A UE poderia eventualmente negociar as condições de emergência com a OMC, estabelecendo condições claras e transparentes para os direitos e/ou as restrições à exportação para resíduos de importância estratégica.

1.11 Outra opção poderia consistir em adoptar metas de reciclagem flexíveis em função da evolução do mercado, ou seja, durante os períodos de contracção do mercado (procura reduzida) as metas de reciclagem poderiam ser mais baixas, sendo aumentadas durante as fases de procura elevada. Simultaneamente, deve pensar-se em formas inteligentes de assegurar a manutenção de níveis suficientes de emprego ao longo do ciclo económico e em toda a cadeia de valor em sectores relevantes, como o dos resíduos de embalagens, papel, etc.

1.12 Ainda outra opção consistiria em estabelecer metas/quotas de reciclagem equivalentes unicamente à quantidade de resíduos susceptível de ser reutilizada na UE, não incluindo resíduos vendidos no estrangeiro que não possam ser utilizados

nas instalações comunitárias. No entanto, uma medida deste tipo teria de ser acompanhada do ajustamento das metas/quotas à capacidade real de reciclagem da UE.

1.13 O CESE apoia vivamente a indústria no seu apelo à UE para que desenvolva uma política consistente e abrangente de acesso sustentável a longo prazo a matérias-primas e de utilização de recursos. Esta política deve apoiar a indústria europeia nos seus esforços de utilizar os recursos de forma regeneradora (*from cradle to cradle*). A reciclagem deve ser apoiada através da melhoria das infra-estruturas de recolha, da promoção de segurança jurídica e de condições de concorrência equitativas, além da remoção de encargos administrativos desnecessários. Este requisito fundamental exige um bom equilíbrio e uma boa coe-rência em todo o leque de regulamentos, directivas e decisões.

1.14 Os regulamentos da UE relativos a resíduos estabelecem obrigações jurídicas para todos os intervenientes do fluxo de resíduos e esta responsabilidade deve ser estritamente verificada e exigida pelas respectivas autoridades. A sua educação e formação são os pré-requisitos fundamentais da luta contra práticas ilegais de alguns intervenientes incorrectos, especialmente no comércio internacional.

1.15 Todos os elementos das políticas da UE em matéria de alterações climáticas devem ter em conta os benefícios ambientais das matérias-primas secundárias, e há que evitar incoerências: por exemplo, o RCE-UE (Regime do Comércio de Emissões da União Europeia) não reflecte as economias de energia e de carbono resultantes da utilização de matérias-primas recuperáveis noutros sectores industriais e no sector da construção e sobrecarrega desnecessariamente estes sectores com custos adicionais.

1.16 Por último, a gestão de um enquadramento tão complexo devia ser assegurada no contexto de um diálogo social permanente e sério, a fim de incentivar a criação de empregos de qualidade ao longo das cadeias de valor pertinentes.

2. Introdução

2.1 O acesso sustentável a matérias-primas e a sua utilização sustentável são elementos fundamentais da política de sustentabilidade da UE, constituindo a base da actual e futura competitividade da indústria transformadora comunitária⁽¹⁾. As cadeias de abastecimento de matérias-primas, tanto primárias como secundárias, são verdadeiros sectores económicos que asseguram empregos e geram riqueza na Europa. A reciclagem é uma actividade económica que contribui significativamente para o PIB da UE. A recolha de materiais e produtos usados é uma actividade que envolve cidadãos, municípios e órgãos de poder públicos que investiram em sistemas eficazes para responder à crescente necessidade de sustentabilidade a longo prazo.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Iniciativa matérias-primas – Atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa*, JO C 277, de 17.11.2009, p. 92.

2.2 É necessário reconhecer a complementaridade entre matérias-primas primárias e secundárias: embora as matérias-primas secundárias sejam uma forma ecologicamente eficaz de reintroduzir na economia recursos preciosos, elas (ainda) não são, de forma geral, suficientes para responder à crescente procura de materiais (papel, metais e minerais). Ambas são necessárias e complementares. A melhoria dos sistemas de recolha e de utilização de matérias-primas secundárias na UE contribuirá para a realização dos objectivos da Estratégia Europa 2020.

2.3 A indústria reclama da UE uma política global e coerente para o acesso e a utilização sustentáveis dos recursos a longo prazo. Esta política devia apoiar a indústria europeia nos seus esforços de utilizar os recursos de forma regeneradora (*from cradle to cradle*). A Iniciativa «matérias-primas», a estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos, a estratégia temática sobre utilização sustentável dos recursos naturais e a iniciativa emblemática do Comissário Potočnik «Uma Europa eficiente em termos de recursos» são iniciativas inter-relacionadas que devem ser coerentes e integradas. Deverão igualmente ser tidas em conta outras iniciativas, como a iniciativa para o consumo e produção sustentáveis (CPS), a Directiva-Quadro relativa aos resíduos e outras políticas em matéria de reciclagem e de resíduos.

3. Identificação dos principais fluxos de matérias-primas secundárias ⁽²⁾

3.1 Há produtos tradicionalmente reciclados, como a sucata ferrosa e não ferrosa, o papel, o cartão e o vidro, que têm uma longa história e tradição de reciclagem num circuito mais ou menos fechado. Estas indústrias não podem sobreviver sem um abastecimento constante de materiais recuperados e produtos usados. Outros produtos, como o plástico, são reciclados há relativamente pouco tempo e, em comparação com os produtos tradicionais, o seu processo de reutilização não constitui necessariamente um circuito fechado.

3.2 As características de reciclagem das principais matérias secundárias predeterminam os seus fluxos específicos e os intervenientes nas respectivas cadeias de valor.

3.2.1 **Sucata de ferro e aço:** Em geral, a reciclagem da sucata de ferro e aço inclui a recolha, a triagem, a compactação, o empacotamento, o corte, o cisalhamento, a trituração e/ou a calibragem e, por fim, a fundição na siderurgia. A sucata ferrosa é recolhida separadamente ou misturada, sendo em seguida triada no parque de sucata e vendida a unidades de tratamento de sucata ou enviada directamente para a siderurgia. Quando a sucata chega à unidade de tratamento de sucata, os diferentes tipos de metais que a compõem são separados e preparados para a trituração/calibragem. A trituração e a calibragem são frequentemente necessárias para se proceder a uma nova fase de separação. No caso do aço inoxidável, as peças maiores são recolhidas separadamente ou divididas no parque de sucata antes da trituração. As peças mais pequenas de aço inoxidável são divididas através de processos de separação com várias fases. Na siderurgia, a sucata de ferro e aço é, em regra, introduzida directamente nos fornos.

3.2.1.1 A indústria europeia de recuperação do aço está bastante concentrada (na fase de tratamento) e apenas sete empresas respondem por cerca de 40 % do total da sucata de aço entregue às siderurgias. De acordo com o Instituto Internacional da Recuperação (BIR) e a EFR (European Ferrous Recovery and Recycling Federation – Federação Europeia de Valorização e reciclagem de Metais Ferrosos), existem na UE-27 cerca de 42000 parques de sucata. O sector da sucata estima que, desses 42 000, cerca de 250 são grandes empresas, 9 000 são empresas de tamanho médio a grande que processam mais de 12 000 toneladas por ano e as restantes, cerca de 36 000 empresas, são de pequena ou média dimensão.

3.2.1.2 O sistema de recolha pode variar em função do tipo de produto e do país. Os produtos de grandes dimensões em fim de vida e os produtos gerados em grandes quantidades, como os produtos da construção e demolição, são, normalmente, transportados directamente para os parques de sucata ou para unidades de tratamento de sucata. Tanto a Directiva relativa aos veículos em fim de vida como a Directiva REEE (resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos) atribuem aos produtores a responsabilidade pela recuperação, ou seja, pela recolha da sucata. Produtos pequenos, como materiais de embalagem, são recolhidos pelas autoridades municipais, o que significa que, neste caso, a recolha não é feita pela indústria da sucata, embora existam algumas iniciativas da indústria no caso das latas de bebidas usadas, nomeadamente centros de recolha e terminais de sucata onde as latas de aço e alumínio são separadas e compactadas a fim de serem transportadas para unidades de tratamento ou refinarias.

3.2.1.3 A sucata é uma das poucas matérias-primas secundárias em relação à qual a Europa pode esperar uma permanente disponibilidade e até algum excedente. Com efeito, neste sector, o comércio no interior da UE, assim como as importações e exportações de e para outros países, estão bem implantados há décadas. É difícil determinar a quantidade total de sucata transaccionada na UE. As estimativas quanto às importações e exportações (2008) apontam para 5,3 e 12,9 milhões de toneladas respectivamente, enquanto o consumo total de sucata no mesmo ano se elevou a 112 milhões de toneladas.

3.2.2 **Sucata não ferrosa e outros resíduos contendo esses metais:** em comparação com a sucata de ferro e de aço, a sucata não ferrosa apresenta uma variação muito maior no que toca a) aos metais presentes, b) aos recursos disponíveis e c) aos métodos que devem ser utilizados para separar e extrair os metais dos fluxos de resíduos. Os metais mais importantes e em maior quantidade são o alumínio, o zinco, o chumbo e o cobre. Contudo, os fluxos de resíduos contêm outros metais, como o estanho e metais preciosos, que é possível extrair com métodos apropriados.

3.2.2.1 O método de recolha é o mesmo ou semelhante aos métodos utilizados para a sucata ferrosa. Para obter sucata de metal de boa qualidade a partir de produtos em fim de vida (veículos em fim de vida, REEE) são utilizadas tecnologias sofisticadas. Por oposição, no caso dos metais não ferrosos básicos, eles são extraídos dos fluxos de resíduos com taxas de recuperação e taxas de utilização muito elevadas.

⁽²⁾ Dados oriundos essencialmente dos estudos em matéria de resíduos do Centro Comum de Investigação (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) e de estatísticas do sector

3.2.2.2 A cinza e a escória são também parte importante da recuperação de metais não ferrosos que requer tecnologias especiais. Podem ser encontrados recursos essencialmente inexplorados de metais não ferrosos nos velhos resíduos mineiros das áreas de extracção de minérios da UE. Embora estes resíduos mineiros ⁽³⁾ estejam isentos da legislação geral da UE relativa a resíduos, deve dar-se atenção também a estas matérias-primas se tal for economicamente viável.

3.2.3 **Papel reciclado:** A indústria do papel é um sector baseado, desde o início, em recursos renováveis e na reciclagem, sendo os desperdícios recolhidos a principal matéria-prima utilizada no fabrico do papel. Até agora, a reciclagem do papel tem sido relativamente simples e a sua utilização material tem sido predominantemente uma. Há dois recursos principais (tal como para os metais ferrosos): o papel recuperado industrial (indústria de embalagem e indústria gráfica, entre outras) e os resíduos (municipais) de consumo. Como é dada preferência a materiais triados, os resíduos municipais exigem a separação do papel usado e operações básicas de triagem.

3.2.3.1 Os fluxos de matérias foram seriamente afectados pela recente recessão. A utilização de papel recuperado recuou 7,6 %, para 44,9 milhões de toneladas em 2009. A recolha caiu pela primeira vez 3,6 %, para 56,6 milhões de toneladas, enquanto o consumo de papel diminuiu 10,1 % no mesmo período. As exportações de papel recuperado para países fora da UE, da Noruega e da Suíça continuaram a aumentar e atingiram 12,8 milhões de toneladas, 96,3 % das quais destinadas a mercados asiáticos, nomeadamente ao mercado chinês (71,4 % das exportações europeias). Em consequência da evolução registada ao longo deste ano excepcional, a taxa de reciclagem atingiu o nível recorde de 72,2 % em 2009, contra 66,7 % no ano anterior. Quando a economia recuperar, estas taxas podem registar uma quebra temporária, uma vez que a reciclagem pode não bastar para responder de imediato ao aumento do consumo de papel. Devido às recentes alterações na estrutura desta indústria, o papel recuperado representa 44,2 % das fibras utilizadas no fabrico de papel nos países da Confederação Europeia das Indústrias de Papel (CEPI), enquanto a polpa de madeira representa 40,4 %.

3.2.4 **Vidro:** O vidro pode ser repetidamente reciclado a 100 % sem perda de qualidade para produzir novas embalagens de vidro. O vidro recolhido é utilizado para fabricar novo vidro da mesma qualidade, o que significa que este material é completamente reciclável de uma forma regeneradora. Até 90 % dos resíduos de vidro podem ser utilizados para fabricar novas embalagens de vidro. Actualmente, o único verdadeiro limite à utilização de resíduos de vidro é a quantidade de vidro recuperado e a disponibilidade de resíduos de vidro na Europa.

3.2.4.1 O sistema de recuperação do vidro é bastante simples: a maior parte do vidro recuperado provém de resíduos de embalagens (embalagens de vidro usadas), sendo uma pequena parte recuperada a partir de resíduos da construção (vidro plano). Nos países da UE-27, a taxa média de recolha para reciclagem de vidro de embalagem é de 65 %. Em 2008, foram recolhidas em toda a Europa (incluindo Noruega, Suíça e Turquia) quase 11,5 milhões de toneladas de embalagens de vidro.

3.2.4.2 O desafio da reciclagem de vidro é reciclar os restantes 7 milhões de toneladas que foram colocados no mercado em 2008 e não foram reciclados. É fundamental melhorar a reciclagem e apoiar sistemas de reciclagem adequados na União Europeia.

3.2.4.3 Ainda não foram suficientemente desenvolvidos os sistemas de recolha e recuperação de vidro plano e vidro de veículos em fim de vida. Assim este valioso recurso continua a ser mais um factor de pressão ambiental.

3.2.5 **Os resíduos de plástico** representam cerca de 25 % dos resíduos sólidos acumulados em aterros sanitários. Dada a resistência do plástico à degradação, o processo de decomposição subsequente ao seu depósito nesses aterros é muito demorado. A queima de plástico para recuperação de energia tem de ser controlada e realizada em instalações adequadas, devido ao elevado nível de emissões perigosas.

3.2.5.1 Os principais sectores consumidores de plásticos, que são igualmente as principais fontes de resíduos de plástico, são: embalagens (38,1 %), familiar e doméstico (22,3 %) e construção civil (17,6 %). As embalagens geradas pelo sector da distribuição e do retalho representam mais de 80 % dos resíduos de plástico que se podem recolher. A recolha e o tratamento de resíduos plásticos a partir de resíduos domésticos não triados afiguram-se das operações mais difíceis de gerir. A maior parte dos plásticos utilizados na construção destina-se a aplicações de longo prazo.

3.2.5.2 Algumas partes dos resíduos de plástico não são adequadas para reciclagem, como por exemplo as embalagens de produtos alimentares ou de plástico misturado com outros materiais, já que a limpeza do plástico contaminado é mais onerosa do que o valor dos produtos, devido ao elevado consumo de energia durante essa operação. No entanto, esses plásticos podem ser usados para a recuperação de energia.

3.2.5.3 A UE-27 é um exportador líquido de resíduos, aparas e desperdícios de plástico. Desde 1999, a diferença entre as importações e as exportações tem aumentado constantemente. Após um ligeiro aumento entre 1999 e 2002, as exportações dispararam para 2,1 milhões de toneladas entre 2002 e 2006. Entre 1999 e 2006, as importações passaram de 55 000 para 256 000 toneladas.

3.2.5.4 Para as fibras descontínuas de poliéster, o PET (politereftalato de etileno) reciclado representa 70 % das matérias-primas transformadas na UE. Daí que a disponibilidade de garrafas de poliéster seja crucial. No entanto, os produtores europeus estão actualmente a enfrentar um sério problema devido à crescente tendência dos comerciantes para enviar o PET, em forma de flocos (fragmentos de garrafas) ou garrafas compactadas, para o Extremo Oriente, especialmente para a China. Este país está, actualmente, a levantar as restrições à importação de resíduos de PET a fim de facilitar uma saída ainda maior desta importante matéria-prima secundária da UE.

⁽³⁾ Os resíduos mineiros são regidos pela Directiva 2006/21/CE

4. Enquadramento jurídico da reciclagem

4.1 Regulamentação directa na UE

4.1.1 A reciclagem deve ser encorajada através da melhoria das infra-estruturas de recolha, da promoção da segurança jurídica e de condições de concorrência equitativas, além da remoção de encargos administrativos desnecessários. Este requisito fundamental exige um bom equilíbrio e uma boa coerência entre todo o leque de regulamentos, directivas e decisões. Embora a Directiva-Quadro relativa aos resíduos (2008/98/CE) tenha apontado o caminho a seguir, deve ser considerada apenas como uma primeira fase que necessitará de revisões regulares e de ajustamentos subsequentes.

4.1.2 A Directiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens, a Directiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 relativo a transferências de resíduos, e a Directiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE) são outros actos legislativos importantes neste contexto. As directivas supramencionadas estabelecem metas de reciclagem arbitrárias que distorcem o mercado livre das matérias-primas secundárias. Tendo em conta as mudanças e alterações quase constantes, este enquadramento exige que se dê uma atenção permanente aos seus efeitos.

4.2 **Regulamentação indirecta:** os processos de recuperação e de reciclagem são regulados não só pelo vasto leque de legislação em matéria de resíduos, mas também por restrições e controlos previstos na legislação que rege sectores industriais específicos ou a indústria no seu conjunto. Neste domínio, o Regulamento REACH (Regulamento (CE) n.º 1907/2006) e as políticas da UE em matéria de alterações climáticas são os que têm efeitos mais significativos.

4.2.1 No caso do Regulamento REACH, os resíduos não são abrangidos pelo regulamento, mas a substância ou mistura recuperada pode ser abrangida logo que deixe de pertencer à categoria de resíduo. A Comissão examinou este problema e os grupos de trabalho técnicos pertinentes apresentaram sugestões mais ou menos satisfatórias para sair deste impasse. No entanto, subsistem incertezas e os estudos extremamente úteis disponíveis no Centro Comum de Investigação–Instituto de Prospectiva Tecnológica (CCI-IPTS) da Comissão em Sevilha, bem como as informações disponíveis na ECHA (Agência Europeia dos Produtos Químicos) podem ajudar a resolver estes problemas. Não obstante, a ameaça de registo não está completamente ultrapassada, mesmo nos casos em que o registo não tem qualquer vantagem.

4.2.2 As políticas da UE em matéria de alterações climáticas deverão promover uma série de incentivos cujo resultado será uma mudança coerente e sustentável, a nível mundial, das fontes de energia fóssil primárias para fontes de energia alternativas. Estas políticas são compostas por elementos individuais supostamente integrados, embora infelizmente a integração seja mais uma afirmação do que uma realidade. Alguns dos componentes afectam seriamente os processos de recuperação e reciclagem: o Regime do Comércio de Emissões da União Europeia (RCE-UE) actualizado para o período pós-Quito prejudica os operadores de instalações de produção devido à sua

abordagem administrativa da fixação das licenças a atribuir para o período 2013-2020. Além disso, um sistema de leilões de licenças introduzido gradualmente esgotará os recursos financeiros dos operadores, que ficarão com ainda menos dinheiro para futuros processos de redução das emissões de carbono. Por outro lado, o RCE-UE não reflecte as economias de energia e de carbono resultantes da utilização de matérias-primas recuperáveis noutros sectores industriais e no sector da construção.

4.2.3 A Directiva relativa às energias renováveis levanta ainda outros problemas. Devido ao grande impulso conferido às energias renováveis e ao apoio enorme e desequilibrado que lhes é dado, há um sério risco de fuga de grandes quantidades de matérias-primas secundárias recuperadas (todos os tipos de biomassa e papel recuperado) da recuperação do material para a produção de energia, electricidade e calor. Todos estes riscos devem ser devidamente analisados e adequadamente minimizados a fim de manter e, sempre que possível, melhorar o acesso às matérias-primas secundárias. A definição de biomassa tem de ser respeitada e, se necessário, fortalecida para evitar a sua má utilização em prol da produção de energia renovável. Nalguns casos, devido a subsídios que distorcem o mercado, até matérias-primas primárias como a madeira são simplesmente queimadas.

4.2.4 A regulamentação da UE em matéria de resíduos estabelece obrigações jurídicas para todos os intervenientes do fluxo de resíduos e esta responsabilidade deve ser estritamente verificada e exigida pelas autoridades competentes. A sua educação e formação são os pré-requisitos fundamentais da luta contra práticas ilegais de alguns intervenientes sem escrúpulos, especialmente no comércio internacional.

5. Cadeias de valor e intervenientes nos principais fluxos de matérias-primas secundárias

Decorre claramente da identificação realizada no capítulo 3 que existem grandes diferenças entre os fluxos de matérias-primas secundárias. Alguns funcionam de forma quase autónoma com base em sistemas historicamente funcionais de recolha, pré-tratamento e tratamento (incluindo triagem) dos resíduos antes de os materiais recuperados serem fornecidos a uma grande unidade de exploração. É possível enumerar diversas características que permitem identificar e evitar potenciais riscos nos processos de recuperação e reciclagem.

5.1 O valor comercial das matérias-primas secundárias é um dos principais factores que afectam a acessibilidade final das matérias. A recolha e o pré-tratamento do fluxo de resíduos são fases bastante baratas no caso de fluxos de resíduos concentrados (ferro, vidro e papel) e as matérias-primas resultantes continuam a ser bastante acessíveis a um preço razoável. As condições de mercado prevalecem em todo o circuito fechado. Por outro lado, há um segmento crescente de reciclagem que não funciona em função dos preços de mercado das matérias-primas, mas sim para cumprir as políticas da União em matéria de resíduos. A maioria dos resíduos de embalagens, resíduos eléctricos e electrónicos ou resíduos biodegradáveis é transformada para cumprir as metas estabelecidas em diversas directivas.

5.1.1 A produção de matérias-primas secundárias a partir destes fluxos de resíduos não é economicamente sustentável no mercado mundial. A recolha, a triagem e o tratamento dos resíduos são efectuados quer para cumprir regras ligadas à responsabilidade alargada do produtor, quer porque beneficiam de financiamento público directo. Em ambos os casos são os cidadãos europeus que pagam pela transformação, quer como contribuintes quer como consumidores.

5.1.2 A Europa gera um reservatório de matérias-primas secundárias de fácil acesso para qualquer interveniente mundial em qualquer momento, numa altura em que a procura mundial de matérias-primas está a aumentar. Grandes quantidades de resíduos não tratados são exportadas, principalmente para a Ásia. Dado que o mercado mundial é volátil, os preços também variam de forma volátil. Quando o mercado mundial entra em recessão, as matérias-primas secundárias recuperadas acumulam-se, uma vez que é necessário cumprir as metas de reciclagem. Esta situação gera distorções do mercado bastante sérias no interior da UE.

5.1.3 Os operadores de reciclagem da UE têm de investir muito mais do que os seus concorrentes asiáticos quando constroem unidades de reciclagem, já que têm de manter, simultaneamente, a sobrecapacidade de produção e normas tecnológicas mais rigorosas. Quando os preços do mercado mundial de matérias-primas aumentam, as suas capacidades de produção dispendiosas não são utilizadas, porque os resíduos recolhidos abandonam a Europa sem serem tratados. Assim, é imperativo conciliar as forças do mercado mundial das matérias-primas com o enquadramento regulamentar dos resíduos para evitar perturbações do mercado e facilitar o acesso da indústria europeia às matérias-primas secundárias.

5.1.4 As restrições ao comércio ilegal ou semi-ilegal de matérias-primas secundárias poderiam basear-se na concessão, em condições rigorosas, de certificados de qualidade reconhecidos internacionalmente, como por exemplo, certificados baseados nas normas ISO dos parceiros que recebem as matérias-primas secundárias fora da UE. Os Estados-Membros também devem tomar todas as medidas jurídicas devidas quando verificam a origem dos resíduos recolhidos sempre que isso possa constituir um problema.

5.1.5 Dado que, em muitas regiões do mundo, a política relativa às matérias-primas é uma questão de segurança estraté-

gica, o apoio da UE ao longo de todas as cadeias de valor, principalmente no caso de matérias-primas secundárias de elevada qualidade («qualidade superior»), poderia resolver muitos problemas de acesso às matérias-primas secundárias. Naturalmente, é necessário rever as especificações europeias das matérias-primas secundárias para definir uma «qualidade superior» para as mesmas.

5.2 O impacto ambiental da reciclagem sensata deve ser benéfico para todas as indústrias importantes que utilizam grandes quantidades/porções de matérias-primas secundárias. Nem mesmo a utilização de tecnologias de tratamento sofisticadas para fluxos de resíduos exigentes altera esta afirmação geral. Em regra, no tratamento de matérias-primas extraídas/colhidas, o consumo total de energia é reduzido, por vezes a uma fracção do consumo normal. Isso significa também emissões mais baixas de dióxido de carbono e, em geral, emissões menores de quase todos os gases. Devido às impurezas nos fluxos de resíduos, surgem novos resíduos que devem ser tratados, tendo por vezes de se recorrer a instalações eficazes de tratamento de águas residuais. Estes fluxos de resíduos difíceis aumentam os custos do pré-tratamento e tratamento, tornando os processos mais onerosos.

5.3 A utilização concorrencial de matérias-primas secundárias fora das indústrias específicas representa um grande risco para essas indústrias (ver ponto 4.2.3). O ambiente concorrencial está gravemente distorcido pelo financiamento com objectivos completamente diferentes e isso pode provocar sérias distorções nos mercados das matérias-primas. A indústria do papel não pode competir simultaneamente pela polpa de madeira (a principal matéria-prima) e pelo papel recuperado (a segunda principal matéria-prima) com as instalações de produção de energia renovável e de calor que beneficiam de subvenções para as energias renováveis. Devem ser tomadas medidas de protecção adequadas para garantir o acesso às matérias-primas essenciais. Se essas medidas fracassarem, uma das principais indústrias da União ficará sob séria ameaça. O apoio à produção de matérias-primas secundárias de «qualidade superior» irá aumentar a procura de mão-de-obra, o que terá um impacto social positivo em períodos de crise no consumo de matérias-primas secundárias.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

469.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2011

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego — Instrumentos para uma melhor governação económica da UE»

[COM(2011) 367 final]

(2011/C 107/02)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 30 de Junho de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego — Instrumentos para uma melhor governação económica da UE

COM(2010) 367 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 7 de Fevereiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 17 de Fevereiro de 2011), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 240 votos a favor, 2 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com o facto de a Comissão Europeia ter compreendido a exigência de prever uma maior integração na coordenação das políticas económicas europeias, inscrevendo na sua agenda a necessidade de agir com vista a reforçar a governação económica da União.

1.2 O CESE reconhece que a actual crise económica pôs efectivamente à prova a resistência económica, social e também política da União Europeia (UE) em geral, e da União Económica e Monetária (UEM) em particular, tornando evidente a insuficiente capacidade de coordenação dos Estados-Membros. Esta situação tornou-se patente, quer nas medidas de emergência adoptadas para limitar as consequências financeiras e reais da crise, quer nas medidas de reestruturação da arquitectura global, e da zona do euro em particular, destinadas a evitar

que, num futuro próximo, a mesma situação se repita. Para além disso, é evidente que a dívida pública elevada de alguns Estados-Membros – resultante, pelo menos em parte, das operações de salvamento dos bancos – constitui um entrave ao investimento público e à sustentabilidade da despesa social.

1.3 O CESE espera que o reforço da governação económica europeia se concretize garantindo uma atenção adequada às exigências de estabilidade e de crescimento criador de novos empregos.

1.4 O CESE tenciona contribuir para se encontrar o amplo consenso necessário ao reforço eficaz da governação económica, identificando, por um lado, alguns limites e riscos inerentes à abordagem da Comissão e, por outro, as consideráveis potencialidades que dela resultam.

1.5 Em primeiro lugar, importa superar a actual fase de estagnação da UE, resultante das vicissitudes da Constituição Europeia e do alargamento a 27 Estados-Membros com histórias e visões políticas consideravelmente diferentes, que tornam difícil a identificação de objectivos comuns nos domínios económico, social e ambiental sobre os quais deve assentar a governação económica.

1.6 Paralelamente, as regras para o futuro devem assentar na análise partilhada do passado, em especial, quanto à identificação dos limites dos instrumentos de coordenação existentes, que conduziram a uma aplicação ineficaz do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e a uma consecução insuficiente dos objectivos estabelecidos em Lisboa.

1.7 Em segundo lugar, no que se refere à calendarização, foi tomada a decisão de lançar o Semestre Europeu, a partir de 1 de Janeiro de 2011, sem que se tivessem estabelecido previamente as regras e os conteúdos a aplicar. Além disso, também não se procedeu a uma verdadeira sincronização das propostas dos vários órgãos institucionais envolvidos.

1.8 A limitada participação das instituições representativas dos cidadãos europeus (Parlamento e Comitês), quer no debate, quer na implementação da nova governação, pode levar a que a opinião pública considere o reforço das regras – resultante da redução do poder discricionário e do reforço dos mecanismos automáticos previstos – como um «défice de legitimidade» nas escolhas da União, paralelamente à perda de confiança na UE detectada pelos resultados do Eurobarómetro.

1.9 O CESE considera que a afirmação da legitimidade democrática da coordenação das políticas económicas europeias deve passar necessariamente pelo Parlamento Europeu. Neste contexto, espera que o Parlamento Europeu possa desempenhar um papel fundamental no processo iniciado com o Semestre Europeu, quer na fase de controlo, quer na de avaliação das medidas de correcção previstas na comunicação da Comissão Europeia.

1.10 Só mantendo a coerência entre os objectivos de crescimento e de desenvolvimento económico e social enunciados na Estratégia Europa 2020 – para os quais são necessários níveis de investimento porventura incompatíveis com as restrições orçamentais – e as exigências de estabilidade monetária e financeira expressas no PEC, será possível facilitar a aceitação pela opinião pública das restrições orçamentais.

1.11 Para este efeito, torna-se também necessário adoptar um conjunto adequado de indicadores, que não se limitem ao PIB mas que incluam as conquistas sociais e ambientais e as perdas e reflectam, portanto, as preocupações reais dos cidadãos, implementando as cinco acções propostas no âmbito da iniciativa *Beyond GDP* (Para além do PIB). Estas acções incluem a utilização de indicadores ambientais e sociais, a disponibilidade

de informação quase em tempo real e de dados precisos sobre distribuição e desigualdades, a elaboração de um painel de avaliação do desenvolvimento sustentável e o alargamento das contas nacionais às questões ambientais e sociais.

1.12 O CESE, no desempenho do seu papel de órgão consultivo, pode contribuir para melhorar o funcionamento do Semestre Europeu realizando uma reunião anual específica para debater as recomendações e o modo de chegar a um consenso sobre as reformas a nível nacional, tendo em conta o impacto social das medidas adoptadas. Esse debate pode realizar-se no Outono, após a adopção formal das recomendações pelos Estados-Membros, podendo as suas conclusões servir de base à troca de pontos de vista com os vários conselhos económicos e sociais nacionais, os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu.

1.13 Em particular, a atenção crescente dada às negociações entre os parceiros sociais, sobretudo na zona do euro, na qual os Estados-Membros já não dispõem do instrumento da desvalorização, torna as relações entre sindicatos e organizações patronais parte integrante da estratégia elaborada pela Comissão. Uma das soluções poderia passar pela utilização mais intensa e funcional do diálogo macroeconómico (MED) que levasse a uma verdadeira avaliação concertada entre os governos e os parceiros sociais da situação económica ao nível da UE e das iniciativas a adoptar, em estreita ligação com os processos de diálogo social a nível nacional.

1.14 A realização de uma verdadeira coordenação das políticas económicas europeias requer necessariamente a partilha do quadro macroeconómico de referência e do quadro previsional. Para tal, o CESE espera que sejam asseguradas as condições necessárias para que o Eurostat disponha de bases de informação adequadas, de modo que a Comissão Europeia possa formular propostas previsionais correctas, e que se instaure um apoio eficaz entre os outros organismos interessados: Banco Central Europeu, Conselho Europeu, Parlamento Europeu e parlamentos nacionais.

1.15 O CESE espera que a coordenação das políticas económicas europeias, pelo menos nos países da zona do euro, represente um primeiro passo em direcção a uma verdadeira política económica comum e à coordenação das políticas orçamentais.

1.16 Caso se venha a reforçar a coordenação das políticas salariais na zona do euro, a par das políticas fiscal e monetária, no âmbito de uma maior coordenação das políticas económicas, haverá que respeitar a autonomia dos parceiros sociais na negociação salarial. Neste contexto, considera-se inaceitável e rejeita-se que o Estado fixe objectivos para as negociações colectivas ou imponha cortes salariais.

2. Reforço da governação económica europeia na comunicação da Comissão Europeia ⁽¹⁾

2.1 A comunicação da Comissão aprofunda as ideias formuladas na comunicação *Reforçar a coordenação da política económica* ⁽²⁾ e as orientações adoptadas pelo Conselho Europeu EUCO 13/10, reflectindo os resultados obtidos, até à data, pelo Grupo de Trabalho para a Governação Económica (*Task Force VAN ROMPUY*).

2.2 O documento elaborado pela Comissão tem por base o reconhecimento implícito de que as consequências da crise financeira e económica provocaram uma série de pressões sobre a capacidade económica e social da UE, em geral, e da UEM, em particular, tornando evidente a insuficiente capacidade de coordenação das políticas económicas europeias.

2.3 Neste contexto, a comunicação propõe-se estruturar um quadro de acções capaz de assegurar uma melhor coordenação das políticas económicas europeias entre os 27 Estados-Membros da UE e, em particular, os 16 membros da UEM, para os quais estão previstas normas específicas. O quadro elaborado visa articular o Pacto de Estabilidade e Crescimento com a Estratégia Europa 2020.

2.4 No âmbito do processo de reforço da governação económica europeia, a Comissão tenciona alcançar essencialmente três objectivos.

2.4.1 O primeiro objectivo consiste em *reforçar a coordenação e a supervisão das políticas económicas*, com vista a:

- reduzir os desequilíbrios nacionais, através de uma supervisão macroeconómica reforçada, que comporte mecanismos de alerta e sanções;
- tornar mais homogéneos os quadros orçamentais nacionais, graças à definição de requisitos mínimos uniformes para os Estados-Membros e à passagem de uma programação orçamental anual para uma programação plurianual;
- tornar mais eficaz o PEC, concentrando a atenção na dinâmica da dívida e dos défices.

2.4.2 O segundo objectivo consiste em *criar um sistema de medidas preventivas e de correcção e de sanções* aplicáveis em caso de incumprimento pelos Estados-Membros da UE.

2.4.3 O terceiro e último objectivo consiste em *instituir um Semestre Europeu para a coordenação antecipada das políticas económicas*, igualmente aplicável às reformas estruturais e aos elementos de reforço do crescimento económico da Estratégia Europa 2020.

⁽¹⁾ COM(2010) 367 final.

⁽²⁾ COM(2010) 250 final.

2.5 A Comissão transpôs estes objectivos para legislação secundária com o pacote que apresentou em 29 de Setembro de 2010 relativo à adopção de seis comunicações ⁽³⁾ que tratam circunstanciadamente das modalidades concretas para a consecução dos mesmos. As referidas comunicações serão objecto de dois pareceres específicos do CESE, um dos quais sobre a reforma do PEC e o outro sobre os desequilíbrios macroeconómicos. Por isso, o presente parecer limita-se às considerações de carácter geral sobre a globalidade do sistema de governação proposto pela Comissão, sem entrar na matéria de fundo do pacote legislativo que será objecto dos dois pareceres específicos acima referidos.

3. Observações na generalidade

3.1 É de saudar a decisão da Comissão de iniciar um processo de reforço real da coordenação das políticas económicas europeias. Efectivamente, muitos órgãos institucionais europeus (nomeadamente o Parlamento Europeu), entre outros, têm vindo a sentir esta necessidade há já algum tempo. Em particular, o CESE invocou em diversas ocasiões nos pareceres que emitiu sobre esta matéria ⁽⁴⁾ a importância de melhorar a integração da governação da União.

3.2 A crise financeira e económica pôs à prova a capacidade produtiva, social e política da UE, em geral, e da UEM, em particular ⁽⁵⁾.

3.3 O contexto social e económico está sujeito a situações de instabilidade e incerteza, pelo que se torna necessária uma organização eficaz e um bom funcionamento das instituições. Torna-se cada vez mais evidente que, sem uma cooperação entre os agentes das políticas económicas nacionais, não é possível conferir uma orientação comum a todos os Estados-Membros perante os desafios resultantes da globalização produtiva e financeira e das profundas transformações tecnológicas em curso.

⁽³⁾ COM(2010) de 522 a 527; para mais informações, consultar: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

⁽⁴⁾ Pareceres do CESE sobre os seguintes temas: *As implicações da crise da dívida soberana para a governação da UE*, JO C 51 de 17.2.2011, p. 15; *Relançamento da economia: situação e iniciativas práticas*, JO C 48 de 15.2.2011, p. 57; *A crise financeira e o seu impacto na economia real*, JO C 255 de 22.9.2010, p. 10; *Políticas económicas de apoio à estratégia industrial europeia*, JO C 10 de 15.1.2008, p. 106; *As Orientações Gerais para as Políticas Económicas e a Governação Económica — Premissas para uma maior coordenação das políticas económicas da UE*, JO C 324 de 30.12.2006, p. 49; *O reforço da governação económica — Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento*, JO C 88 de 11.4.2006, p. 68.

⁽⁵⁾ Como fez questão de precisar o comissário europeu para os Assuntos Económicos e Monetários, Olli REHN, na audição no Parlamento Europeu de 5 de Julho de 2010: «A crise revelou insuficiências sistémicas importantes na actual União Económica e Monetária. Em palavras simples: precisamos de uma maior e mais estreita coordenação da política económica da UE. Precisamos também de uma aplicação mais rigorosa das regras da UEM. As regras não têm qualquer valor se não forem respeitadas.» (REHN O., *Reforçar a confiança económica na Europa*, Intervenção na Comissão ECON do Parlamento Europeu, Estrasburgo, 5 de Julho de 2010).

3.4 Face à ausência de uma coordenação das políticas económicas, a crise já acarretou uma série de consequências de natureza económica e social particularmente graves para a UE, em especial, no que respeita às oportunidades de crescimento e de emprego. Estas consequências foram identificadas com lucidez no projecto de relatório sobre a crise financeira, económica e social apresentado ao Parlamento Europeu pela relatora Pervenche BERÈS⁽⁶⁾.

3.4.1 Após um crescimento débil em 2008 (+0,5 %), o produto interno bruto (PIB) da UE registou uma quebra acentuada em 2009 (-4,2 %) e deverá voltar a aumentar lentamente em 2010 e 2011 (previsões de +1 e +1,7 %, respectivamente). A queda do PIB foi especialmente grave nos três países bálticos (no final de 2011, a Letónia terá perdido 22 % do PIB de 2007) e na Irlanda, bem como, em menor medida, na Itália, Grécia e Finlândia. Ao mesmo tempo, as exportações dos Estados-Membros – quer para outros Estados-Membros, quer para fora da UE – sofreram uma redução de 12 % entre 2007 e 2009, com picos superiores a 15 % na Finlândia, Malta, Bulgária, Suécia, Estónia e Reino Unido⁽⁷⁾.

3.4.2 Consequentemente, os objectivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa para o mercado de trabalho ficaram mais distantes para a maior parte dos Estados-Membros: a taxa de emprego na UE desceu de 65,4 % em 2007 para 64,6 % em 2009, com reduções superiores a cinco pontos percentuais na Estónia, Irlanda, Espanha e Letónia; no mesmo período, a taxa de desemprego na UE subiu de 7,1 para 8,9 %, ultrapassando a barreira dos 10 % em Espanha (onde atingiu os 18 %), na Eslováquia, na Irlanda e nos três países bálticos.

3.5 Perante uma conjuntura tão grave, que requer soluções proporcionalmente fortes, subsistem algumas dúvidas quanto à abordagem e à calendarização adoptadas pela Comissão no processo de reforço da governação económica europeia. Estes factores, além de dificultarem a partilha, na maior medida possível, do processo iniciado nas instituições da UE e junto da opinião pública, podem tornar muito pouco claro o próprio objecto da coordenação proposta.

3.6 Em primeiro lugar, a actuação da UE no sentido de reforçar a coordenação das políticas económicas não pode deixar de passar pela identificação – realmente partilhada pelos Estados-Membros – do que se entende, de facto, por «governação económica», aliada a uma ponderação atenta das razões que conduziram, na década passada, não só a uma aplicação ineficaz do PEC, mas também a uma concretização insuficiente dos objectivos estabelecidos em Lisboa.

3.6.1 Por um lado, o termo «governação» sugere uma arquitectura institucional descentrada, onde não actua um centro de poder único como nos Estados nacionais, mas sim uma pluralidade de entidades, quer governamentais quer não governamentais, que cooperam entre si para a concretização de objectivos

comuns. No entanto, a UE encontra-se ainda numa fase de estagnação, provocada pelas vicissitudes da Constituição Europeia e do alargamento a 27 Estados-Membros com histórias e visões políticas muito diferentes. Daqui resulta a necessidade de as instituições da UE e os Estados-Membros partilharem efectivamente novos objectivos económicos, sociais e ambientais, que, ao invés, tardam a manifestar-se depois dos grandes esforços envidados nas décadas de 80 e 90 do século passado para a criação do mercado único e a adopção do euro.

3.6.2 Por outro lado, o estabelecimento de regras para o futuro não parece assentar numa análise comum do passado. De facto, não é irrelevante determinar se as deficiências constatadas no PEC resultam de erros iniciais de projecção das obrigações no seio da UEM face a crises graves, ou de decisões políticas inoportunas durante a sua aplicação, ou ainda de pontos de vista diferentes sobre os objectivos e as respectivas estratégias a perseguir (baixa inflação, crescimento económico e do emprego, papel do euro como moeda de reserva, etc.)⁽⁸⁾. Mesmo com as versões anteriores do PEC, a União dispunha há mais de uma década de regras de conduta para os Estados-Membros, que ainda assim não impediram a ocorrência frequente e repetida de situações críticas.

3.6.3 Ao mesmo tempo, o facto de não se ter atingido grande parte dos objectivos quantitativos decididos com a Estratégia de Lisboa, mesmo sem ter em conta a crise económica, suscita sérias dúvidas acerca da escolha dos indicadores e da sua capacidade para sintetizarem eficazmente o percurso rumo ao aumento da competitividade e do dinamismo.

3.7 Em segundo lugar, no que se refere à calendarização, foi tomada a decisão de lançar o Semestre Europeu, a partir de 1 de Janeiro de 2011, sem que se tivessem estabelecido previamente as regras e os conteúdos a aplicar. Além disso, também não se procedeu a uma verdadeira sincronização das propostas dos vários órgãos institucionais envolvidos: a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, a *Task Force* para a Governação Económica presidida por Herman VAN ROMPUY, o Banco Central Europeu (BCE), o CESE e o Comité das Regiões. O processo de debate deve concluir-se com a aprovação pelo Parlamento, não antes do Verão de 2011.

⁽⁶⁾ Parlamento Europeu, *Projecto de relatório sobre a crise financeira, económica e social: recomendações sobre as medidas e iniciativas a tomar* (relatório intercalar), Comissão Especial para a Crise Financeira, Económica e Social, relatora: Pervenche BERÈS, 6 de Maio de 2010.

⁽⁷⁾ Dados obtidos através da base de dados Eurostat consultada em Setembro de 2010 e apresentados nos quadros 1 e 2 do anexo.

⁽⁸⁾ O próprio presidente do Conselho Europeu, Herman VAN ROMPUY, reconheceu, em 20 de Setembro de 2010, esse «défice institucional»: «... devemos viver com o dilema de uma união monetária sem uma união orçamental avançada. Desde a introdução do euro, as instituições europeias são responsáveis pela política monetária, enquanto os Estados-Membros continuam a ser responsáveis pela sua própria política orçamental, coordenando as suas políticas económicas. Isto cria tensões, das quais derivam as decisões, às vezes, tortuosas de que falava ... ! Pode lamentar-se um defeito de construção, "o pecado original do euro" segundo alguns. Pessoalmente falaria, antes, de um defeito estrutural. Mas naquela época das negociações do Tratado de Maastricht, em particular, entre a Alemanha e a França, era preciso fazer uma escolha. Sem esse pecado original, o euro nem sequer teria nascido!». VAN ROMPUY H., *Não à renacionalização da política europeia, sim à europeização da política nacional*, discurso a convite da Notre Europe, Paris, Grande anfiteatro das Ciências Políticas (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/116622.pdf).

3.8 Perante uma situação muito difícil, como a que se verificou na Primavera de 2010, parece evidente que a Comissão está mais preocupada com a rapidez na saída da crise – a demonstrar aos mercados financeiros globais e à opinião pública – do que com a eficácia que essa resposta poderá ter – a médio e longo prazo, não só no plano financeiro, mas também no plano produtivo, social e político.

3.9 A saída da crise requer, no entender da Comissão, regras mais rigorosas e a certeza de aplicação de sanções, um poder político menos discricionário e mais mecanismos automáticos. Porém, nenhum conjunto de regras pode enfrentar eficazmente as situações de crise grave, uma vez que estas são causadas quase sempre por eventos extraordinários e imprevisíveis que iludem, quer a capacidade de previsão dos técnicos, quer a capacidade de reacção de normas previamente elaboradas. A utopia de um «governo das regras», que poupe a política do dever de fazer opções, é dificilmente concretizável e até perigosa, na medida em que cria uma sensação ilusória de segurança, de se estar ao abrigo de qualquer fonte de incerteza⁽⁹⁾. Além disso, uma abordagem como esta implica dois tipos de problemas a ponderar cuidadosamente.

3.9.1 O primeiro é o risco de se subestimarem as vantagens da abordagem comunitária, com o envolvimento das instituições mais representativas dos cidadãos europeus, face à lógica intergovernamental, com decisões tomadas essencialmente pelo Conselho e com um papel limitado do Parlamento e dos Comitês. A única excepção é o envolvimento, no âmbito do Semestre Europeu, do Parlamento Europeu, ao qual a Comissão apresentará em Janeiro a análise anual do crescimento, de modo a lançar o debate sobre as orientações de coordenação.

3.9.1.1 A prevalência da lógica intergovernamental pode implicar que se subestime também o défice de cidadania europeia já sentido com a Estratégia de Lisboa. Trata-se de um desafio à capacidade económica, social e política da UE, do mesmo modo que o é a crise mundial, que poderá abrir um novo caminho para a ilusão do restabelecimento da soberania nacional através da renúncia ao euro (e até mesmo à própria União), a fim de relançar um improvável desenvolvimento nacional, livre dos vínculos e dos tecnocratas europeus. Não será por acaso que um atento observador da União Europeia, Charles KUPCHAN⁽¹⁰⁾, advertiu para um risco de «renacionalização» do projecto europeu num artigo publicado em 29 de Agosto de 2010 no *Washington Post*, em que refere que a Europa está a viver uma experiência de renacionalização da vida política, e os países estão a reapropriar-se da soberania que, no passado, sacrificaram voluntariamente em nome de um ideal colectivo⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ VEROLA N., *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali* [A Europa e a crise: desequilíbrios financeiros e equilíbrios constitucionais], documento para ASTRID, 2010, disponível em linha: <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/VEROLA—L-Europa-e-la-crisi—squilibri-finanziari-ed-equilibri-costituzionali.pdf> (apenas em italiano).

⁽¹⁰⁾ Director de Estudos Europeus no Council on Foreign Relations e professor na Universidade de Georgetown.

⁽¹¹⁾ KUPCHAN, C., «As nationalism rises, will the European Union fall?» [A subida do nacionalismo ditará a queda da União Europeia?], *Washington Post*, 29 de Agosto de 2010. Vejam-se também as considerações sobre tributação e representação formuladas por DE GRAUWE P., «Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea» [Razões por que um Pacto de Estabilidade e Crescimento mais rigoroso não é uma boa ideia], *VoxEU.org*, disponível em linha no endereço: <http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>.

3.9.1.2 Os cidadãos europeus parecem demonstrar justamente esta perda de confiança, não tanto em relação às instituições comunitárias enquanto tais, mas no que se refere à própria utilidade de integrar a UE. De facto, as sondagens do Eurobarómetro⁽¹²⁾ mostram que, entre a Primavera de 2007 e 2010, a percentagem de europeus que consideram positivo que o seu país pertença à UE desceu de 57 % para 49 %, em favor dos que o consideram negativo (hoje 18 %) e dos que não têm uma opinião formada (29 %). Paralelamente, a percentagem de cidadãos que pensam que o seu país beneficiou, na globalidade, com a adesão à UE diminuiu de 59 % para 53 %, ao passo que a dos que respondem que não houve benefícios aumentou para 35 %.

3.9.2 O segundo problema é o risco de se seguir uma abordagem tradicional para a solução dos problemas, assente no primado do rigor financeiro relativamente às preocupações de crescimento, de equidade social e de degradação do ambiente, apesar de serem já frequentes e convincentes os argumentos inovadores⁽¹³⁾.

3.9.2.1 As relações entre despesa pública, desempenho económico e objectivos sociais são mais complexas do que tende a fazer crer a hipótese simplista de um compromisso entre equidade e eficiência. A existência de sistemas de segurança social e de regulamentação ambiental bem elaborados permite aumentar também a eficiência e a competitividade, pelo que estes sistemas são considerados como um factor produtivo que contribui para a estabilidade e para a dinâmica económica nas economias pós-industriais.

3.9.2.2 Esta consideração tem ainda mais fundamento na fase de crise que as economias europeias atravessam. No plano de relançamento da economia europeia⁽¹⁴⁾, a Comissão reconheceu, quer a necessidade de «reduzir os custos humanos da desaceleração económica e o seu impacto sobre as camadas mais vulneráveis», quer o facto de a crise dever ser vista como uma oportunidade para «acelerar a transição para uma economia de baixo carbono», concretizando uma estratégia «que irá incentivar as novas tecnologias, criar novos postos de trabalho “ambientais” e abrir novas oportunidades nos mercados mundiais em rápido crescimento».

⁽¹²⁾ Dados do Eurobarómetro 73 – Primeiros resultados apresentados nas figuras 1 e 2 do anexo.

⁽¹³⁾ Sobre a sustentabilidade ambiental, cf. DALY H., *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* [Para além do crescimento: a economia do desenvolvimento sustentável], 1996. Sobre a segurança social e a justiça social, cf. BEGG I., FERRERA M., HODSON D., MADSEN P., MATSAGANIS M., SACCHI S., SCHELKE W., *The Cost of Non Social Policy: Literature Review* [O custo da ausência de políticas sociais: resenha da literatura na matéria], relatório apresentado à Comissão Europeia, Bruxelas, 2003. Sobre o modelo de desenvolvimento humano, cf. SEN A., *Inequality Reexamined* [A desigualdade – Reexame crítico] 1992; e SEN A., *Development as Freedom* [O desenvolvimento é liberdade], 1999.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 800 final – Plano de relançamento da economia europeia, p. 5.

3.9.2.3 Convém lembrar, além disso, que a crise não nasceu no sector público, mas no sector privado, devido aos desequilíbrios entre a expansão mundial da oferta de bens e serviços e a desaceleração do crescimento do poder de compra dos consumidores⁽¹⁵⁾. Grande parte da deterioração dos orçamentos dos Estados-Membros relativamente ao PIB foi apenas uma consequência das medidas de emergência resultantes da diminuição do denominador (o rendimento nacional) e do aumento do numerador (a despesa pública para salvar o sistema financeiro e produtivo, bem como para os estabilizadores automáticos destinados a limitar os efeitos potencialmente dramáticos da crise)⁽¹⁶⁾. J. P. FITOUSSI escreve justamente que os problemas orçamentais da Europa se devem pouco à acção discricionária dos governos, mas mais às consequências que se produzem automaticamente nas finanças públicas em resultado do empobrecimento das sociedades⁽¹⁷⁾.

4. Observações na especialidade

4.1 A falta de clareza na definição de «governança económica», bem como dos objectivos de fundo em que esta assenta, aliada à reduzida consciência dos limites do PEC e da Estratégia de Lisboa tornam necessária a identificação de uma estratégia comum aos Estados-Membros e às instituições da UE. Uma estratégia que não se limite a enunciar regras e procedimentos formais, mas que defina criteriosamente políticas concretas – sobretudo num contexto frágil, na sequência da crise económica – de modo a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos europeus, aumentar a taxa de emprego (incluindo nos grupos mais desfavorecidos, como os portadores de deficiência e as minorias étnicas) e reforçar a capacidade competitiva do sistema produtivo europeu (incluindo as pequenas e médias empresas e a economia social).

4.2 Neste sentido, não nos podemos limitar às regras de boa contabilidade, porquanto estas sejam indispensáveis, para verificar o equilíbrio entre receitas e despesas. Para reforçar a confiança e as expectativas dos cidadãos europeus relativamente à UE são necessárias medidas a médio e longo prazo, que permitam conciliar o rigor necessário nas contas com a capacidade, não menos importante, de pensar e executar projectos de desenvolvimento económico e social. Deve-se, portanto, sensibilizar mais os europeus para uma União Europeia entendida como entidade política, como ambição de coordenar as diversas políticas nacionais em prol de um objectivo realmente comum, como sujeito activo no mundo global.

4.3 Uma Europa mais consciente passa por um papel mais incisivo, assim como por uma maior capacidade de compreen-

são das transformações em curso pelas instituições que representam os cidadãos e os parceiros sociais (Parlamento e Comités), através das quais o percurso de coordenação previsto pela Comissão pode receber uma forte legitimidade democrática e encontrar o amplo consenso necessário à sua aplicação eficaz.

4.4 De momento, porém, o papel do Parlamento no Semestre Europeu revela-se modesto, limitado à fase inicial de debate e de orientação preliminar do percurso de coordenação, quando poderia desempenhar um papel mais significativo e eficaz se fosse coordenado com a actividade dos parlamentos nacionais, chamados a discutir e a aprovar os orçamentos de cada Estado-Membro. O Parlamento pode ser fundamental para definir o tipo de governação económica a aplicar pela União e garantir a legitimidade democrática dos procedimentos preventivos e de correcção, incluindo as sanções pecuniárias aos Estados-Membros.

4.5 Neste contexto, o CESE, no desempenho do seu papel de órgão consultivo das instituições europeias, pode contribuir para reforçar a governação económica europeia realizando uma reunião anual específica para debater as recomendações e o modo de chegar a um consenso sobre as reformas a nível nacional, tendo em conta o impacto social das medidas adoptadas. A mais-valia do CESE consiste justamente na representação, no seu seio, das organizações que determinam, a nível nacional, o consenso social sobre as políticas económicas, pelo que estaria em condições de contribuir, de forma significativa, para o empenho e a responsabilização não só dos dirigentes políticos, mas também e sobretudo dos cidadãos dos Estados-Membros.

4.5.1 Esse debate pode realizar-se no Outono, após a adopção formal das recomendações pelos Estados-Membros, podendo as suas conclusões servir de base à troca de pontos de vista com os vários conselhos económicos e sociais nacionais, os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, permitindo quer a avaliação das estratégias adoptadas, quer a sua divulgação e partilha a nível nacional.

4.6 Uma maior intervenção do Parlamento e dos Comités reduziria o risco de se subestimar o objectivo de crescimento e de desenvolvimento económico e social relativamente à necessidade de estabilidade monetária e financeira, permitindo manter a coerência entre o PEC e a Estratégia Europa 2020. De facto, embora a estabilidade económica – sobretudo em tempos de crise – se encontre na base do crescimento e da manutenção dos padrões de vida dos cidadãos europeus, a procura de uma maior estabilidade não deve ser feita em prejuízo dos rendimentos e dos direitos dos cidadãos. O empenho conjunto na reforma da governação económica e na Estratégia Europa 2020 facilitaria, portanto, a aceitação pela opinião pública das restrições orçamentais.

⁽¹⁵⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* [Os desafios do crescimento, do emprego e da coesão social], documento de trabalho para a conferência conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de Setembro de 2010, pp. 67-73.

⁽¹⁶⁾ A dívida pública agregada na zona do euro passou de 72 %, em 1999, para 67 %, em 2007 (figura 3 do anexo) e, no mesmo período, aumentou o endividamento das famílias e do sector financeiro (figura 4 do anexo). O endividamento do sector público aumentou a partir de 2008 (figura 5 do anexo), quando os governos salvaram o sistema bancário e apoiaram a actividade económica num quadro conjuntural recessivo (redução do PIB e redução das receitas fiscais).

⁽¹⁷⁾ FITOUSSI J.P., «Crise et démocratie, le paradoxe européen» [Crise e democracia: O paradoxo europeu], *Le Monde*, 16 de Outubro de 2010. Ver também DE GRAUWE P., «What kind of governance for the eurozone?» [Que governação para a zona do euro?], *CEPS Policy Brief*, n.º 214, Setembro de 2010.

4.6.1 Na actual situação, muito embora a Comissão pareça muito diligente ao colocar no mesmo plano as duas estratégias, surgem sérias dúvidas sobre a intenção efectiva de se proceder a uma real integração das mesmas, que permanecem claramente separadas. Revela-se, aliás, um desequilíbrio redutor da dimensão social em proveito dos factores de produtividade e de flexibilidade do trabalho, que se pensa poderem incrementar a competitividade das empresas europeias.

4.6.2 A tese subjacente é a de que a supervisão macroeconómica – juntamente com a supervisão temática das reformas estruturais requeridas pela Comissão – cria um contexto favorável para garantir, em todo o caso, um crescimento económico sustentável, benéfico quer à Estratégia Europa 2020, quer ao PEC. No entanto, a experiência de mais de uma década de moeda única – e portanto de impossibilidade, para a zona do euro, de recorrer ao instrumento da desvalorização – não revela sinais evidentes de que as diferenças de competitividade dentro da UE e da UEM possam ser reabsorvidas rapidamente.

4.7 A Estratégia Europa 2020 parece apontar na direcção correcta para melhorar a competitividade em termos de qualidade, prevendo acções nos domínios do conhecimento, da inovação e da sustentabilidade ambiental. Contudo, surge uma contradição entre os objectivos da Estratégia Europa 2020 e o reforço do PEC, em especial num contexto económico e social europeu que ainda se encontra em lenta recuperação da crise.

4.7.1 Para atingir os ambiciosos objectivos da Estratégia Europa 2020 – um crescimento inteligente (assente no conhecimento e na inovação), sustentável (mais eficaz, mais verde e mais competitivo) e inclusivo (coesão social e territorial através do emprego, com especial atenção para os trabalhadores desfavorecidos) – é necessário, de facto, financiar níveis de investimento adequados. No entanto, essas medidas, que exigem um aumento da despesa pública directa ou incentivos, inclusivamente fiscais, à actuação de particulares, podem revelar-se incompatíveis com as restrições orçamentais que a Comissão tenciona reforçar para garantir a aplicação do PEC e melhorar a governação económica.

4.7.2 Por outro lado, ainda no âmbito do PIB, é certamente verdade que a solidez das contas públicas e do euro constitui uma base necessária para a elaboração de políticas de desenvolvimento de longo alcance. Contudo, as normas contabilísticas não podem garantir sozinhas a evolução positiva das finanças dos Estados-Membros a longo prazo. Com efeito, de acordo com o «princípio da invariabilidade» enunciado por STIGLITZ, SEN e FITOUSSI⁽¹⁸⁾, o valor dos exercícios orçamentais a nível

nacional não deve ser alterado consoante as diferenças institucionais, económicas, sociais e políticas existentes entre os vários países, mas devem sim confrontar-se situações tanto quanto possível homogéneas. Por outras palavras, para verificar a sustentabilidade das contas públicas a longo prazo não basta vigiar o défice e a dívida de ano para ano, mas é necessário ter em conta as perspectivas futuras inclusivamente para os mercados privados, começando pelos mercados financeiros, imobiliários e de prestações sociais que, em situações de crise e de emergência, podem incidir de forma significativa na solidez das finanças públicas dos Estados-Membros, como, por exemplo, através das operações de salvamento de instituições financeiras e de grandes empresas.

4.7.3 Além disso, concentrar a atenção nos desequilíbrios competitivos implica uma monitorização constante da dinâmica dos custos unitários do trabalho, que comporta, por sua vez, uma atenção crescente à concertação entre os parceiros sociais, em especial na zona do euro, em que os Estados-Membros deixaram de dispor do recurso ao instrumento da desvalorização. As relações entre os sindicatos e as organizações patronais deveriam, portanto, constituir parte integrante da estratégia elaborada pela Comissão, estando este importante elemento ausente da comunicação da Comissão.

4.7.3.1 Uma das soluções poderia passar pela utilização mais intensa e funcional do diálogo macroeconómico (MED) que levasse a uma verdadeira avaliação concertada entre os governos e os parceiros sociais da situação económica ao nível da UE e das iniciativas a adoptar, em estreita ligação com os processos de diálogo social a nível nacional. Graças a um salto de qualidade, isto assumiria um papel de instrumento de envolvimento efectivo dos parceiros sociais, juntamente com o Banco Central Europeu, a Comissão e o Conselho, de modo a assegurar a coerência entre a dinâmica comunitária e as dinâmicas nacionais⁽¹⁹⁾.

4.8 A realização de uma coordenação efectiva das políticas económicas requer a partilha unânime pelos 27 Estados-Membros de um quadro macroeconómico de referência e de um quadro macroeconómico previsional, uma vez que é nesses quadros que assentará a elaboração das políticas económicas e fiscais concebidas pelos Estados-Membros e comunicadas durante o Semestre Europeu. Neste contexto específico, são de importância fundamental as análises do Eurostat, as propostas de previsão da Comissão Europeia, o papel de apoio do Banco Central Europeu e as reacções do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu.

⁽¹⁸⁾ STIGLITZ J.E., SEN A., FITOUSSI J.P., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* [Relatório da Comissão para a Aferição do Desempenho Económico e do Progresso Social], relatório apresentado ao Presidente da República Francesa, Paris, 2009 (pp. 22-23).

⁽¹⁹⁾ WATT A., «Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice» [Governação económica na Europa: Uma mudança de rumo só depois de quebrar o gelo], *Social Europe Journal*, 30 de Julho de 2010, disponível em linha em: <http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>.

4.9 É igualmente necessário adoptar indicadores mais inclusivos do que apenas o crescimento do PIB, uma vez que os objectivos económicos, sociais e ambientais se encontram estreitamente interligados. Vale a pena lembrar que, na comunicação da Comissão, significativamente intitulada *O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança* ⁽²⁰⁾, se apontam, justamente, novos indicadores «que integrem de forma concisa realizações (como a melhor coesão social, a disponibilidade de produtos e serviços básicos a preços acessíveis, a educação, a saúde pública e a qualidade do ar) e perdas (por exemplo, aumento da pobreza, aumento da criminalidade, esgotamento dos recursos naturais) a nível social e ambiental» e que, portanto, «contemplem as preocupações dos cidadãos».

4.10 Para ser eficaz e atingir os seus objectivos, o reforço da governação requer uma efectiva implementação das cinco acções previstas para se ir além do PIB: (i) utilizar indicadores ambientais e sociais; (ii) obter informação quase em tempo

real para a tomada de decisões; (iii) dispor de informações mais exactas sobre distribuição e desigualdades; (iv) desenvolver um Painel de Avaliação do Desenvolvimento Sustentável; (v) alargar as contas nacionais a questões ambientais e sociais.

4.11 O processo em curso de reforço da governação económica europeia revelar-se-á certamente complexo, tal como sucedeu com outros ao longo da história da UE. De resto, trata-se de uma característica implícita da própria União. É certamente verdade, como lembrou um jornalista italiano, que a Europa sofre (relativamente aos EUA) de uma maior indefinição, o que fez dela, desde a sua concepção, uma viagem em busca de um destino ⁽²¹⁾. No entanto, hoje é igualmente oportuno que esta viagem encontre um destino preciso, claro e partilhado pelos cidadãos europeus, pelos seus parlamentos e pelos órgãos institucionais nacionais e europeus. Só assim será possível alcançar a meta que a União Europeia apontou desde os primeiros dias da sua constituição.

Bruxelas, 17 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁰⁾ COM(2009) 433 final, pp. 3-4.

⁽²¹⁾ BASTASIN C., «Questo secolo può essere ancora europeo» [Este século ainda pode ser europeu], *Il Sole 24 ore*, 2 de Setembro de 2010.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

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

Ponto 4.7.3.1 – Alteração 1 apresentada por Viliam Páleník

Aditar, depois do ponto 4.7.3.1, um novo ponto 4.7.4:

«4.7.4. No seu exame da dívida pública e da viabilidade orçamental, a Comissão Europeia debruça-se, entre outras coisas, sobre as responsabilidades implícitas, nomeadamente as associadas ao envelhecimento da população. Esta questão deve ser aprofundada de forma mais metódica e concreta, tendo em conta os países que já optaram por reformas baseadas em sistemas de pensões por capitalização.»

Justificação

Na terceira parte do documento em apreço, a Comissão aborda a questão das responsabilidades implícitas. Todavia, a proposta seria mais útil se explicasse em pormenor o que implica e como realizá-la na prática.

Resultado da votação

A favor:	69
Contra:	160
Abstenções:	19

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu — Fundos de resolução de crises nos bancos»

[COM(2010) 254 final]

(2011/C 107/03)

Relatora: **Lena ROUSSENOVA**

Em 26 de Maio de 2010, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu — Fundos de resolução de crises nos bancos

COM(2010) 254 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 1 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 193 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE comunga da principal preocupação da Comissão de que o dinheiro dos contribuintes não deve voltar a ser utilizado para cobrir as perdas do sector bancário e apoia, em princípio, o estabelecimento de uma rede harmonizada de fundos nacionais de resolução de crises nos bancos *ex ante* associada a um conjunto coordenado de mecanismos nacionais de gestão de crises. No entanto, o CESE considera que, para estabelecerem um regime viável de fundos de resolução de crises nos bancos, os Estados-Membros devem acordar previamente a adopção de métodos comuns e regras uniformes, a fim de evitar distorções da concorrência. Os sinais actualmente existentes parecem indicar o contrário. Vários Estados-Membros tomaram já, ou prevêem tomar, medidas de natureza orçamental para reforçar os seus magros orçamentos ou fortalecer os seus mercados: as condições de concorrência desiguais são já uma realidade. Olhando com realismo para a situação actual, e tendo em conta experiências anteriores, é **difícil estar optimista** quanto à possibilidade de se encontrar rapidamente uma solução para o problema. Uma abordagem mais gradual permitirá, porventura, reduzir algumas dessas diferenças com o passar do tempo.

1.2 No que respeita à **concorrência**, a manutenção da igualdade de condições a nível nacional, europeu e mundial deve ser sempre um objectivo prioritário. Tal como está concebido, o regime dos fundos de resolução de crises nos bancos arrisca-se a induzir efeitos perniciosos a nível nacional, por abranger apenas parte do sector financeiro, a nível da UE, por impor novos encargos a alguns sectores nacionais já de si debilitados, e, a nível mundial, por ser improvável a obtenção de um consenso no seio do G20.

1.3 **Uma das grandes preocupações é o cenário macroeconómico.** Todas as autoridades nacionais e internacionais estão a pressionar o sector bancário para aliviar a situação aumentando a concessão de crédito à economia real. Estima-se a

necessidade de novas regras prudenciais, novos requisitos de fundos próprios e novos impostos, mas as autoridades devem tentar encontrar um equilíbrio razoável entre as **necessidades contrastantes de capital em apoio do orçamento nacional e a necessidade da economia real**. Neste momento, o regime dos fundos de resolução de crises nos bancos é demasiado vago para permitir quaisquer cálculos precisos a fim de proporcionar os investimentos necessários na produção, no crescimento e no emprego. Sem uma priorização e uma calendarização adequadas para a execução de cada etapa do regime de fundos de resolução de crises proposto, é difícil obter benefícios em ambos os sentidos.

1.4 O CESE considera que, antes de tomar qualquer medida no sentido de introduzir taxas sobre os bancos, a Comissão deve proceder a uma avaliação aprofundada dos efeitos cumulativos das taxas e dos fundos de resolução de crises, bem como ter em conta as preocupações do CESE acima expressas, nomeadamente as do ponto 1.3. Decidir a criação de um fundo de resolução de crises nos bancos requer uma estimativa do custo total do regime, do nível do impacto do mesmo no potencial de empréstimo do sector bancário e do tempo necessário para que o dito fundo se torne suficientemente sólido ou atinja a dimensão pretendida. O CESE recomenda que estas estimativas sejam efectuadas em função do pior cenário possível, de modo a garantir o realismo e a viabilidade do regime num período de crise em que, por um lado, os bancos sintam dificuldades em fazer as suas contribuições para o fundo de resolução de crises e que, por outro, corresponda ao momento em que os recursos dos fundos são necessários.

2. Introdução

2.1 A Comissão Europeia congratulou-se com a mensagem política que saiu da reunião do G20 realizada em Pittsburgh, em Setembro de 2009, segundo a qual o dinheiro dos contribuintes não deve voltar a ser utilizado para cobrir as perdas do sector bancário, estando a trabalhar em pelo menos duas formas complementares de alcançar esse objectivo:

- a) reduzindo a probabilidade de falências no sector bancário através de uma **supervisão macro e microeconómica mais rigorosa, de uma melhor governação empresarial e de normas regulamentares mais apertadas**; e
- b) garantindo que **estejam disponíveis instrumentos apropriados, nomeadamente recursos suficientes, para a resolução ordenada e atempada das crises** num banco se, não obstante a existência dessas medidas, ocorrer efectivamente uma falência.

2.2 A Comunicação COM(2010) 254 final expõe as ideias da Comissão quanto à forma como o sector financeiro poderá contribuir para os custos de financiamento da resolução de crises nos bancos em dificuldades, no quadro global de instrumentos para a prevenção e gestão de crises. A Comissão considera que os fundos de resolução de crises nos bancos *ex ante*, financiados por taxas sobre os bancos, devem ser integrados num enquadramento para a estabilidade financeira e num conjunto de reformas mais abrangentes do sistema financeiro, centradas na prevenção. Os fundos de resolução de crises são vistos como o instrumento adequado para intervir e resolver crises nos bancos em dificuldades, de modo que a falência de um banco tenha custos mínimos para o contribuinte. A comunicação explica o objectivo dos fundos, a sua potencial dimensão e as condições em que poderão vir a ser criados.

2.3 O objectivo da Comissão Europeia consiste em introduzir uma abordagem a nível da UE para os fundos de resolução de crises e, em última análise, instituir um fundo de resolução de crises a nível da UE como solução altamente desejável. Contudo, a Comissão considera que seria muito difícil iniciar a criação de um fundo de resolução de crises a nível da UE **na ausência de um enquadramento integrado de supervisão e gestão de crises na UE. Considera-se, assim, que um primeiro passo seria a criação de um sistema baseado numa rede harmonizada de fundos nacionais de resolução de crises ex ante associada a um conjunto coordenado de mecanismos nacionais de gestão de crises.**

2.4 O CESE acolhe favoravelmente as propostas destinadas a fortalecer o sector financeiro e a prevenir crises futuras. Nesse contexto, aprova, **em princípio**, as iniciativas e recomendações da Comissão visando uma abordagem a nível da UE para os fundos de resolução de crises, expressas na Comunicação COM(2010) 254 final. Não obstante, tem, ao mesmo tempo, algumas preocupações. O CESE entende que, nesta fase, algumas das iniciativas poderão não ser aplicáveis e aceitáveis para alguns Estados-Membros, ao passo que outras exigem uma maior apreciação, análise e clarificação.

2.5 O objectivo do novo enquadramento de gestão e prevenção de crises será garantir que os Estados-Membros disponham de instrumentos comuns que possam ser utilizados de maneira

coordenada para, em caso de falência de bancos importantes, proteger o sistema financeiro em geral, evitar custos para o contribuinte e garantir a igualdade das condições de concorrência. Estes **instrumentos de resolução de crises comuns** deverão garantir que uma falência em condições ordeiras constitui uma **opção credível para qualquer banco, independentemente da sua dimensão ou complexidade**. Convém salientar a importância do conceito de **dimensão**. Embora, em princípio, «todas» as falências em condições ordeiras devam ser garantidas, importa **definir o conceito de falência «importante» ou «de grande dimensão»**. **As instituições financeiras de grande dimensão e complexidade** (nomeadamente, grupos internacionais, não necessariamente inteiramente europeus ou sediados na Europa) **poderão suscitar desafios específicos**. As falências de maior dimensão poderão exigir um tratamento diferente, implicando, possivelmente, a manutenção da personalidade jurídica durante a reestruturação, a desvalorização contabilística da dívida e a diluição/eliminação da dívida com a venda de acções dos accionistas. O pacote de medidas poderá ter de incluir algum financiamento adicional proveniente de um fundo.

2.6 Em 20 de Outubro de 2010, a Comissão adoptou um roteiro definindo o calendário, as medidas concretas, os instrumentos e os planos para um enquadramento completo da gestão de crises na UE. Na Primavera de 2011, serão apresentadas as propostas legislativas relevantes em relação tanto às medidas de gestão de crises como aos fundos de resolução. Nesta fase, só podemos enunciar algumas expectativas e observações preliminares. A **data inicial** deve ser estabelecida por uma directiva, desde que esta seja aprovada. Tendo em conta as circunstâncias e a promessa da Comissão de aprovar as propostas legislativas relevantes até à Primavera de 2011, tal data deverá situar-se, na melhor das hipóteses, algures em 2013-2014. Qualquer fundo precisa de tempo para atingir a dimensão pretendida mas, dado incorporar recursos mobilizados *ex ante* e *ex post*, deveria, teoricamente, estar operacional logo que a legislação entre em vigor no Estado-Membro. Não obstante, convém ter presente que certos Estados-Membros já anunciaram que não tencionam introduzir taxas sobre os bancos a curto prazo, pois os respectivos sectores bancários não foram grandemente afectados pela crise, mantendo-se ainda estáveis. Por conseguinte, um fundo de resolução de crises nos bancos deve ser tido como um **instrumento para enfrentar a crise financeira a médio-longo prazo**.

3. Observações na especialidade

3.1 A abordagem aos fundos de resolução de crises

3.1.1 **O CESE aprova a abordagem da Comissão que propõe, como primeiro passo, o estabelecimento de uma rede harmonizada de fundos nacionais de resolução de crises associada a um conjunto coordenado de mecanismos nacionais de gestão de crises.** No entanto, recomenda, ao mesmo tempo, que a rede de fundos seja estabelecida **de forma gradual e atentando nas especificidades de cada Estado-Membro**. A Alemanha e a Suécia começaram a trabalhar nos seus próprios fundos, que mobilizariam o dinheiro proveniente de taxas/contribuições. **Cada Estado-Membro tem os seus próprios métodos e regras para criar o fundo e, nesta fase, o CESE não está em posição de indicar quais as regras que seriam de preferir.**

3.1.2 Tendo em conta o facto de alguns países estarem já a introduzir taxas sobre bancos, impostos e sistemas em função das especificidades do país, o CESE considera que, **como primeiro passo, devem ser discutidos e acordados alguns princípios básicos e parâmetros comuns para as taxas**, de modo a evitar distorções da concorrência no sector financeiro da UE. O CESE é favorável a uma abordagem gradual que distinga os objectivos a curto e a médio prazo⁽¹⁾. No curto prazo, é de esperar que os Estados-Membros cheguem a alguma forma de acordo sobre a base, o valor e o âmbito da taxa, permitindo simultaneamente um certo grau de flexibilidade, atendendo às mudanças em curso no quadro regulamentar e à evolução para um maior grau de harmonização. Depois disso, poder-se-á ponderar uma abordagem faseada e gradual com vista à introdução de uma taxa simples e apropriada, seguida da introdução de um sistema mais harmonizado de taxas sobre os bancos e de fundos para a resolução de crises nos bancos.

3.1.3 O CESE considera que a abordagem gradual é mais adequada e realista, visto ter potencial para reflectir tanto as diferentes formas de impacto da crise financeira nos vários Estados-Membros como as especificidades da resposta dos mesmos à crise:

- Os Estados-Membros foram atingidos pela crise em diferentes momentos e foram por ela afectados de diferentes formas e com intensidades diversas. Estão a sair, ou vão sair, da crise em alturas diferentes e não terão condições para criar, num mesmo momento, os seus próprios fundos de resolução de crises.
- Os sectores financeiros de certos Estados-Membros não foram grandemente afectados pela crise financeira, pelo que não tiveram de pedir ajuda. Já as suas economias reais foram, em diferentes alturas, atingidas pela crise financeira e económica mundial. Embora robustos, os sectores bancários destes países lutam ainda por evitar alguns efeitos decorrentes da crise e, em simultâneo, espera-se deles que apoiem a retoma da economia. Esses países poderão mostrar-se relutantes em criar fundos nacionais de resolução de crises nos bancos numa altura em que a maioria dos Estados-Membros estaria disposta a fazê-lo, o que se deve também ao facto de alguns deles possuírem fundos de garantia de depósitos (FGD) que superam os sistemas de garantia de depósitos (SGD) e contemplam algumas funções de resolução de crises bancárias.

3.1.4 O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de explorar as «potenciais sinergias entre SGD e fundos de resolução», expressa na Comunicação COM(2010) 579 final. O Comité considera que, se a actual base de financiamento dos FGD for alargada, as funções de garantia dos depósitos e de resolução de crises nos bancos poderão ser asseguradas por um fundo, sem pôr em perigo a capacidade dos SGD e dos seus fundos para cumprir o objectivo de protecção dos seus depositantes. Tal exploração é altamente apropriada para os Estados-Membros cujos FGD incluam já algumas funções de prevenção e resolução, reunindo num único fundo alargado estas duas vertentes.

⁽¹⁾ Ver Grupo de Trabalho Eventual para a Gestão de Crises do Comité Económico e Financeiro (CEF), 17 de Setembro de 2010.

3.1.5 O CESE compreende os argumentos da Comissão a favor de um fundo de resolução de crises a nível da UE, assim como as suas preocupações sobre as dificuldades que a sua criação comporta, mas, neste momento, julga ser prematuro e inviável avançar nesse sentido. Tendo presentes experiências passadas e recentes, o CESE tem dúvidas sobre quão eficiente seria um fundo de resolução de crises único a nível da UE.

3.2 Financiamento dos fundos de resolução de crises nos bancos: a taxa

3.2.1 A Comissão considera que os fundos de resolução de crises nos bancos devem ser financiados por contribuições ou taxas pagas pelos bancos. Em 17 de Junho de 2010, o Conselho Europeu acordou que as taxas sobre os bancos devem inserir-se num enquadramento para a gestão de crises credível⁽²⁾, sendo este um dos princípios que deve nortear a sua introdução.

3.2.1.1 Embora explique que o principal objectivo da taxa deva ser fazer com que os bancos contribuam para os custos da crise, mitigar os riscos sistémicos, limitar as distorções da concorrência e mobilizar fundos para um enquadramento para a gestão de crises credível, a comunicação não define a taxa com clareza. Um documento⁽³⁾ do Comité Económico e Financeiro define a «taxa» como «um encargo (uma contribuição ou um imposto) sobre as instituições financeiras destinado a fazê-las contribuir para os custos da crise financeira»: uma taxa é considerada contribuição quando se destina a um fundo exterior ao orçamento e um imposto quando se integra no orçamento governamental. O CESE espera que a Comissão clarifique a definição do termo «taxa».

3.2.2 O CESE considera que os critérios relativos à base e ao valor da taxa constituem um dos principais obstáculos à obtenção de um acordo geral e tem a convicção de que, como primeiro passo, haveria que chegar a acordo sobre vários princípios básicos. O CESE partilha com a Comissão a opinião de que a base da taxa deve respeitar os princípios enumerados na Comunicação, p. 8. Importa reconhecer que os sectores financeiros nacionais variam no que respeita à **sua dimensão, aos seus sistemas de governação, à eficiência da supervisão e ao nível de risco.** Com base nestas diferenças, os Estados-Membros poderão, inicialmente, dispor da flexibilidade necessária para considerar diferentes bases para a taxa mas, ulteriormente, a base da taxa deve ser harmonizada.

3.2.3 A comunicação considera que as contribuições/taxas podiam basear-se em três elementos: activos dos bancos, passivos dos bancos e lucros e bónus dos bancos. Como os activos e passivos do balanço incorporam melhor as considerações de risco do que os outros indicadores, o CESE considera que os lucros e bónus dos bancos representam uma base menos apropriada para calcular as contribuições dos mesmos. Cada uma das duas primeiras bases de cálculo das taxas tem os seus prós e contras e talvez não seja descabido equacionar uma combinação de ambas.

⁽²⁾ Comissão Europeia, DG Mercado Interno e Serviços, documento informal dos serviços da Comissão sobre taxas sobre bancos, para discussão na reunião do CEF de 31 de Agosto de 2010, p. 4.

⁽³⁾ Comité Económico e Financeiro, Grupo de trabalho Eventual para a gestão de crises.

3.2.3.1 **Os activos dos bancos são bons indicadores dos respectivos riscos**, pois reflectem quer a probabilidade de falência de um banco, quer o montante que seria necessário para resolver essa situação de crise. Tal como sugere o FMI ⁽⁴⁾, os activos ponderados pelo risco podiam igualmente ser tidos como uma base adequada para as taxas, visto terem o mérito da comparabilidade internacional, derivada da ampla aceitação dos requisitos de fundos próprios definidos em Basileia. Por outro lado, uma vez que os activos dos bancos estão sujeitos a requisitos de fundos próprios com ponderação em função do risco, uma taxa neles baseada duplicaria os efeitos dos requisitos de fundos próprios do Comité de Basileia.

3.2.3.2 **O CESE considera que os passivos dos bancos**, excluindo os depósitos garantidos e o capital do banco (por exemplo, o capital de nível 1 dos bancos) e incluindo algumas rubricas extrapatrimoniais, são, provavelmente, a base mais aconselhável para determinar as contribuições/taxas dos bancos ⁽⁵⁾. São um bom indicador dos custos que poderia ser necessário cobrir para resolver uma crise num banco, são simples e, apesar de não se poder excluir a possibilidade de haver uma sobreposição, esta seria mais limitada do que caso de numa abordagem baseada nos activos ⁽⁶⁾. De igual modo, seria possível excluir outros passivos: a dívida subordinada, a dívida garantida pelo governo e as transacções intragrupo relacionadas com dívidas. Porém, como os Estados-Membros já introduziram taxas nacionais com bases de ponderação consideravelmente diferentes, poderia ser preferível introduzir inicialmente um regime harmonizado, baseado em todos os passivos e na sua avaliação qualitativa prévia.

3.2.4 O CESE subscreve o entendimento da Comissão, expresso no documento COM(2010) 579 final, segundo o qual cada fundo de resolução de crises nos bancos deverá receber contribuições das instituições autorizadas no mesmo Estado-Membro, contribuições essas que abrangerão as sucursais noutros Estados-Membros. Assim, as subsidiárias ficariam sujeitas às taxas do Estado de acolhimento e as sucursais às impostas pelo Estado de origem. Se todos os Estados-Membros aplicarem taxas sobre as instituições financeiras de acordo com estes princípios, poderia evitar-se os riscos da dupla tributação e das distorções da concorrência.

3.2.5 **O CESE reitera que o momento de introdução da taxa deve ser ponderado com prudência, tendo em conta os desafios que os bancos e a economia presentemente enfrentam.** Após um período de grave crise financeira, os bancos mostram-se, normalmente, avessos ao risco, mantendo-se

relutantes em conceder crédito durante alguns anos, isto apesar dos esforços de todas as autoridades nacionais e internacionais para incentivá-los a apoiar a retoma económica. Ao mesmo tempo, os bancos têm de suportar os custos dos novos requisitos de fundos próprios e de liquidez. Com base na avaliação recomendada pelo CESE no ponto 1.4, poder-se-ia conceder um período adequado de transição gradual às instituições financeiras, a fim de lhes permitir reforçar a sua base de capital, adaptar-se ao novo regime regulamentar e financiar a economia real. A médio prazo, poderá revelar-se adequado proceder a certos ajustamentos da taxa, de modo a acomodar qualquer evolução futura a nível da regulamentação, bem como a evolução do enquadramento para a gestão de crises da UE.

3.3 *Âmbito e dimensão dos fundos de resolução de crises nos bancos*

3.3.1 **O âmbito e a dimensão dos fundos de resolução de crises nos bancos dependem da forma como a Comissão determina a função dos fundos para financiar a resolução ordeira de entidades em dificuldades financeiras, incluindo bancos.** O CESE apoia o ponto de vista da Comissão segundo o qual os fundos de resolução devem estar disponíveis para resolver os problemas dos bancos, mas deve ser claramente excluída a sua utilização para salvar as instituições. No entanto, o CESE considera inaceitável que o enquadramento para a gestão de crises concebido pela Comissão **incida principalmente sobre o sector bancário**, pois todas as instituições financeiras podem revelar-se perigosas para os investidores quando assumem altos riscos. O CESE recomenda a inclusão de **todos** os bancos e de **todas as instituições financeiras alvo de supervisão** (excepto as empresas seguradoras, para as quais está actualmente a ser preparado um sistema próprio) no enquadramento para a gestão de crises ⁽⁷⁾. Esta recomendação visa garantir condições de concorrência equitativas e evitar que se crie na opinião pública a ideia errada de que a culpa da crise é imputável a um único segmento da comunidade financeira.

3.3.2 A comunicação não indicou ainda que dimensão deviam ter os fundos, mas salientou que o sector financeiro deverá arcar com todos os custos da gestão de crises, se necessário através de mecanismos de financiamento *ex post*. O problema reside em saber como **calcular a meta quantitativa apropriada**, país a país. Antevemos aqui dois problemas: o primeiro é que **os sistemas mais frágeis vão necessitar, proporcionalmente, das contribuições mais elevadas**, o que suscita dúvidas quanto à igualdade das condições de concorrência. O segundo reside no período temporal considerado para efectuar os cálculos: **a meta é calculada com base nas situações actual e potencial**. Antes de a meta ser atingida, a situação poderá alterar-se substancialmente, tornando-se assim necessário ajustar a meta e as contribuições. As regras devem ter em conta eventuais **alterações das condições e dos cálculos iniciais**. Além disso, como os riscos variam ao longo do ciclo, o valor da taxa teria de ser ajustado no sentido de tornar o sistema financeiro menos pró-cíclico.

⁽⁴⁾ FMI, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector* [Uma contribuição justa e substancial do sector financeiro], Relatório final ao G20, Junho de 2010, p. 17.

⁽⁵⁾ O FMI manifesta preferência por um conjunto alargado de passivos, incluindo algumas rubricas extrapatrimoniais, mas excluindo o capital em dívida e os passivos segurados. A Comissão apoia igualmente a abordagem de mercado baseada nos passivos no seu documento informal de 20 de Agosto. Quatro Estados-Membros adoptaram já uma abordagem baseada em passivos diferenciados.

⁽⁶⁾ As propostas do Comité de Basileia supervisionam os riscos de liquidez e os riscos de transformação assumidos pelos bancos.

⁽⁷⁾ No documento COM(2010) 579 final, a Comissão compromete-se a aplicar o enquadramento da UE para a gestão de crises no sector financeiro a todas as instituições de crédito e a algumas sociedades de investimento, sem, contudo, dar uma definição clara destas últimas. O CESE considera que o enquadramento para a gestão de crises deve ser aplicado a todas as instituições financeiras sujeitas a supervisão.

3.4 *Independência e governação dos fundos de gestão de crises nos bancos*

3.4.1 **O CESE comunga da opinião da Comissão de que os fundos de gestão de crises nos bancos devem permanecer separados do orçamento nacional. O CESE concorda com a ideia de que a independência funcional destes fundos em relação ao Governo assegurará que os mesmos sejam exclusivamente aplicados para cobrir medidas de gestão de crises.** Porém, os Estados-Membros estão actualmente a seguir duas abordagens diferentes para afectar os fundos mobilizados junto do sector financeiro. Países como a Alemanha, a Bélgica e a Suécia regem-se pelo princípio do estabelecimento de uma relação clara entre as contribuições e os pagamentos do mecanismo de gestão de crises. Outros países permitem que os fundos mobilizados através da taxa sejam absorvidos pelo orçamento geral, dado que não se visa uma ligação explícita ao enquadramento para a gestão de crises do sector financeiro. As soluções que criam expectativas quanto a um eventual apoio do governo às instituições financeiras poderão comprometer o objectivo do enquadramento proposto, que é o de permitir a resolução das crises das instituições financeiras sem recorrer ao dinheiro do contribuinte. À semelhança da Comissão, o CESE receia que a criação de fundos específicos para a resolução de crises possa resultar na diminuição da dependência do sector financeiro relativamente aos fundos públicos, reduzindo o problema do risco moral associado às instituições «demasiado grandes para irem à falência». O CESE considera que, tal como acontece com os fundos de garantia de depósitos, o dinheiro

proveniente da cobrança da taxa sobre os bancos deve ficar sob o controlo e a governação não das autoridades competentes em matéria orçamental, mas sim das autoridades responsáveis pela governação do enquadramento para a estabilidade financeira.

3.4.2 Antes de se tomar qualquer decisão final sobre a governação do fundo de resolução de crises nos bancos, é necessário obter uma resposta clara às seguintes perguntas:

- Insere-se o fundo na regulamentação prudencial? ou
- Foi o fundo concebido como medida orçamental que pretende instar o sector financeiro a contribuir para a recuperação de dinheiros públicos gastos? ou
- Constitui o fundo uma mudança meramente orçamental, visando um mercado mais transparente através do combate à especulação financeira?

Caso a Comissão encare o fundo de resolução de crises nos bancos como uma medida para-orçamental e como parte de um enquadramento de estabilidade financeira, deverá certificar-se de que isso seja entendido como tal, porquanto não é possível estabelecer uma governação correcta do fundo de resolução de crises nos bancos sem uma ideia clara quanto à sua natureza.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu – Regulamentar os serviços financeiros para um crescimento sustentável»

[COM(2010) 301 final]

(2011/C 107/04)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 2 de Junho de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu — Regulamentar os serviços financeiros para um crescimento sustentável

COM(2010) 301 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 1 de Fevereiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 164 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 «Urge fazer muito mais ao nível da supervisão do sector bancário. Podem ter-se as melhores regras do mundo, mas, se não se controla a sua aplicação, elas não valem nada ⁽¹⁾».

1.2 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão e entende que a nova regulamentação dos mercados financeiros constitui um instrumento indispensável para relançar uma economia sustentável.

1.3 Consta que o interesse por estes problemas tem vindo a esmorecer progressivamente. A percepção da necessidade de adoptar as disposições propostas varia de Estado para Estado e parece ter deixado de ser uma prioridade comum.

1.4 O CESE sublinha e reitera a importância de chegar a um acordo internacional mediante uma intensificação de esforços, mas reputa igualmente essencial e imprescindível uma conclusão rápida e positiva do processo realizado pelas instituições europeias, sem o subordinar a um quadro de acordos internacionais que, infelizmente, como ainda há pouco tempo se pôde constatar, estão muito longe de serem alcançados.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente as medidas propostas, enquanto aguarda as que estão ainda em curso de definição, como o projecto de revisão da Directiva MIF (Mercados de Instrumentos Financeiros) – importante para garantir a solidez e a transparência dos mercados, bem como a confiança dos investidores – e sobre as quais terá de se pronunciar.

1.6 O CESE apoia os esforços da Comissão com vista à conclusão do processo legislativo. A Comissão poderia confiar

ao CESE a responsabilidade de promover as propostas em debate e os projectos de novas regulamentações junto das organizações sociais e económicas e das associações de utentes e de consumidores de serviços financeiros a nível nacional.

1.7 Com a promulgação da Lei Dodd Frank, que regulamenta os mercados financeiros americanos, os Estados Unidos deram um grande impulso e lançaram as bases para uma maior convergência a nível mundial. Muitos pontos foram objecto de um enquadramento regulamentar meramente genérico, sendo a definição das normas delegada nas autoridades competentes ou remetida para ulteriores disposições detalhadas, ao passo que as disposições específicas propostas pela Comissão Europeia contêm já definições pormenorizadas. Ambas as abordagens devem permitir atingir os mesmos objectivos.

1.8 O CESE acolhe favoravelmente algumas decisões originais da lei americana e propõe à Comissão que realize um estudo aprofundado sobre a proposta de instituir uma autoridade de protecção dos consumidores de serviços financeiros. Entende, contudo, que convirá avaliar as possíveis vantagens de conferir a tal autoridade um maior grau de autonomia.

1.9 Seria igualmente interessante avaliar as decisões do governo dos EUA quanto ao modo de lidar com as instituições financeiras consideradas «*too big to fail*» (demasiado grandes para falir), que podem criar um risco moral na gestão dos riscos. O CESE apela à Comissão para que avalie cuidadosamente a possibilidade de adoptar medidas análogas, dado que se afiguram incisivas e dissuasoras de comportamentos imprudentes e temerários por parte de alguns gestores de instituições financeiras e que podem ser úteis na óptica de uma melhor gestão dos riscos em tais instituições.

⁽¹⁾ Dominique Strauss-Kahn, Agadir, 1 de Novembro de 2010.

1.10 O conjunto da revisão regulamentar deverá estar concluído até 2011 e ficar completamente operacional a partir de 2013. Tal será possível se não surgirem problemas e o roteiro for respeitado por todos. O CESE mostra-se apreensivo com a possibilidade de tal não vir a acontecer. A Comissão deveria solicitar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um tratamento preferencial para todos os actos em matéria de regulamentação dos mercados financeiros. A crise financeira iniciou-se em 2007 e já então era manifesta a necessidade de proceder a uma verdadeira regulamentação dos mercados. O vórtice sorveu mais de 2 biliões de dólares, causou inúmeras falências e a perda de pelo menos trinta milhões de postos de trabalho, a que ainda se poderão vir a acrescentar mais 400 milhões, segundo o director do FMI. Só no sector financeiro, pelo menos 500 000 pessoas perderam o emprego em todo o mundo, enquanto muitas outras continuam em risco de o perder.

1.11 O CESE apela a uma regulamentação vigorosa, abrangente, eficiente e equilibrada. Recomenda que, para evitar consequências negativas, se analise a fundo os efeitos cumulativos das iniciativas regulamentares, com vista à adopção das medidas necessárias para o sistema financeiro e o mercado de capitais. Graças a um sistema estável e eficiente, será possível promover a estabilidade financeira e a liquidez da economia real.

1.12 A sociedade civil a nível europeu e nacional deve continuar a instar as autoridades responsáveis e os poderes públicos para que concluam rapidamente a adopção das novas regras no sector financeiro. A Comissão poderia encarregar o CESE de assumir a iniciativa de alertar os Estados-Membros para a necessidade de tomar decisões céleres e abrangentes em matéria de regulação dos mercados financeiros, através de iniciativas públicas no território, envolvendo os parceiros sociais, as forças económicas e as associações de utentes e de consumidores dos serviços financeiros.

2. Comunicação da Comissão

2.1 Na comunicação sobre *Regulamentar os serviços financeiros para um crescimento sustentável*, a Comissão apresenta os objectivos atingidos e um roteiro para futuras iniciativas legislativas, estabelecendo os quatro princípios orientadores na base da sua actividade: transparência, supervisão efectiva, reforço da capacidade de resistência e da estabilidade financeira e protecção dos consumidores.

2.2 «Um sistema financeiro mais seguro, mais transparente, mais sólido e mais responsável, ao serviço da economia e da sociedade em geral e capaz de financiar a economia real, constitui uma condição necessária para o crescimento sustentável. É um complemento essencial para os esforços da Europa no sentido de consolidar as finanças públicas e de empreender reformas estruturais que possam contribuir para uma economia dinâmica» – eis as orientações da actividade legislativa da Comissão.

2.3 Neste documento, a Comissão recorda as fases que, na sequência da grande crise de Setembro de 2008, levaram à elaboração de um quadro regulamentar novo e articulado.

2.4 Já em Novembro de 2008 se estabeleceu o grupo presidido por Jacques de Larosière, tendo sido tomadas algumas medidas urgentes, como a revisão da Directiva Fundos Próprios e da Directiva Regimes de Garantia de Depósitos. Foi igualmente adoptado um regulamento sobre as agências de notação de crédito e foram apresentadas duas recomendações sobre os princípios aplicáveis às remunerações.

2.5 Na sequência das propostas constantes do relatório do grupo, a Comissão adoptou uma série de propostas, muitas das quais estão ainda a ser examinadas pelas instâncias políticas da União, nomeadamente o Conselho e o Parlamento.

2.6 A Comissão preconiza um empenho legislativo consensual com a exigência de concretizar todas as medidas propostas e a respectiva transposição até ao final de 2012.

3. Observações do Comité

3.1 O CESE exprimiu em diversos pareceres a sua opinião acerca das medidas que a Comissão pretende adoptar, começando pelo pacote proposto pelo Grupo de Larosière e analisando, em seguida, medidas individuais.

3.2 Em diversos casos, foram adoptadas muitas sugestões e observações do Comité e o resultado final afigura-se adequado e suficiente – chegará, porém, para tornar a incutir a confiança nos mercados e nas instituições de supervisão, bem como nas entidades públicas que, de alguma forma, defenderam no passado um modelo hiperliberal, na convicção de que o mercado acabaria por se auto-regular? Esta ilusão afectou não só a maioria dos Estados-Membros como também importantes figuras da Comissão Europeia. Os mercados são atreitos a oscilações endógenas irracionais entre aversão ao risco e propensão para o risco. O grande desafio é conseguir atenuá-las sem destruir os mercados.

3.3 Com a comunicação em apreço, a Comissão reconhece indirectamente os erros do passado – prontamente assinalados pelo CESE – e traça um roteiro virtuoso e substancialmente completo para redefinir a arquitectura regulamentar de supervisão, estabilidade e transparência dos mercados. Trata-se de um trabalho importante e é de bom grado que o CESE reconhece a qualidade do esforço até agora desenvolvido.

3.4 O Parlamento Europeu deu um grande contributo para reforçar e melhorar os textos propostos, por vezes apoiando as próprias alterações sugeridas pelo Comité, e permitiu a adopção de regulamentos e directivas que se afiguram eficazes e coerentes.

3.5 Todavia, têm-se constatado alguns problemas na fase de aplicação. Por exemplo, é fundamental que, na Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões de Reforma (EIOPA) – incumbida de supervisionar o mercado de seguros e os fundos de pensões –, se reconheçam e protejam as especificidades destes dois sectores. Em particular, é essencial garantir ao sector dos regimes complementares de reforma tratamento igual ao dos seguros.

3.6 Inesperadamente, o Conselho teve um papel menos positivo ao obrigar a Comissão a rever algumas boas propostas, como no caso das autoridades de supervisão. O compromisso alcançado, graças ao trabalho do Parlamento e da Comissão, não deixou de ser positivo, mas teria sido possível fazer melhor em menos tempo sem os vetos cruzados apostos a disposições concretas.

3.7 Ter-se-á, porém, feito tudo o que era necessário e em tempo útil?

3.8 Através da Lei Dodd-Frank⁽²⁾, adoptada em 21 de Julho de 2010, os Estados Unidos deram uma resposta que se afigura mais abrangente e mais rápida à necessidade de regulamentação e de protecção sentida pelo elemento mais vulnerável do mercado – os consumidores. Há, evidentemente, que ter em conta a maior lentidão do processo decisório na Europa e o facto de as disposições europeias abordarem em pormenor questões específicas, ao passo que a lei americana as remete para leis e regulamentações posteriores. É importante que os processos avancem de modo equilibrado entre si e seguindo calendários semelhantes, a fim de dar uma resposta orgânica à nova regulamentação.

3.9 Na sua análise das propostas da Comissão, o CESE pretende comparar as duas abordagens delas resultantes, avaliar as várias respostas a cada tema e considerar a pertinência de aplicar na regulamentação europeia alguns aspectos específicos do modelo norte-americano.

3.10 Um exemplo a estudar é a constituição de uma autoridade federal de protecção dos consumidores (o *Bureau of Consumer Financial Protection*). O CESE solicita à Comissão que realize um estudo aprofundado sobre a possibilidade de instituir uma autoridade análoga no sistema europeu.

3.10.1 A autoridade que está prevista nos Estados Unidos fica sob a alçada da Reserva Federal e goza de amplos poderes, assumindo uma boa parte das funções anteriormente desempenhadas por outras entidades reguladoras ao nível da legislação em matéria de protecção dos consumidores. A autoridade deterá poderes exclusivos de supervisão do respeito das normas relativas às actividades realizadas por intermediários cujo activo supere os 10 mil milhões de dólares. Partilhará poderes com outras autoridades de supervisão nos casos em que o activo dos intermediários seja inferior àquele valor.

3.10.2 O CESE recomenda uma análise que incida principalmente nos seguintes pontos:

— nos Estados Unidos, o *Bureau* funciona sob a égide da Reserva Federal. Tal poderá justificar-se pela necessidade de contenção de custos administrativos, mas poderia, de alguma forma, prejudicar a sua autonomia e independência. O CESE preconiza, por isso, que se avaliem as vantagens eventuais de um estatuto mais autónomo;

— em certas circunstâncias, os poderes da autoridade poderiam entrar em conflito com os das autoridades de controlo dos intermediários financeiros. É necessário estabelecer *ex ante* uma hierarquia de prioridades, que contribuirá para pôr cobro a eventuais controvérsias, tendo presente que, se a estabilidade dos intermediários e dos mercados é uma questão fundamental, a protecção dos pequenos investidores não é de somenos importância. A exigência de proteger os investidores não pode ser preterida em favor de nenhum outro princípio. Com efeito, o crescimento só poderá ser definido como sustentável se colocar no centro do sistema as necessidades e a protecção dos indivíduos mais vulneráveis;

— é importante pôr a tónica nos serviços e nos produtos financeiros e não apenas nas instituições financeiras. A autoridade deve possuir uma jurisdição e poder intervir a qualquer momento nos serviços ou produtos financeiros oferecidos ao público, mesmo quando estes em larga medida não envolvem intermediários financeiros já sujeitos a outras formas de supervisão.

3.11 Um outro aspecto importante a considerar é o conjunto de normas destinadas a debelar o risco moral das instituições «demasiado grandes para falir». As opções da legislação americana nesta matéria são incisivas e de grande alcance: a possibilidade de intervir preventivamente, ordenando a venda de partes da empresa para evitar riscos sistémicos, a obrigação de prever um plano de desmantelamento dos conglomerados com múltiplas actividades ou cujas dimensões tornam problemáticas eventuais intervenções. A sujeição a tais medidas está igualmente prevista para as empresas coligadas residentes noutros países, afectando, por conseguinte, a actividade de alguns actores importantes sediados na UE.

3.11.1 A criação do Conselho Europeu do Risco Sistémico (CERS) vai nesta direcção. A limitação do poder dos grandes grupos é saudável de muitos pontos de vista. Para além de reduzir o risco sistémico, ao permitir que os bancos mal geridos abram falência, ajudaria a concorrência, que, por seu turno, deveria ter sob controlo as taxas de juro, tornando o crédito mais acessível aos clientes. Estas considerações já haviam sido formuladas no passado e os reguladores provavelmente deveriam tê-las aprofundado melhor, sobretudo tendo em conta a particularidade do sector financeiro, que nem sequer está sujeito às limitações físicas de outros sectores de produção.

3.11.2 Embora a dimensão seja um aspecto de suma importância, há que ter presente que a relevância sistémica de um intermediário não depende só das suas dimensões, mas também das funções que desempenha no sistema, da sua insubstituibilidade e do grau de interligação do grupo a nível nacional e internacional. É possível que, independentemente da sua dimensão excessiva, alguns intermediários abram falência simultaneamente por estarem expostos aos mesmos riscos.

(²) Pub. L. 111-203, H.R. 4173.

3.11.3 Em matéria de regulamentação financeira, o CESE realça a necessidade de adoptar uma abordagem equilibrada, salientando os benefícios significativos, a longo prazo, de uma regulação mais estrita das instituições financeiras propícia à estabilidade financeira, ao crescimento económico e à eficiência da economia real.

3.12 Entre as medidas constantes da nova regulamentação financeira dos EUA incluem-se um sistema avançado de alerta para os grandes riscos sistémicos, a regulação do sistema não bancário, a criação de um conselho para a estabilidade financeira, uma legislação eficaz em matéria de agências de notação de crédito, medidas de transparência e garantias de seriedade em relação aos instrumentos não habituais, incluindo os mercados OTC («over the counter»), as titularizações sob a forma de títulos garantidos por activos (*asset-backed securities* — ABS) e os fundos especulativos.

A União Europeia foi a primeira a reagir à crise e defendeu a necessidade de uma coordenação internacional enquanto condição essencial para assegurar condições equitativas a nível internacional.

3.13 Cabe perguntar se as respostas das autoridades dos vários países são, na sua globalidade, homogéneas e coerentes, tendo em consideração que um dos maiores problemas adveio da assimetria regulamentar entre os vários mercados financeiros.

3.14 A Europa deverá evitar mais atrasos na realização do seu processo de reforma, que deverá ser transposto para as legislações nacionais a partir de 2013, para não penalizar as empresas e o sistema financeiro europeu, que, aos olhos dos investidores internacionais, não consegue ter uma governação eficaz devido às diferenças entre os Estados-Membros e à ineficiência do modelo legislativo.

3.15 Apesar de todo o esforço da Comissão para regular de modo uniforme o mercado interno, há interesses económicos e políticos muito fortes que tornam cada vez mais difícil a consecução de um sistema de supervisão europeia eficaz e de grande alcance.

3.16 Ainda recentemente, o CESE reiterou a necessidade de reforçar rapidamente o quadro normativo e regulamentar e apoiar os esforços da Comissão para o efeito. A sociedade civil a nível europeu e nacional deve continuar a instar as autoridades responsáveis e os poderes públicos para que conclamem rapidamente a adopção das novas regras no sector financeiro. O CESE tem um papel de suprema importância a desempenhar, tanto directamente como através das organizações a que per-

tencem os seus membros, que deverão promover um debate atento e consciente nos Estados-Membros. O futuro de uma nova economia sustentável, de mercados financeiros empenhados num desenvolvimento equilibrado e num crescimento sustentável dependerá em larga medida da qualidade da regulação financeira. São necessárias regras mais eficazes e mais fortes para lograr um mercado norteado por princípios éticos.

4. Observações na especialidade

4.1 A comunicação não faz qualquer referência à participação das partes interessadas no processo de avaliação de impacto nem às medidas que foram adoptadas, notando apenas que tal foi feito. Quem são, no entanto, as partes interessadas? Se por tal se entende a habitual consulta electrónica, que terá, sem dúvida, suscitado o interesse do sector, mas só muito marginalmente o do mundo do trabalho e dos consumidores, ou ainda a consulta a alguns grupos de peritos invariavelmente designados pelo sistema financeiro, falta então ainda um verdadeiro equilíbrio entre os diversos interesses, que deverão ser implicados no processo de reforma desde o início.

4.2 O CESE insta a Comissão a dar mais atenção às organizações da sociedade civil e à sua participação efectiva. Exorta-a também a divulgar mais eficazmente os seus próprios esforços em prol de uma melhor coordenação internacional entre as instâncias democráticas de todos os Estados-Membros da UE. Urge criar um programa sério e dotado de financiamento adequado para envolver os cidadãos europeus e informá-los de algumas mudanças problemáticas, mas necessárias.

4.3 Os efeitos cumulativos das diversas iniciativas legislativas não estão claramente assinalados, quanto mais não seja porque as medidas não foram debatidas em função dos vários contextos, para além de que algumas iniciativas (Basileia III, futuras normas internacionais de contabilidade) serão assumidas por organismos terceiros, nomeadamente o Comité de Basileia e o IASB ⁽³⁾.

4.4 O CESE apela a uma regulamentação vigorosa, abrangente, eficiente e equilibrada. Recomenda que, para evitar consequências negativas, se analise a fundo os efeitos cumulativos das iniciativas regulamentares, com vista à adopção das medidas necessárias para o sistema financeiro e o mercado de capitais. Graças a um sistema estável e eficiente, será possível promover a estabilidade financeira e a liquidez da economia real.

4.5 O CESE exorta a Comissão a intensificar esforços no sentido de estabelecer orientações comuns com as autoridades dos principais países, particularmente com os países do G-20.

⁽³⁾ Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (*International Accounting Standards Board*).

4.6 Há trinta novas propostas legislativas para debate e aprovação, o que, segundo a Comissão, deverá ocorrer até ao fim do próximo ano, mas ainda não constam do calendário dos trabalhos parlamentares. O CESE exprime grande preocupação e fortes dúvidas quanto à possibilidade de concretização efectiva do programa. As duas próximas presidências da União enfrentarão desafios extremamente complexos e de difícil resolução, e o papel do presidente da União, que deveria garantir a continuidade e eficácia das acções, ainda não arrancou. A Comissão deveria solicitar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um tratamento preferencial para as medidas de regulamentação dos mercados, que há já demasiado tempo são aguardadas.

4.7 O CESE está disponível para apoiar a Comissão neste processo e para contribuir para uma melhor regulamentação mediante os seus pareceres e consultas contínuas e directas. A Comissão poderia encarregar o CESE de assumir a iniciativa de

alertar os Estados-Membros para a necessidade de tomar decisões céleres e abrangentes em matéria de regulação dos mercados financeiros, através de iniciativas públicas no território, envolvendo os parceiros sociais, as forças económicas e as associações de utentes e de consumidores dos serviços financeiros. O CESE, em conjunto com a rede de CES nacionais, pode contribuir substancialmente para a evolução positiva do processo, com uma acção destinada a:

- manter vivo o interesse,
- reforçar a coordenação europeia e internacional,
- divulgar as propostas em discussão no debate europeu,
- contribuir com a sua experiência e competência.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2000/25/CE no que diz respeito às disposições aplicáveis aos tractores introduzidos no mercado ao abrigo do regime de flexibilidade»

[COM(2010) 607 final — 2010/0301 (COD)]

(2011/C 107/05)

Relator único: **Virgilio RANOCCHIARI**

Em 10 de Novembro de 2010 e em 24 de Novembro de 2010, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, respectivamente, consultar o Comité Económico e Social Europeu nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2000/25/CE no que diz respeito às disposições aplicáveis aos tractores introduzidos no mercado ao abrigo do regime de flexibilidade.

COM(2010) 607 final — 2010/0301 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 1 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 144 votos a favor, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) está convicto de que é indispensável reduzir as emissões nocivas de monóxido de carbono, de óxido de azoto, de hidrocarbonetos e de partículas dos motores de tractores agrícolas e florestais a fim de alcançar os objectivos da UE no tocante a níveis de qualidade do ar.

1.2 É igualmente sua convicção que, sobretudo num período de crise financeira, económica e laboral a nível mundial, há que garantir à indústria europeia de tractores agrícolas e florestais a flexibilidade necessária para poder desenvolver novos tractores sem ter que suportar encargos económicos excessivos que seriam inoportáveis na actual conjuntura.

1.3 Por conseguinte, apoia a proposta da Comissão que visa elevar para 50 % a percentagem de flexibilidade inicialmente prevista de 20 %, aumentando na mesma proporção as quantidades fixadas especificamente para as pequenas e médias empresas.

1.4 O CESE considera que o impacto ambiental do aumento da flexibilidade não depende da duração do regime de flexibilidade, mas recomenda que se fixe um calendário para as fases que ainda não têm prazos previstos. Por isso, entende que é necessário fixar a mesma duração para todas as categorias de motor para a fase IIIB e as fases posteriores, igual a três anos ou à duração da fase em questão caso seja inferior a três anos.

1.5 O CESE considera que os mecanismos de adaptação e os prazos para o período de transição entre as várias fases são

particularmente gravosos e onerosos para as PME, uma vez que os custos previstos para repensar os tractores agrícolas e florestais, instalar os novos motores, e, sobretudo, financiar a IDT e avaliar a conformidade serão, como é evidente, muito mais difíceis de arcar pelas pequenas empresas do que pelos grandes complexos industriais.

1.6 Por conseguinte, o CESE apoia a proposta de abrir uma excepção sobre um número fixo unicamente para as PME.

1.7 O CESE reputa fundamental que se promovam esforços conjuntos, a nível europeu e internacional, visando elaborar normas técnicas claras e aceites por todos, com vista a fomentar as trocas comerciais mundiais neste sector, harmonizando progressivamente os limites de emissões vigentes na União Europeia com os aplicados ou previstos nos países terceiros.

1.8 O CESE entende que a instância ideal para levar a efeito esta harmonização é a Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, em particular no âmbito do Acordo de Harmonização Global de 1998.

1.9 O CESE insiste na necessidade de controlar as emissões dos tractores agrícolas e florestais em condições de utilização reais e não apenas em banco de ensaios, e solicita à Comissão que apresente o mais breve possível propostas para planos de conformidade em circulação (*in-service conformity*).

1.10 Considera que os sistemas electrónicos são essenciais para controlar o funcionamento dos motores e dos sistemas de pós-tratamento requeridos para realizar as metas ambientais.

1.11 Propõe, por conseguinte, que a Comissão Europeia adote medidas que impeçam a manipulação abusiva dos *software* de controlo e tornem obrigatórios sistemas que restrinjam o uso dos tractores agrícolas caso a manutenção dos sistemas de pós-tratamento não haja sido correctamente efectuada.

2. Introdução

2.1 A Directiva 2000/25/CE diz respeito aos motores de ignição por compressão de potência compreendida entre 18 kW e 560 kW a instalar nos tractores agrícolas e florestais. Fixa os limites de emissões de monóxido de carbono, de óxido de azoto, de hidrocarbonetos e de partículas. A directiva prevê fases com valores-limite de emissões de exigência crescente, com as correspondentes datas de implementação para os gases de escape e as partículas. As próximas fases já fixadas são a IIIB (a partir de 1 de Janeiro de 2011) e IV (a partir de 1 de Janeiro de 2014). Quanto aos motores entre 37 e 56 kW ainda não foram definidos requisitos para a fase IV, ao passo que para todos os outros motores de potência superior ainda não foi estabelecida nenhuma fase subsequente à fase IV. Se se considerar que a duração de uma fase corre da data de aplicação obrigatória dos seus requisitos até ao início da obrigatoriedade de se conformar aos requisitos da fase seguinte, pode dizer-se que certas fases (em relação a determinadas categorias de motor) têm duração ilimitada.

2.2 As normas de emissão de gases de escape dos tractores agrícolas e florestais foram alteradas em 2005. Essa alteração consistiu em introduzir mecanismos de flexibilidade que permitiram adoptar e implementar muito rapidamente limites de emissão muito ambiciosos, alinhados com os praticados nos Estados Unidos da América, mas também permitiu, parcialmente e de forma simplificada, introduzir mecanismos de flexibilidade análogos à legislação destinada a limitar os encargos dos construtores em termos de recursos humanos e financeiros. Outras legislações, por exemplo aplicadas na China, na Índia e no Brasil, não prevêem estes mecanismos, mas têm calendários de aplicação muito mais dilatados.

2.3 O regime adoptado na UE permite aos construtores de tractores agrícolas e florestais, durante uma determinada fase, adquirir junto dos próprios fornecedores um número limitado de motores conformes às normas da fase anterior. O número de motores é determinado uma vez por todas na altura do pedido, com base em dois critérios:

- uma percentagem das vendas (média) de tractores nos últimos cinco anos;
- um número fixo e limitado de tractores destinado às PME.

A quantidade de motores abrangidos pelo regime de flexibilidade não depende, por conseguinte, da duração deste regime.

2.4 A Directiva 2010/26/UE da Comissão, de 31 de Março de 2010, que altera a Directiva 97/68/CE sobre a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores a instalar em máquinas móveis não rodoviárias (NRMM – *Non-Road Mobile Machinery*), abreviou os procedimentos administrativos para os pedidos e os controlos no âmbito do regime de flexibilidade dentro de um espírito de simplificação legislativa assaz oportuna.

2.5 A presente proposta da Comissão Europeia tem em conta os custos elevados que os construtores têm que suportar na fase IIIB, que impõe a todos a adopção de sistemas de pós-tratamento dos gases de escape dos motores. Estas tecnologias, embora já aplicadas no sector dos veículos pesados, devem ser totalmente repensadas para ter em conta as condições muito difíceis de funcionamento dos tractores agrícolas e florestais. Em seguida, é a própria concepção dos tractores que deve ser completamente revista para incorporar os sistemas de pós-tratamento.

2.6 Por outro lado, a indústria europeia de construção de tractores agrícolas e florestais foi fortemente abalada pelos efeitos da crise económica e financeira mundial desde 2009. Não obstante os primeiros sinais de retoma, esta crise continua a fazer sentir-se duramente no plano social e no emprego.

2.7 A proposta de aumentar a flexibilidade cinge-se à fase IIIB, que coincide com o período mais agudo da crise mundial.

2.8 A proposta da Comissão estabelece um limite temporal único para os regimes de flexibilidade da fase IIIB, ao contrário do princípio de introdução escalonada das fases em função das diferentes categorias de motor.

2.9 Se é razoável fixar um prazo para o regime de flexibilidade de duração ilimitada para certas categorias de motor (ver 2.1), não parece oportuno definir uma duração variável de três a um ano para as outras categorias. Esta escolha justifica-se normalmente pela redução do impacto ambiental; na realidade, o número total de motores autorizados no regime de flexibilidade é determinado no início da aplicação deste mecanismo em função (percentagem) da média de vendas do construtor nos anos que precedem o seu pedido, ou então é-lhe atribuído um número fixo para o período de vigência do regime. O construtor pedirá normalmente este número, o que permite avaliar o impacto ambiental desta medida. A duração deste mecanismo de flexibilidade não tem, por isso, ulteriormente nenhuma influência no ambiente, dado que o número de motores é fixado previamente.

2.10 Para evitar discrepâncias não justificadas entre categorias de motor, é preciso uniformizar a duração dos regimes de flexibilidade para todas elas e, ao alterar a proposta da Comissão, alargar esta abordagem a todas as fases que ainda não têm prazo estabelecido, como é o caso da fase IV.

2.11 Para salvaguardar o desenvolvimento da indústria num contexto de protecção do ambiente, é necessário:

- manter a competitividade da indústria europeia dos tractores agrícolas e florestais atenuando as pressões imediatas da crise económica;
- permitir à indústria que continue a financiar durante a fase III B as actividades de IDT em todas as categorias de produtos, em especial os produtos de nichos,
- limitar as emissões dos veículos em circulação, incentivando a substituição dos tractores agrícolas e florestais obsoletos por veículos que têm um impacto ambiental reduzido e são mais seguros para os utilizadores. Adoptar dispositivos de recuperação das emissões traz poucas vantagens em termos de redução de emissões nocivas e nenhuma melhoria em termos de segurança.

3. A proposta de alteração da directiva

3.1 A proposta em apreço prevê algumas alterações à Directiva 2000/25/CE.

3.2 Durante a fase IIIB é autorizado um aumento do número de motores a instalar em tractores agrícolas e florestais, colocados no mercado ao abrigo do regime flexível em cada categoria de motor. O regime de flexibilidade prevê igualmente o aumento das quantidades autorizadas por derrogação de 20 % para 50 % das vendas anuais de tractores ou, em alternativa, uma adaptação proporcional do número fixo de motores que podem ser colocados no mercado.

Estas medidas são válidas até 31 de Dezembro de 2013.

3.3 A opção proposta prevê, portanto, o reforço do regime de flexibilidade em vigor. Esta solução é a mais adequada, na medida em que permite um bom equilíbrio entre impacto ambiental e benefícios económicos, graças a uma redução dos custos necessários para que o mercado se adeque aos novos limites de emissões. Recorde-se que o art. 4.º, n.º 8, da Directiva 2000/25/CE já previa a possibilidade de aumentar a flexibilidade.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE apoia a orientação da Comissão destinada a assegurar maior flexibilidade na execução das várias fases de aplicação dos limites autorizados para os motores de tractores agrícolas e florestais no respeitante às emissões de monóxido de carbono, de óxido de azoto, de hidrocarbonetos e de partículas.

4.2 O CESE concorda com a posição da Comissão quanto à necessidade de salvaguardar os níveis de competitividade e de emprego da indústria europeia dos tractores agrícolas e florestais face às repercussões da crise económica e financeira internacional, mas também de assegurar níveis elevados de protecção do ambiente e de bem-estar dos cidadãos europeus.

4.3 O CESE apoia, por conseguinte, a proposta da Comissão no sentido de aumentar para 50 % a percentagem de flexibilidade dos sectores já abrangidos pelos mecanismos de flexibilidade previstos na directiva de 2000 sobre as emissões de gases de escape dos tractores agrícolas e florestais, e sucessivas alterações, unicamente para a fase IIIB.

4.4 Neste sentido, o CESE reputa fundamental envidar esforços conjuntos, a nível europeu e internacional, com vista a elaborar normas técnicas claras e aceites por todos, que fomentem as trocas comerciais no sector, a nível mundial, e permitam harmonizar progressivamente os limites de emissões vigentes na União Europeia com os aplicados ou previstos em países terceiros. A Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, sediada em Genebra, é a instância ideal para o efeito.

4.5 As PME do sector merecem especial atenção. O CESE considera que os mecanismos flexíveis de adequação, o calendário de realização e os prazos previstos para o período de transição entre as várias fases são particularmente onerosos para estas empresas, face aos custos de adaptação das máquinas e dos motores, que são sempre muito mais pesados para as empresas de pequena dimensão do que para os grandes complexos industriais. Daí ser necessário reservar às PME a opção do número fixo de motores ao abrigo da derrogação.

4.6 O CESE salienta que para poder centrar os objectivos é necessário fixar valores-limite rigorosos, mas também testes de ensaio que verifiquem as emissões nas condições reais de utilização, através de mecanismos de controlo das emissões dos motores levados a cabo pelos próprios construtores ou pelas entidades de fiscalização, no âmbito de programas de verificação de conformidade em circulação (*in-service conformity*).

4.7 Está consciente de que apostar em níveis mais ambiciosos de redução das emissões requer sistemas de pós-tratamento, sendo, por isso, indispensável que esses sistemas não possam ser manipulados e que os operadores efectuem correctamente a manutenção para que os tractores sejam eficazes durante o seu tempo de vida. Se assim não for, os motores produzirão emissões mais nocivas do que as dos motores correspondentes a fases obsoletas. Actualmente, a directiva prevê normas mínimas

para a manutenção mas nenhuma contra a manipulação dos sistemas e, em particular, dos *software* de funcionamento. Recomenda à Comissão que adopte, sem demora, disposições que proíbam os tractores agrícolas e florestais cujos dispositivos de pós-tratamento não sejam objecto de uma correcta manutenção, bem como o acesso de terceiros, não expressamente autorizados pelos construtores, aos sistemas de software que controlam o funcionamento e as emissões.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

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 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader)»

[COM(2010) 537 final — 2010/0266 (COD)]

e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores»

[COM(2010) 539 final — 2010/0267 (COD)]

(2011/C 107/06)

Relator: **Gilbert BROS**

Em 11 de Novembro e em 13 de Outubro de 2010, respectivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 42.º, 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader)

COM(2010) 537 final — 2010/0266 (COD).

Em 11 de Novembro e em 19 de Outubro de 2010, respectivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 42.º, 43.º, n.º 2 e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores

COM(2010) 539 final — 2010/0267 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 3 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 96 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O alinhamento dos regulamentos 73/2009 (pagamentos directos) e 1698/2005 (desenvolvimento rural) com o Tratado de Lisboa prevê a substituição do actual procedimento de comitologia por uma distinção entre actos delegados e actos de execução. O CESE defende os processos de consulta das partes interessadas e dos Estados-Membros quando da elaboração dos actos comunitários e faz questão de que sejam mantidos.

1.2 O Conselho e a Comissão interpretam de forma diferente a linha de demarcação entre actos delegados e actos de execução. O CESE entende, por conseguinte, que a escolha do processo a utilizar para cada acto deve ser feita com base em critérios claros.

1.3 O CESE considera que os actos delegados devem obrigatoriamente ser objecto de delegação delimitada no tempo. Além

disso, devem ser reservados aos domínios em que seja necessário tomar decisões rapidamente.

1.4 Os actos de execução devem dizer respeito a casos em que é conveniente que a aplicação seja harmonizada entre os Estados-Membros. Esta harmonização é particularmente necessária em determinados domínios a fim de evitar distorções da concorrência. O CESE entende assim que os actos relativos, por exemplo, às regras específicas de aplicação dos actos do segundo pilar da PAC ou aos actos ligados à aplicação de medidas ambientais devem ser classificados como actos de execução, ao contrário do que a Comissão propõe.

1.5 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão aproveitar estas revisões do regulamento para realizar medidas de simplificação. No entanto, os esforços de simplificação dizem respeito principalmente à administração, quando deviam essencialmente simplificar a actividade dos agricultores.

1.6 O CESE está empenhado em que os Estados-Membros dêem regularmente informações sobre os avanços em matéria de desenvolvimento rural. O Comité chama a atenção para o facto de haver o risco de que a redução do número de relatórios que os Estados-Membros devem submeter à Comissão sobre os progressos verificados na execução dos planos estratégicos diminua as informações disponíveis sobre esse assunto.

1.7 O CESE é favorável à medida destinada a isentar os agricultores de muito pequena dimensão da obrigação de declarar todas as superfícies. No entanto, o limiar de um hectare podia ser aumentado.

1.8 No atinente ao sistema de aconselhamento agrícola, o CESE é favorável à flexibilização proposta pela Comissão que permitirá aos Estados-Membros criar um aconselhamento mais adaptado aos agricultores e não limitado unicamente à condicionalidade.

2. Antecedentes do parecer

2.1 Os artigos 290.º e 291.º do Tratado de Lisboa prevêem a alteração do processo de decisão entre a Comissão Europeia, o Conselho e o Parlamento Europeu no que respeita às normas de execução dos textos legislativos comunitários.

2.2 As propostas da Comissão de alteração dos regulamentos 73/2009 (pagamentos directos) e 1698/2005 (desenvolvimento rural) prevêem dois tipos de alterações:

- alterações relacionadas com o alinhamento com o Tratado de Lisboa,
- alterações para simplificar vários domínios dos regulamentos existentes.

2.3 De acordo com as normas actualmente em vigor, a comitologia assenta no anterior artigo 202.º do Tratado nos termos do qual o Conselho «atribui à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece. O Conselho pode submeter o exercício dessas competências a certas modalidades. O Conselho pode igualmente reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directamente competências de execução».

2.4 Actualmente com base na Decisão 1999/468 do Conselho, conhecida por decisão «comitologia», são chamados a pronunciarem-se sobre os projectos de diplomas da Comissão quatro tipos de comités:

- comités consultivos,
- comités de gestão,
- comités de regulamentação,
- comités de regulamentação com controlo.

2.5 O Tratado de Lisboa suprime o anterior artigo 202.º e distingue dois tipos de actos: os actos delegados e os actos de execução.

2.6 Actos delegados (artigo 290.º): trata-se de uma nova categoria de actos, quase legislativos, que completam ou alterem certos elementos «não essenciais» de um acto legislativo, cuja competência é atribuída à Comissão pelo legislador. Não está previsto nenhum acto de aplicação deste artigo. Com efeito, o Tratado apenas prevê que essa delegação assumirá a forma, em cada diploma, de um mandato de delegação. Se o Parlamento Europeu ou o Conselho formularem objecções ao acto delegado, este último não entrará em vigor.

2.7 Actos de execução (artigo 291.º): são actos adoptados pela Comissão ou pelo Conselho em casos específicos devidamente justificados no domínio da política externa e de segurança comum (PESC), com vista a assegurar a harmonização da execução dos actos juridicamente vinculativos da União.

2.8 Assim, a participação dos Estados-Membros nas decisões de execução será profundamente alterada. Por um lado, a comitologia clássica, que confere poderes de negociação aos Estados-Membros, será aplicada unicamente quando for indispensável harmonizar a aplicação de um texto nos Estados-Membros. Por outro, outros textos, que são actualmente da competência dos comités (na maior parte das vezes dos comités de regulamentação) passarão a ser tratados exclusivamente pela Comissão.

3. Observações gerais sobre a aplicação dos artigos 290.º e 291.º aos dois regulamentos

3.1 As propostas da Comissão alteram consideravelmente os poderes da Comissão, dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu na execução dos textos europeus.

3.2 O CESE tem-se empenhado na consulta das partes interessadas quando da elaboração dos textos comunitários. Assim, no caso dos actos delegados, é importante que os peritos dos Estados-Membros sejam consultados, ainda que não tenham poderes de decisão, o que permite uma melhor apropriação, a montante, das regras e receber eco dos problemas encontrados.

3.3 Além disso, embora não faça parte do alinhamento com o Tratado de Lisboa, o CESE relembra a importância das instâncias de consulta das partes interessadas da sociedade civil que são os grupos consultivos. É indispensável que estas instâncias de intercâmbio não sejam postas em causa, já que desempenham um papel fundamental na transmissão à Comissão de conhecimentos especializados e posições, ao mesmo tempo que facilitam a apropriação das legislações em elaboração, a montante, pelas partes interessadas.

3.4 Quanto à duração da delegação dos actos delegados, o CESE considera que essa duração deveria poder ser sempre precisada.

3.5 O CESE verifica que a fronteira entre actos delegados e actos de execução é objecto de interpretações divergentes pelo Conselho e pela Comissão. Considera, por conseguinte, que a escolha do procedimento adoptado para cada acto tem de ser realizada com base em critérios claros. Nos pontos 3.6, 3.7 e 3.8 propõem-se três critérios.

3.6 Certos actos exigem uma harmonização da sua execução nos Estados-Membros, sendo que as diferenças de aplicação podem conduzir a distorções da concorrência muito prejudiciais ao bom funcionamento do mercado único dos produtos agrícolas. Esta harmonização é particularmente necessária em determinados domínios. A este respeito, pode questionar-se, por exemplo, se os actos relativos às regras específicas de aplicação dos eixos do segundo pilar da PAC (artigos 20.º e 36.º do Regulamento n.º 1698/2005) ou das medidas ligadas à aplicação das medidas ambientais (nomeadamente as regras particulares de execução relativas aos pagamentos por desvantagens relacionadas com a aplicação da Directiva-Quadro Água, nos termos do artigo 38.º do Regulamento n.º 1698/2005) não deveriam ser considerados actos de execução, contrariamente ao que é proposto pela Comissão.

3.7 Outras decisões podem necessitar de uma consulta prévia aos Estados-Membros, com vista a uma boa compreensão mútua. Isso permite também à Comissão beneficiar dos conhecimentos especializados dos Estados-Membros. Também neste caso justifica-se a classificação de actos de execução.

3.8 Em determinados domínios, é indispensável que as decisões possam ser tomadas rapidamente, com capacidade de resposta. Nestes casos é desejável a classificação de acto delegado.

4. Observações na especialidade sobre as propostas de simplificação constantes da alteração ao Regulamento n.º 1698/2005 (desenvolvimento rural)

4.1 A Comissão prevê reduzir o número de relatórios que os Estados-Membros lhe devem submeter sobre os progressos verificados na execução dos planos estratégicos. Esta medida pode constituir uma simplificação considerável para as administrações nacionais. No entanto, o CESE chama a atenção para a importância de manter a obrigação para os Estados-Membros de dar informações regularmente sobre os progressos verificados na execução.

4.2 No atinente à promoção de um recurso mais personalizado aos serviços de aconselhamento, a alteração proposta pela Comissão constitui *a priori* uma medida de simplificação pertinente, uma vez que torna os requisitos para acesso ao apoio mais flexíveis e especifica que o serviço de aconselhamento não

deve dizer respeito obrigatoriamente ao conjunto da condicionalidade. Com efeito, os limites à verificação da aplicação da condicionalidade das ajudas constituem um dos principais traços ao desenvolvimento de um aconselhamento agrícola eficaz na UE. O conselheiro agrícola é assim frequentemente encarado pelos agricultores como um fiscal.

4.3 No que concerne a simplificação da utilização dos pagamentos pelos Estados-Membros para criar zonas de conexão «ecológicas» entre as zonas Natura 2000, o Comité considera que se deve estabelecer um vínculo claro entre as medidas específicas propostas e os requisitos para as espécies e os habitats prioritários a nível nacional e europeu.

5. Observações na especialidade sobre as propostas de simplificação que constam da alteração ao Regulamento n.º 73/2009 (pagamentos directos)

5.1 O CESE considera que os esforços de simplificação não deviam dizer apenas respeito à administração, mas deviam também simplificar a actividade dos agricultores.

5.2 O Tribunal de Contas Europeu criticou a política de condicionalidade das ajudas num relatório especial publicado em 2008. O Tribunal recomenda nomeadamente uma simplificação do quadro jurídico. O CESE apoia esta recomendação.

5.3 A Comissão prevê não exigir a declaração da totalidade das superfícies agrícolas de exploração para os agricultores cuja exploração tenha uma superfície total inferior a um hectare. O CESE é a favor desta medida de simplificação favorável às explorações de muito pequena dimensão para as quais os custos dos controlos podem ser enormes. No entanto, o limiar de um hectare podia ser aumentado.

5.4 O CESE tem igualmente para si que os métodos de controlo nas explorações agrícolas deviam prever alguma flexibilidade. O momento do controlo e o tempo passado na exploração pelo inspector deveriam, em determinados casos, poder ser adaptados aos condicionalismos do agricultor. É particularmente inaceitável que, devido a um controlo fixado para uma data inadequada, o agricultor tenha perdas financeiras ligadas à obrigação de estar disponível nessa data.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento (UE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União»

[COM(2010) 498 final — 2010/0256 (COD)]

(2011/C 107/07)

Relator: **José María ESPUNY MOYANO**

Em 7 de Outubro de 2010 e em 19 de Setembro de 2010, respectivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento (UE) n.º .../... do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União

COM(2010) 498 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 3 de Fevereiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 17 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 182 votos a favor, 9 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité propõe que o artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia seja incorporado como base jurídica, juntamente com o artigo 42.º, n.º 1, e o artigo 43.º, n.º 2, dado que apenas a referência aos artigos da PAC não é suficiente para a adopção de medidas específicas para as regiões ultraperiféricas da União Europeia (RUP).

1.2 O Comité entende que, no artigo 18.º, n.º 2, alínea e), deverá eliminar-se a referência aos «volumes», clarificando ainda a redacção desta disposição com relação ao n.º 4 do mesmo artigo, de modo a permitir uma flexibilidade adequada na programação das medidas e acções, determinando que seja atribuída a cada medida a respectiva ficha financeira, em vez de volumes, bem como a eliminar a referência aos limites das acções, uma vez que estes seriam fixados a nível das medidas.

1.3 O Comité considera que, no que diz respeito à preservação da paisagem e das características tradicionais das terras agrícolas e, em especial, à conservação dos muros de pedra de suporte dos socacos, deverá ser alargada a outras regiões ultraperiféricas a flexibilidade de que a Madeira beneficia no que respeita à duplicação dos fundos dos montantes máximos anuais elegíveis subvencionados pela União, previstos no anexo I do Regulamento (CE) n.º 1628/2005.

1.4 O Comité considera que o artigo 22.º deve incluir um novo número, que isente as grandes empresas estabelecidas nas regiões ultraperiféricas da proibição de receber auxílios estatais destinados à subscrição de prémios de seguros agrícolas.

1.5 O Comité preconiza o incremento da ajuda financeira ao sector da banana no âmbito dos programas POSEI (programas de opções específicas para fazer face ao afastamento e à insularidade) no intuito de atenuar o impacto negativo que a redução programada dos direitos aduaneiros para as importações desta fruta para a UE está a causar às receitas dos produtores da União.

1.6 O Comité considera que o regime específico de abastecimento deve ser concebido para cada região em função da produção agrícola local, cujo desenvolvimento não deve ser limitado por ajudas ao abastecimento demasiado elevadas para produtos igualmente produzidos a nível local.

2. Introdução

2.1 As regiões ultraperiféricas da União Europeia (RUP) beneficiam de medidas específicas, tal como reconhecido no artigo 349.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, que afirma que, tendo em conta as características e os condicionamentos especiais destas regiões, é forçoso adoptar medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns. Actualmente, o artigo 349.º do citado TFUE refere nove regiões pertencentes a três Estados-Membros:

— Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Reunião, Saint Bartélemy e Saint Martin (França);

— Açores e Madeira (Portugal);

— Ilhas Canárias (Espanha).

2.2 No que se refere à Política Agrícola Comum (PAC), as regiões ultraperiféricas dispõem de medidas específicas previstas nos programas POSEI, cujos principais instrumentos são:

- medidas específicas a favor da produção local;
- o regime específico de abastecimento (REA), destinado a reduzir os custos de abastecimento de determinados produtos;
- medidas complementares destinadas sobretudo a adaptar a PAC às características específicas das regiões ultraperiféricas.

2.3 A adopção de medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União verifica-se, pela primeira vez, em 1991, no caso dos departamentos ultramarinos franceses (POSEIDOM) e, em 1992, no caso das Ilhas Canárias (POSEICAN), dos Açores e da Madeira (POSEIMA). Em 2001, são alterados os regulamentos POSEI, sendo alterado o REA e, em particular, a forma de cálculo das ajudas. Esta reforma pressupõe igualmente a adopção de novas medidas de apoio à produção local e a modificação das já existentes.

2.4 Em 2006, o regime POSEI sofreu uma reforma considerável, visto que os três Regulamentos POSEI são reunidos num só: o Regulamento (CE) n.º 247/2006 do Conselho. Nesse Regulamento estabelece-se um novo método de programação, com a descentralização da concepção e da alteração dos programas POSEI, bem como da sua gestão e acompanhamento, transferindo-se essas funções para as autoridades competentes dos Estados-Membros. O novo regime trouxe uma gestão mais flexível e mais adaptada às necessidades locais, assim como uma simplificação dos procedimentos de alteração dos programas. Esta adaptação do regime POSEI reflecte igualmente a reforma da PAC de 2003 no que diz respeito aos regimes de apoio directo aos agricultores, uma vez que, nessa reforma, se tiveram em conta as características específicas da agricultura nas regiões ultraperiféricas, que ficaram fora do âmbito da aplicação da modulação e da dissociação das ajudas.

2.5 Posteriormente, o Regulamento (CE) n.º 247/2006 do Conselho foi alterado, em diversas ocasiões, a fim de ter em conta as reformas dos sectores do açúcar e da banana, realizadas em 2006, bem como o «exame de saúde» da PAC, transferindo-se para os programas POSEI o orçamento correspondente às medidas de ajuda directa anteriormente geridas ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho e a outras ajudas directas realizadas em 2007 e 2008.

2.6 Actualmente, podemos dizer que os programas POSEI equivalem ao primeiro pilar da PAC para as regiões ultraperiféricas, sendo necessário manter os seus dispositivos, dotando-os dos meios financeiros adequados.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 Em primeiro lugar, a alteração ao Regulamento (CE) n.º 247/2006 do Conselho reflecte a necessidade de o adaptar à evolução recente da legislação e, em particular, à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com a consequente introdução do processo de co-decisão no domínio da Política Agrícola Comum. Por conseguinte, trata-se de estabelecer uma distinção entre, por um lado, as competências delegadas à Comissão a fim de adoptar actos não legislativos (actos delegados) de alcance geral que completem ou alterem certos aspectos não essenciais do acto legislativo, enunciadas no artigo 290.º, e, por outro, as competências conferidas à Comissão a fim de adoptar actos de execução, enunciadas no artigo 291.º.

3.2 Esta alteração do Regulamento destina-se igualmente a proceder à reformulação e remodelação da sua estrutura por motivos de clareza e transparência, a fim de adaptar melhor as suas disposições à realidade do regime POSEI no sector agrícola.

3.3 Este novo Regulamento enumera de forma mais explícita os principais objectivos a alcançar ao abrigo do regime POSEI e salienta o papel central dos programas POSEI. Para além disso, foram introduzidas, no texto do Regulamento, disposições relativas à programação que visam uma adaptação mais flexível dos programas, permitindo uma maior adequação às necessidades dessas regiões.

3.4 Propõe-se também uma série de alterações muito concretas:

- extensão aos departamentos ultramarinos franceses da possibilidade de reexportação de produtos transformados localmente a partir de produtos de base que beneficiaram do regime específico de abastecimento, sem reembolso da vantagem;
- aumento do tecto de financiamento do regime específico de abastecimento para a França e Portugal, sem que tal pressuponha um aumento do orçamento total;
- incorporação, no texto do Regulamento, da obrigatoriedade de incluir nos programas o modo como é definido o montante da ajuda para as medidas a favor das produções agrícolas locais.

3.5 Para além disso, afirma-se que o regime específico de abastecimento deve ser concebido para cada região em função da produção agrícola local, cujo desenvolvimento não deve ser limitado por ajudas ao abastecimento demasiado elevadas para produtos igualmente produzidos a nível local.

3.6 A nova proposta de Regulamento não implica alterações nas fontes de financiamento, nem na intensidade do apoio e não envolve uma reforma significativa do conteúdo, mas sim da estrutura.

4. Observações na generalidade

4.1 A agricultura nas regiões ultraperiféricas constitui uma parte importante da economia local, em particular, em termos de emprego, bem como um importante apoio para a indústria agro-alimentar local, que representa a maior parcela da produção industrial nessas regiões.

4.2 No entanto, a produção agrícola das regiões ultraperiféricas caracteriza-se pela sua extrema fragilidade, a qual se deve, principalmente, às dificuldades que decorrem do afastamento, à dimensão dos mercados locais, à fragmentação, às condições meteorológicas adversas, à pequena dimensão das suas explorações ou à escassa diversificação de culturas, factores que contribuem para reduzir a sua competitividade em relação às produções continentais. Além disso, a agricultura local tem uma forte dependência do exterior, tanto no fornecimento de factores de produção como na comercialização de produtos, num contexto geográfico muito distante das fontes de abastecimento e dos mercados.

4.3 Na maioria das regiões ultraperiféricas, a produção agrícola caracteriza-se por uma dualidade muito forte entre a agricultura orientada para a exportação e uma agricultura de abastecimento dos mercados locais. No entanto, é preciso que a produção destinada à exportação faça face à concorrência da produção dos países no mercado global (Mediterrâneo, América Latina, etc.), que também vendem os seus produtos no continente europeu, a custos mais baixos e com condições de acesso cada vez mais favoráveis, como resultado da liberalização progressiva do regime de comércio de produtos agrícolas na UE.

4.4 O sector da banana da UE é um exemplo da preocupante desprotecção progressiva dos principais produtos de exportação das RUP. Com efeito, a União Europeia assinou em 15 de Dezembro de 2009 um acordo multilateral na Organização Mundial de Comércio sobre o comércio da banana, em que foi estabelecida uma redução dos direitos aduaneiros para 176€/tonelada até se atingir 114€/tonelada entre 2017 e 2019. Além disso, foram assinados acordos de associação com a Colômbia, Peru e países da América Central e, possivelmente, num futuro próximo com o Equador. Nestes acordos de associação, estabelece-se uma redução dos direitos aduaneiros ainda mais acentuada, com a aplicação de apenas 75€/tonelada a partir de 2020.

4.5 A reforma do regime POSEI de 2006 revelou ser muito positiva na sua adaptação às características específicas da agricultura das regiões ultraperiféricas, dotando as autoridades nacionais e regionais de maiores competências no que respeita à concepção dos programas, permitindo que as partes interessadas participem mais directamente na definição das medidas de apoio.

4.6 A alteração proposta proporciona uma maior adequação das disposições do Regulamento ao actual funcionamento do

regime, possibilitando maior flexibilidade na adaptação dos programas às necessidades de cada região.

4.7 No que respeita ao alinhamento das disposições com o Tratado de Lisboa, a Comissão realizou um grande esforço para delimitar a distinção entre actos delegados e actos de execução, tentando não alterar as disposições em vigor a fim de permitir manter o funcionamento actual do sistema, apesar de a sua proposta denotar alguma precipitação, ao não ter em conta a totalidade das informações, visto que ainda se desconhece o conteúdo do regulamento que estabelecerá os procedimentos de comitologia.

5. Observações na especialidade

5.1 O Regulamento POSEI possui actualmente uma base jurídica dupla: os dois artigos respeitantes à Política Agrícola Comum (PAC) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (antigos artigos 36.º e 37.º) e o artigo específico dedicado às regiões ultraperiféricas (artigo 299.º, n.º 2). No entanto, na proposta de reforma do Regulamento, a base jurídica limita-se aos novos artigos 42.º e 43.º, n.º 2, respeitantes à PAC, ignorando o novo artigo 349.º relativo às regiões ultraperiféricas (RUP). A referência exclusiva aos artigos relativos à PAC não é suficiente para a adopção de medidas específicas para as RUP, uma vez que este artigo, em particular, constitui a base jurídica para todas as disposições relacionadas com a excepcionalidade da ultraperiféricidade.

5.2 No artigo 18.º propõem-se novas disposições que estabelecem o conteúdo obrigatório que deverão incluir os programas POSEI apresentados pelas autoridades nacionais competentes. No entanto, algumas dessas disposições suscitam dúvidas de interpretação. Deveria suprimir-se o artigo 18.º, alínea e), por se tratar de uma disposição que não é clara e que, para além disso, é também supérflua, pois repete o disposto no n.º 4 do mesmo artigo, posto que, em cada uma das acções, se especificam já as condições da ajuda e produtos em causa. A inclusão dos volumes como conteúdo obrigatório das medidas torna a ajuda mais complicada; as medidas incluem diversas acções, não havendo qualquer utilidade prática em referir os volumes na descrição da medida. No artigo 18.º, n.º 4, a definição de um limite máximo por acção não é necessária e reduz a flexibilidade à gestão, pois já se determinam a ajuda individual e os beneficiários da acção.

5.3 No que se refere à preservação da paisagem e das características tradicionais das terras agrícolas, e especialmente a conservação dos muros de pedra de suporte dos socacos, nalgumas regiões ultraperiféricas, é igualmente necessário incentivar a conservação dessas características, dada a sua importância fundamental para a paisagem tradicional e a boa conservação dos terrenos, devido à difícil orografia e às características dos solos. Por isso, no âmbito do artigo 21.º, n.º 1, deve estender-se a outras regiões ultraperiféricas a flexibilidade de que a Madeira beneficia no que respeita à duplicação dos montantes máximos anuais elegíveis para apoio da União, constantes do anexo I do Regulamento (CE) n.º 1628/2005.

5.4 Os seguros colectivos, cujo requisito é a contratação por parte da totalidade de um sector, são de grande importância para algumas regiões ultraperiféricas. O facto de as grandes empresas não poderem beneficiar de auxílios estatais para a contratação de seguros de grupo encarece os prémios para os pequenos e médios produtores e dificulta a sustentabilidade do sistema de seguros. Deverá notar-se que as regiões ultraperiféricas têm um território reduzido e que, nalgumas delas, se aplicam linhas específicas em matéria de seguros de colheitas, sendo conveniente incentivar a que a totalidade de cada subsector possa ter acesso ao seguro colectivo correspondente.

5.5 A redução dos direitos aduaneiros estabelecida no acordo multilateral de comércio da banana em Genebra já está a ter consequências negativas nos preços de venda da banana e, por conseguinte, nas receitas dos produtores da União. Este impacto negativo aumentará devido à redução pautal adicional estabelecida nos acordos bilaterais assinados com os países andinos e centro-americanos. Para atenuar esta forte diminuição da competitividade da banana da União resultante da redução significativa dos direitos aduaneiros, há que introduzir medidas compensatórias que minimizem o impacto negativo da mesma através do incremento do financiamento dos programas POSEI, que permita manter as receitas dos produtores da UE.

Bruxelas, 17 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Descarbonização da energia — Roteiro para 2050» (parecer exploratório)

(2011/C 107/08)

Relator: **Antonello PEZZINI**

Em 12 de Maio de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Descarbonização da energia – Roteiro para 2050

(Parecer exploratório).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 17 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 193 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reputa fundamental definir uma verdadeira política europeia integrada da energia e traçar, nesse âmbito, uma estratégia comunitária a médio e longo prazo que delineie um roteiro para 2050 com vista à redução competitiva e sustentável do teor carbónico na energia produzida, a fim de responder, no plano mundial, aos desafios lançados pelas alterações climáticas e suprir as necessidades sociais e industriais da UE.

1.2 No entender do Comité, para realizar uma política energética comum num contexto global é necessário criar uma «comunidade energética integrada», em conformidade com as disposições do artigo 194.º do Tratado.

1.3 Na opinião do CESE, o roteiro para 2050 relativo à «descarbonização» da energia deverá poder:

- reunir variadas vias de desenvolvimento possíveis para a produção e utilização da energia na Europa;
- estudar pistas consensuais de transição económica;
- definir as modalidades do diálogo permanente sobre o roteiro a vários níveis;
- identificar as acções necessárias para uma melhor compreensão das decisões estratégicas;
- definir sistemas de compatibilidade económica respeitadores da concorrência e partilhados pela sociedade;
- identificar os elementos indispensáveis de flexibilidade, com vista a uma adaptação rápida às alterações climáticas, às novas tecnologias e ao desenvolvimento económico mundial.

1.4 Para o CESE é indispensável haver sistemas que combinem:

- medidas de eficiência energética;
 - sistemas seguros de captura e armazenamento de CO₂ (CAC);
 - mecanismos reforçados para regular o comércio de emissões;
 - desenvolvimento competitivo das fontes de energia renováveis;
 - transformação das centrais eléctricas através da descarbonização;
 - reconversão sustentável dos meios de transporte;
 - normalização técnica internacional adequada;
 - medidas para desenvolver a produção combinada de calor e electricidade (PCCE) de eficiência elevada.
- 1.5 O Comité considera que, na elaboração do roteiro para 2050, é preciso ter em conta quatro variáveis fundamentais:
- a forte aceleração do progresso técnico-científico e tecnológico;
 - o empenho de todos os países e de todos os sectores envolvidos, no sentido de uma clara assunção de responsabilidades;
 - a sustentabilidade de um quadro financeiro fiável no tempo;
 - a mensurabilidade dos objectivos intermédios e sua adaptabilidade à evolução técnico-científica.

1.6 No que diz respeito aos instrumentos do mercado energético europeu integrado, o CESE considera indispensável que se proceda imediatamente à definição programada e consensual de investimentos nas seguintes áreas:

- desenvolvimento de redes inteligentes e melhoria das redes de transporte da energia;
- investigação e desenvolvimento de programas conjuntos, nos sectores da sustentabilidade energética, das nanociências e das nanotecnologias, da informática aplicada a macrosistemas de redes e nos microsistemas da domótica;
- gestão de sistemas complexos e elaboração de um quadro estável de referência para a indústria e os operadores públicos e privados;
- reforço de um diálogo estruturado e interactivo com os parceiros sociais, os consumidores e a opinião pública;
- um quadro de concertação e de cooperação internacional, capaz de associar, a partir de objectivos consensuais e verificáveis, países de velha e de nova industrialização.

1.7 Quanto aos objectivos a perseguir a breve prazo, o CESE entende que se devem concentrar esforços para a execução imediata de:

- medidas de eficiência energética, especialmente nos sectores da construção e dos transportes, dando especial atenção às directivas europeias;
- melhorias rápidas e generalizadas dos mecanismos para o comércio de direitos de emissões;
- sistemas concretos de descarbonização progressiva da energia eléctrica, acelerando e divulgando os projectos-piloto em curso;
- apoio firme às experiências tendentes a desenvolver toda uma gama de tecnologias hipocarbónicas, a custos limitados;
- recurso generalizado a energias alternativas através de incentivos fiscais e financeiros;
- melhoria dos mecanismos educativos e dos sistemas de formação em disciplinas científicas de acordo com modelos pluridisciplinares integrados;
- desenvolvimento das infra-estruturas energéticas e das redes transeuropeias e difusão de redes inteligentes normalizadas, mediante sistemas europeus de normalização;
- um quadro coerente de cooperação internacional.

1.8 A médio prazo, o Comité entende dever assegurar-se:

- um mercado mundial de tecnologias com baixo teor de carbono, com custos limitados e normas técnicas comuns a nível internacional;
- uma verificação pontual dos objectivos intermédios no atinente à assunção de responsabilidades na UE e no mercado global;
- uma actualização dos objectivos em função das mudanças, descobertas científicas e transformações do mapa económico e comercial do mundo;
- uma eventual redefinição das estratégias necessárias para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa de 60 a 80 %;
- uma difusão concreta dos instrumentos comuns de gestão das redes e dos centros de armazenamento e de «triagem» da energia;
- uma melhoria dos mecanismos de gestão, consenso e diálogo interactivo entre todos os actores envolvidos;
- o desenvolvimento da fissão nuclear da 3.^a para a 4.^a geração, nos Estados-Membros que desejarem continuar a utilizar esta tecnologia, e o desenvolvimento de técnicas de reutilização da maior parte dos materiais;
- apoio à investigação no domínio da fusão nuclear, com base na experiência do Acordo Europeu de Desenvolvimento da Fusão (EFDA – *European Fusion Development Agreement*) e, em particular, do JET (*Joint European Torus*), um projecto apoiado pela Comissão Europeia, que permitirá o lançamento do ITER, depois de 2020;
- um reforço da luta contra a pobreza energética, que corre o risco de excluir um número cada vez maior de cidadãos e de países inteiros.

1.9 O Comité considera que, desde já, haveria que avançar com:

- compromissos políticos com vista a um sistema integrado da energia na UE com normas comuns;
- quadros normativos harmonizados e estáveis;
- a realização de normas técnicas à escala da UE;
- centrais europeias com normas compatíveis de interoperabilidade;
- sistemas para a formação homogénea dos trabalhadores do sector;
- mecanismos eficazes de intercâmbio de boas práticas e de tecnologias disponíveis;

- sistemas informáticos interoperáveis de controlo e de segurança;
- uma política cultural ampla que promova a sustentabilidade energética.

1.10 O CESE reputa fundamental desenvolver e reforçar uma política de comunicação coerente à escala europeia, com mensagens eficazes, credíveis e acessíveis aos vários grupos-alvo e, sobretudo, ao grande público.

2. Introdução

2.1 A existência das alterações climáticas a nível global é amplamente reconhecida, mas o mesmo não sucede com a natureza e alcance das suas consequências.

2.2 A UE tem de decidir que Europa quer para 2020 e para lá desta data. A Comissão propõe um crescimento sustentável, através de uma estratégia para a energia 2011-2020, a par de um roteiro (*Roadmap*) que visa a «descarbonização» da energia até 2050.

2.3 A Comissão solicitou ao CESE dois pareceres exploratórios distintos, sobre perspectivas de desenvolvimento a médio e longo prazo, um até 2020 e outro até 2050, respectivamente. O presente parecer exploratório concentra-se no último horizonte temporal.

2.4 Na opinião do CESE, o roteiro para 2050 relativo à «descarbonização» da energia deverá poder:

- **reunir variadas vias** de desenvolvimento competitivo possíveis para a produção e utilização da energia na Europa, em consonância com os objectivos climáticos da UE a longo prazo à escala mundial e as necessidades sociais e industriais da UE;
- **estudar pistas consensuais** de transição económica, sobre as decisões actuais e futuras em matéria de política energética, aceites pelos parceiros sociais e pela sociedade civil, através de um diálogo interactivo permanente;
- **definir as modalidades do diálogo permanente** sobre o roteiro a vários níveis, entre decisores políticos, autoridades públicas, gestores e distribuidores de energia, indústria, comércio e serviços, utentes dos sectores da electricidade, da habitação, do sector terciário e dos transportes, comunidade científica e tecnológica e instituições educativas, sistema financeiro e de crédito, agricultores, consumidores e cidadãos;
- **identificar as acções necessárias** destinadas a melhorar a compreensão das decisões estratégicas, de modo a assegurar a consecução dos objectivos de redução das emissões de gás com efeito de estufa em 60-80 %, em particular mediante a introdução maciça de novas tecnologias energéticas tendentes a estabilizar a longo prazo a concentração atmosférica de CO₂ abaixo dos 450 ppmv (Ppmv: partes por milhão em volume);

- **definir sistemas de compatibilidade económica**, aceites pela sociedade e que respeitem a concorrência, para os financiamentos públicos e privados, a tributação e a programação orçamental;

- **identificar os elementos essenciais de flexibilidade**, que decorrem das transformações, por vezes repentinas ao nível da investigação científica, das tendências económicas e da evolução da cultura social.

2.5 Entre todos os cenários actualmente disponíveis para reduzir em 80 % as emissões até 2050, o CESE pensa que devem assumir um papel central os sistemas que combinem ao nível das políticas as seguintes características:

- medidas de eficiência energética;
- sistemas de captura e armazenamento de CO₂ (CAC), implementados em diferentes pontos do território, e mecanismos reforçados para regular o comércio de emissões;
- fortes aumentos das quotas de energia proveniente de fontes renováveis;
- desenvolvimento de fissão nuclear da 3.^a para a 4.^a geração e apoio à investigação sobre a fusão nuclear;
- aumentos significativos das quotas de energia eléctrica produzida com sistemas de descarbonização;
- grandes esforços para incrementar a reconversão dos transportes rodoviários, aéreos e navais e para reduzir o consumo energético nos sectores da habitação e dos serviços;
- investimentos em IDT&D (investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração) e em transferências, para a inovação do mercado;
- aceleração dos trabalhos de normalização técnica, à escala da UE e a nível mundial;
- medidas de ampliação da produção combinada de calor e electricidade (PCCE) de eficiência elevada.

2.6 No que respeita aos instrumentos do mercado energético europeu integrado indispensáveis quaisquer que sejam as medidas adoptadas e as descobertas efectuadas, o CESE considera que se deve investir para:

- criar redes inteligentes e configurações de rede que desenvolvam as tecnologias de armazenamento da electricidade e do calor;
- integrar funcionalmente, dentro do espaço energético europeu da investigação e inovação, os vários programas de IDT&D e de inovação tecnológica;
- criar um contexto político sólido e estável, em que todos os actores possam operar com um razoável nível de certeza;

- aprovar medidas vigorosas de reforço das capacidades, para formar um sistema de níveis de governação eficazes e incisivos;
- identificar canais de cooperação internacional estáveis e fiáveis.

2.7 A nível global, o relatório da AIE (Agência Internacional da Energia) e vários outros organismos internacionais apresentam uma série de cenários, através dos quais a projecção no tempo da gestão energética actual se revelaria insustentável sob múltiplos pontos de vista: ambiental, económico e social.

2.8 À escala mundial, todos os países se deveriam comprometer a adoptar, até 2011, estratégias de desenvolvimento com baixo teor carbónico nos sectores com elevadas emissões. De contrário, corre-se o risco de as indústrias europeias com um consumo intensivo de energia não conseguirem manter-se competitivas no mercado mundial e deslocalizarem a produção para países fora da Europa sem reduções das emissões de CO₂ («fuga de carbono»). Essas estratégias terão também de incluir, por exemplo, uma rápida diminuição das acções de desflorestação tropical.

2.9 As áreas estratégicas de intervenção mundial, identificadas pelo G20, subdividem-se em dois grupos, um que visa o curto prazo e o outro o médio prazo.

2.9.1 No primeiro, incluem-se as acções destinadas a promover a procura e a apoiar o rendimento, designadamente:

- a melhoria da eficiência energética;
- a melhoria das infra-estruturas, numa óptica de baixo teor de carbono;
- o apoio aos mercados por via das tecnologias limpas.

2.9.2 Porém, a médio e longo prazo, estão em causa as medidas com vista a «fidelizar» investidores e empresários privados, em sectores destinados a tornarem-se pilares de um desenvolvimento ecologicamente responsável, nomeadamente:

- o arranque de projectos-piloto, particularmente em matéria de CAC;
- os incentivos à investigação a nível internacional;
- os incentivos aos investimentos em tecnologias com baixo teor de carbono.

2.10 Segundo alguns cenários, as emissões a nível mundial poderão ser reduzidas em 50 % até 2050 mercê do contributo de quatro factores, essencialmente:

- eficiência energética – que contribui em mais de metade;
- fontes renováveis – que contribuem cerca de um quinto;
- tecnologia de captura e fixação de CO₂ – que contribui outro quinto;

- fontes de energia nuclear – que correspondem ao resto.

Na realidade, algumas das tecnologias previstas nesse cenário não se encontram ainda disponíveis ou terão de ser alvo de substanciais melhorias e reduções de custos.

2.11 Entre as tecnologias a utilizar, o Comité sugere a captura e armazenamento de carbono (CAC) e o desenvolvimento dos veículos eléctricos.

2.11.1 Quanto aos veículos eléctricos, aguardam-se progressos tecnológicos notáveis:

- na capacidade de recarga das baterias;
- na recarga através das fontes de energia renováveis, ligadas em redes inteligentes;
- em técnicas-tampão, para remediar a descontinuidade de algumas energias renováveis, bem como ao nível do armazenamento e da conservação de energia;
- nos processos de normalização para uma rápida substituição das baterias dos veículos, em centros de reabastecimento equipados.

2.12 Aguardam-se também grandes progressos, provavelmente para além de 2020, no desenvolvimento de veículos a células de combustível de hidrogénio.

2.13 Actualmente, no que se refere aos veículos eléctricos, falta um quadro jurídico europeu apropriado, sendo intenção da Comissão dar solução a breve trecho a esta questão (COM(2010) 186 final).

2.14 Segundo o CESE, a produção de electricidade descarbonizada oferecerá consideráveis oportunidades de redução das emissões nos sectores finais (por exemplo, passando do aquecimento através de fontes fósseis para o uso de bombas de calor a gás eficientes).

2.15 O cenário «virtuoso», que permitirá uma redução assinalável das emissões na atmosfera, compõe-se da conjugação de várias medidas (entre as quais uma produção que combine fontes renováveis e nucleares, eficiência energética, investimentos em novas tecnologias e captura de CO₂), e considera que (Relatório *Perspectivas em Tecnologias Energéticas 2010*, AIE – *Cenários e estratégias até 2050*), para reduzir para metade as emissões, os financiamentos públicos em matéria de investigação, desenvolvimento e demonstração em tecnologias energéticas hipocarbónicas devem ser duas a cinco vezes superiores aos níveis actuais, urgindo adoptar as melhores práticas no domínio da concepção e da implementação.

2.15.1 O relatório AIE 2010 sobre as *Perspectivas em Tecnologias Energéticas* analisa e compara diversos cenários mostrando as principais opções para um futuro energético mais seguro e sustentável.

2.16 O CESE reputa fundamental considerar que muitos desafios energéticos têm um enorme impacto nas populações locais, as quais gostariam de encontrar soluções enquadradas no contexto específico em que vivem e recebem reduções ou limitações do seu nível de vida e de desenvolvimento.

2.17 Os progressos a realizar e/ou programar, com base no roteiro 2050, para uma verdadeira revolução energética, baseada em tecnologias de baixo teor carbónico, implicarão várias opções, assentes em 5 variáveis fundamentais:

- aceleração do progresso técnico-científico e tecnológico;
- empenho de todos os países e de todos os sectores envolvidos, no sentido de uma clara assunção de responsabilidades;
- sustentabilidade de um quadro financeiro fiável;
- avaliação dos objectivos intermédios e sua adequação à evolução técnico-científica;
- comportamento dos vários actores em relação à «política anunciada» e ao risco de desinformação, demasiado optimista ou demasiado catastrófica.

3. Cenários e opções

3.1 Há já diversos cenários e opções propostos por organismos internacionais públicos e privados e por organizações sem fins lucrativos, destinados a «oferecer» bases para estratégias, políticas e instrumentos operativos.

3.2 O cenário na base destes exercícios consiste, quase sempre, na hipótese de os governos não adoptarem qualquer nova política energética e climática.

3.3 Os **cenários orientados para os objectivos** distinguem-se, principalmente, pelo calendário das intervenções e não tanto pela sua natureza; definem os objectivos de redução de 30 % das emissões de CO₂ associadas ao consumo de energia, até 2030, e a sua redução para metade, até 2050 (em relação a 2005), e examinam as opções menos dispendiosas e mais céleres para alcançar os objectivos mediante a utilização de tecnologias de baixo custo e de baixo teor carbónico:

- os investimentos iriam além dos 36 biliões de euros (1 euro = 1,28 USD) (+ 17 %) do que o previsto no cenário de base, mas a poupança obtida no custo do combustível, relativamente ao cenário de base, seria de 87 biliões de euros;
- a tecnologia CAC seria utilizada para capturar 9,4 Giga toneladas de CO₂, das centrais de energia eléctrica (55 %), das instalações industriais (21 %) e das de transformação de combustíveis (24 %);
- as emissões de CO₂ dos sectores residencial e de serviços diminuiriam em dois terços, graças à electricidade de baixo teor carbónico, à eficiência energética e à transição da tec-

nologia de baixas emissões para a tecnologia de emissões zero;

- quase 80 % dos veículos ligeiros vendidos seriam híbridos conectáveis (*plug-in*), eléctricos, ou movidos a células de combustível de hidrogénio;
- as emissões de CO₂, associadas à produção de electricidade, diminuiriam em 76 % e a sua intensidade carbónica desceria para 67 g CO₂ /kWh;
- as emissões de CO₂ da indústria diminuiriam em cerca de um quarto, principalmente mercê de uma maior eficiência energética, da substituição dos combustíveis, da reciclagem dos materiais utilizados, de sistemas de recuperação energética e ainda graças à CAC.

3.3.1 Na tentativa de alcançar esses objectivos será necessária uma carteira de tecnologias de baixas emissões de anidrido carbónico com custos reduzidos. Não existe uma única tecnologia, ou um grupo restrito de tecnologias, que possa conduzir a uma alteração de dimensão semelhante à exigida.

3.4 A descarbonização do sector eléctrico é de importância crucial e deve implicar um aumento considerável da quota de energias renováveis e nucleares nos países que optaram pela utilização da energia nuclear, bem como a utilização de sistemas CAC nas centrais termoeléctricas alimentadas a combustíveis fósseis e o desenvolvimento da co-geração.

3.5 Os esforços para a investigação, demonstração e aplicações tecnológicas de mercado são fundamentais desde que cumpram tempos compatíveis com os objectivos de descarbonização propostos.

3.6 O cenário ligado ao desenvolvimento da fusão nuclear

A fusão nuclear é a fonte de energia que move o Sol e as estrelas. Na Terra, ela constitui no longo prazo uma opção energética segura e com baixo impacto ambiental, capaz de satisfazer as necessidades de uma população mundial em crescimento. No âmbito do Acordo Europeu de Desenvolvimento da Fusão (EFDA), os cientistas que investigam em fusão nuclear estão actualmente a manipular plasmas à temperatura de centenas de milhões de graus em dispositivos de fusão numa escala industrial, dos quais o de maior dimensão é o JET (*Joint European Torus*). Com base nestes e noutros progressos alcançados a nível mundial, está actualmente a ser construído em França o reactor experimental ITER – o projecto de investigação em matéria de energia mais importante do mundo –, cuja capacidade de fusão será equivalente à produzida por um reactor de dimensões médias (500/700 MW). O ITER é uma ponte para uma primeira central de demonstração que, mais tarde, passará a ser um reactor comercial com uma produção média de aproximadamente 1,5 GWe. (Uma central eléctrica a fusão nuclear consome pouco carburante. Uma central de 1 GW precisa de cerca de 100 Kg de deutério e de três toneladas de lítio para poder funcionar durante um ano, gerando cerca de 7 mil milhões de KW por hora. Para gerar a mesma quantidade de energia, uma central a carvão precisaria de cerca de 1,5 milhões de toneladas de combustível fóssil (fonte: <http://fusionforenergy.europa.eu>)).

3.6.1 A reacção primária, que está na base da fusão, não produz resíduos nucleares – é importante fazer notar que, apesar de as paredes da câmara de reacção se tornarem radioactivas, no curso de vida do reactor, mediante uma escolha judiciosa dos materiais, a radioactividade diminui em poucas décadas. Após cem anos, todos os materiais podem ser reciclados num novo reactor (fonte: <http://www.jet.efda.org/>), sem emissões poluentes. A reacção dá-se graças à fusão de átomos muito abundantes na natureza, sobretudo na água do mar. Ademais, trata-se de um processo intrinsecamente seguro.

3.6.2 Os átomos envolvidos na reacção primária são o deutério, o trítio, o lítio e o hélio. O processo de fusão destes átomos liberta uma grande quantidade de energia, sob a forma de calor, num permutador, a uma temperatura entre 550 e 650 °C (um reactor a fusão nuclear médio gera uma temperatura média de 700 °C). O desenvolvimento de materiais avançados permitiria atingir temperaturas de 1 000 °C. O vapor produzido alimenta a turbina (rotor), que, por sua vez, gera corrente induzida (estator).

3.6.3 Um núcleo de deutério (1 protão + 1 neutrão) funde-se com um átomo de trítio (1 protão + 2 neutrões). De tal fusão nasce um núcleo de hélio (2 protões + 2 neutrões) e liberta-se um neutrão. Este neutrão funde-se com um átomo de lítio (3 protões + 3 neutrões) e gera um átomo de hélio (2 protões + 2 neutrões) e um átomo de trítio (1 protão + 2 neutrões). Dentro da câmara de reacção (Torus), a matéria encontra-se num estado particular – o chamado plasma, com temperaturas médias de 200 milhões °C.

3.6.3.1 No reactor ITER, a energia necessária para aquecer o plasma é de cerca de 50 MW, pelo que a energia obtida através do processo de fusão é mais de 10 vezes superior à energia necessária para desencadear o processo – $Q > 10$.

4. Observações gerais

4.1 O CESE faz questão de sublinhar no roteiro 2050 as seguintes problemáticas:

- **custos e rentabilidade dos investimentos:** passar de uma média anual de cerca de 130 mil milhões de euros, nos últimos 3 anos, para uma média de 600 mil milhões por ano;
- **angariação de fundos para os investimentos:** assegurar um quadro estável para os investidores, prever sistemas de retorno de investimento adequados, garantir apoios financeiros e fiscais bonificados;
- **descarbonização do sector eléctrico:** uma alteração radical das políticas energéticas, associada a investimentos substanciais para travar a dependência de fontes fósseis;
- **concepção, funcionamento e implementação das redes eléctricas,** assegurando a flexibilidade das redes inteligentes e centrais de transformação, com vista a uma melhor gestão

dos picos de carga e uma recolha e redistribuição racionais das diferentes formas de energia (a contribuição das FER, através do uso dos contadores inteligentes, altera o regime de transporte de energia);

- **programas de eficiência energética,** em particular para reduzir as emissões de CO₂ **da indústria** (22 % do total);
- **redução das emissões globais** directas e indirectas do **sector dos edifícios** (40 % do total), actuando em todos os elementos estruturais;
- quanto ao sector dos **transportes** (38 % do total), sobre o qual o CESE está a elaborar um parecer específico, os grandes cortes nas emissões de CO₂, até ao horizonte considerado, dependerão do menor uso de combustíveis tradicionais, de um aumento da quota de etanol e biogásóleo, de melhores combustíveis gasosos (GPL, GNC – gás natural comprimido, biogás), de descobertas e inovações tecnológicas;
- **coordenação internacional:** a Europa, os EUA, o Japão, a China, a Índia e o Brasil deveriam fixar objectivos comuns para 2030-2050, respeitando as especificidades de cada uma destas zonas em termos de níveis de desenvolvimento económico e de recursos naturais disponíveis.

4.2 Os objectivos de redução das emissões de CO₂ em 20 % já estão estabelecidos para o horizonte de 2020. O CESE está a elaborar um parecer sobre este assunto.

4.3 O CESE considera que importa sublinhar, na perspectiva do roteiro 2050, os seguintes aspectos fundamentais:

- a aceleração do progresso técnico-científico e tecnológico: é preciso aumentar as verbas destinadas aos programas, não só relativos ao clima e às fontes de energia mas também, e sobretudo, à conservação dos recursos naturais e estratégicos;
- empenho de todos os países, sectores e actores envolvidos em identificar e assumir responsabilidades na UE;
- sustentabilidade de um quadro financeiro fiável no tempo, face ao orçamento da UE, ao Pacto de Estabilidade e às políticas orçamentais dos Estados-Membros;
- mensurabilidade dos objectivos intermédios e sua adaptabilidade à evolução técnico-científica;
- comportamentos dos actores sociais em relação à «política prevista e anunciada» e ao risco de desinformação;
- apoio à cultura científica e técnica e incentivos culturais e financeiros, a fim de aumentar o número de alunos nas escolas superiores com cursos tecnológicos;

- uma observância e uma aplicação mais atentas, por parte dos Estados-Membros, das directivas europeias, orientadas para a eficiência e desempenho energético (por exemplo, atrasos na transposição da Directiva 2002/91/CE relativa ao desempenho energético dos edifícios);
- reforço dos mecanismos de educação e formação em áreas científicas – engenharia, física, química de base, arquitectura, urbanismo e infra-estruturas – com uma atenção especial à criação de modelos sistémicos integrados, em particular na área das nanociências e das nanotecnologias dos sistemas energéticos, capazes de produzir energia de baixo teor carbónico;
- um empenho político num sistema energético integrado da UE, com regras comuns, um quadro normativo harmonizado e estável, normas técnicas à escala da UE, centrais europeias normalizadas, regimes para uma formação homogénea do pessoal ao nível da UE, intercâmbio de boas práticas e informação em matéria de B.A.T. (*Best Available Technologies*, ou Melhores Tecnologias Disponíveis), sistemas informáticos de controlo e de segurança interoperáveis.

4.4 Às quatro iniciativas industriais lançadas em Junho de 2010 (eólica, solar, captação e armazenagem de carbono, CAC e redes inteligentes) somam-se a bioenergia e a fissão nuclear, para além da Iniciativa Tecnológica Conjunta Europeia «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» e o ITER, para a fusão nuclear.

4.5 O CESE considera fundamental promover uma maior eficiência na utilização não só da energia, como de todos os recursos naturais e, em particular, dos hídricos.

4.6 O CESE reitera a importância de dar prioridade ao desenvolvimento de tecnologias e combustíveis alternativos para os transportes, para além da produção de calor e de electricidade. A melhor estratégia para combater as alterações climáticas consiste no desenvolvimento de alternativas energéticas aos combustíveis fósseis.

4.7 O CESE considera que é preciso uma acção vigorosa para lutar contra a pobreza energética, que ameaça excluir um nú-

mero crescente de cidadãos (as opções verdes podem ser dispendiosas em termos de tarifas majoradas e/ou encargos fiscais para as camadas mais frágeis), e é necessário partilhar experiências europeias para a criação de novos postos de trabalho «verdes» – eficazes, sustentáveis e competitivos –, bem como para reduzir as desigualdades⁽¹⁾, garantindo tanto aos «cidadãos como aos consumidores, o acesso aos serviços energéticos e ao emprego gerado pela economia de baixo de teor carbónico»⁽²⁾.

4.8 A produção da energia eléctrica constitui, na opinião do CESE, um domínio de acção prioritário para aumentar a proporção de fontes de energia renováveis e de produção por fissão nuclear da terceira para a quarta geração (com um mínimo de resíduos), investindo em tecnologias de tratamento de resíduos e estudando possibilidades de os reutilizar no âmbito das nanociências.

4.9 As tecnologias CAC são, na opinião do CESE, de grande importância para reduzir as emissões, sendo por isso necessário «desenvolvê-las e aplicá-las o mais rapidamente possível»⁽³⁾, com custos acessíveis e competitivos, e não apenas em cinco projectos-piloto.

4.10 O CESE considera fundamental reforçar o mercado único da energia «no que respeita às suas infra-estruturas, ao regime de contratação pública, ao funcionamento correcto do mercado e à protecção dos consumidores. [...] O desenvolvimento das infra-estruturas energéticas e das redes transeuropeias é fundamental» para a realização do mercado único da energia⁽⁴⁾.

4.11 No entender do CESE, é indispensável uma comunidade energética integrada, em aplicação do artigo 1.º do Tratado (TFUE)⁽⁵⁾, num quadro europeu integrado de competitividade, de bem-estar e de criação de emprego para os cidadãos europeus.

Bruxelas, 17 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ JO C 48 de 15.2.2011, p. 65.

⁽²⁾ JO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

⁽³⁾ JO C 27 de 3.2.2009, p. 75.

⁽⁴⁾ JO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

⁽⁵⁾ JO C 83 de 30.3.2010, p. 47.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção sobre aplicações do sistema global de navegação por satélite (GNSS)»

(2011/C 107/09)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 14 de Junho, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de acção sobre aplicações do sistema global de navegação por satélite (GNSS)

COM(2010) 308 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 112 votos a favor com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão referente ao *Plano de acção sobre aplicações do sistema global de navegação por satélite (GNSS)*. Entende que o êxito dos programas do GNSS europeu é de importância vital para a prosperidade e segurança futuras da UE. Apela ao Conselho, ao Parlamento, à Comissão e aos Estados-Membros para que reconheçam o potencial desta infra-estrutura crucial e a apoiem através de financiamento e recursos adequados ao seu êxito.

1.2 O GNSS europeu é fundamental para a realização da visão de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, apresentada na Estratégia Europa 2020 ⁽¹⁾. O sucesso do programa determinará o crescimento, a inovação e a criação de riqueza na Europa. Para além das vantagens substanciais para os sistemas de transportes, o GNSS é crucial para a Agenda Digital ⁽²⁾, nomeadamente para aplicações como a computação contextual, as redes inteligentes e a Internet das coisas.

1.3 O Comité lamenta que o atraso na concretização do Galileo tenha custado à UE a oportunidade de posicionar o GNSS europeu como a tecnologia dominante na Europa e não só. O sistema GPS dos Estados Unidos é agora, claramente, a principal tecnologia mundial para soluções globais de navegação por satélite. A Europa continua a pagar muito caro este atraso, não só em termos de receitas perdidas com a venda de

tecnologia e serviços, como também em termos de utilidade pública: sistemas de transporte e de energia mais inteligentes e melhores serviços de busca e salvamento.

1.4 Para os seus serviços de navegação por satélite, a Europa precisa da sua própria infra-estrutura, cuja fiabilidade não depende das prioridades dos sistemas militares dos EUA, da Rússia e da China.

1.5 Dada a proliferação do GPS, o Comité exorta a indústria da UE a centrar-se na interoperabilidade entre o Galileo e o GPS, pois as aplicações que utilizarem ambas as constelações de satélites podem beneficiar de uma maior precisão e de uma maior disponibilidade dos sinais.

1.6 O EGNOS (Serviço Europeu Complementar de Navegação Geoestacionário) já está em funcionamento há mais de um ano. Infelizmente, a UE já regista um atraso na promoção do *marketing* e da inovação desta agenda. A Comissão tem de acelerar o ritmo de desenvolvimento do mercado e da inovação, especialmente tendo em conta o custo do atraso do Galileo (cerca de 3 biliões de euros por ano) e a concorrência crescente pelos EUA, pela Rússia, pela China e pelo Japão.

1.7 O lento desenvolvimento de aplicações derivadas da navegação por satélite traduz-se não só numa perda de inovação, como também de criação de riqueza e de posição de mercado. Os benefícios económicos, sociais e ambientais a montante e a jusante decorrentes de um mercado próspero para aplicações do GNSS europeu seriam enormes.

⁽¹⁾ EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – COM(2010) 2020.

⁽²⁾ Uma Agenda Digital para a Europa – COM(2010) 245 final.

1.8 O Comité felicita a Comissão e a Autoridade Supervisora do GNSS Europeu (GSA) pelo trabalho realizado até à data, não obstante os recursos muito limitados que têm à sua disposição. No contexto destes recursos, faz sentido dar prioridade aos domínios na área da comunicação. As estratégias definidas para cada um destes domínios denotam também terem sido objecto de reflexão apurada.

1.9 Actualmente, o GNSS europeu detém uma parte reduzida do mercado mundial de produtos e serviços GNSS. O Comité apela a que seja elaborado um plano comercial pormenorizado, que vise aumentar de forma agressiva a parte do mercado, e nomeada uma equipa de primeira ordem de profissionais comerciais especializados, que seriam responsáveis por alcançar as metas fixadas. O Comité recomenda que seja contratada uma empresa especializada, que estaria sob a alçada da Comissão e da GSA, para comercializar o GNSS europeu.

1.10 A comunicação identifica correctamente a «precisão e a integridade» como as qualidades que distinguem grandemente, em termos competitivos, o EGNOS/Galileo no mercado dos serviços globais da navegação por satélite. Contudo, esta fonte de diferenciação está a ser rapidamente delapidada à medida que os outros concorrentes investem nos seus sistemas, modernizando-os. O Comité entende que é necessário um investimento contínuo na modernização dos sistemas EGNOS e Galileo para preservar a sua superioridade técnica. Solicita à Comissão que identifique, em particular, fontes adicionais de diferenciação estratégica e invista no desenvolvimento de uma vantagem competitiva sustentável.

1.11 O Comité entende que a surpreendente omissão do Galileo da Agenda Digital denota uma falta de visão política integrada na Comissão. Frisa que esta tem de identificar as sinergias entre os programas do GNSS europeu e as iniciativas emblemáticas «Agenda Digital» e «Uma União da Inovação», em especial no que se refere à inovação, à interoperabilidade das aplicações, ao *marketing* e aos orçamentos. O trabalho conjunto para desenvolver aplicações e serviços inteligentes e para alcançar objectivos mútuos pode levar a vantagens substanciais, com o mínimo de despesa.

1.12 O Comité exorta o Conselho a abordar urgentemente a questão do financiamento do EGNOS/Galileo. A actual situação compromete os esforços para criar uma plataforma comercial europeia forte de navegação por satélite.

1.13 O Comité é da firme opinião de que a Europa deveria utilizar a posição única do Galileo, enquanto primeiro sistema global de navegação por satélite não militar mas estritamente civil do mundo, para criar uma parte de mercado nos países não alinhados, especialmente em África e na América do Sul. Para este fim, a Comissão deveria desempenhar um papel de liderança consideravelmente mais activo no Comité Internacional das Nações Unidas para os Sistemas Globais de Navegação por Satélite ⁽³⁾.

⁽³⁾ <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SAP/gnss/icg.html>.

1.14 O Comité frisa a importância de uma estratégia de marca e de uma marca de qualidade ⁽⁴⁾ para a tecnologia e serviços EGNOS/Galileo. Insta a Comissão a desenvolver estas duas ferramentas essenciais para o êxito no mercado. Sem uma estratégia de marca clara subjacente aos esforços de *marketing*, está-se a desperdiçar recursos e energias. O lançamento de uma tecnologia EGNOS/Galileo de fraca concepção, pouco desenvolvida ou mal aplicada também causará danos irreparáveis à sua reputação.

1.15 O Comité remete a Comissão para anteriores pareceres elaborados pelo Comité sobre o Galileo, o EGNOS, a Estratégia Europa 2020 e a Agenda Digital ⁽⁵⁾.

2. Contexto

2.1 Na nossa vida quotidiana, passámos a estar tão dependentes de serviços prestados pela navegação por satélite que, caso um serviço seja reduzido ou desligado, a potencial perturbação para o comércio, a banca, os transportes, a aviação, as comunicações, etc., para citar apenas alguns exemplos, seria extremamente dispendiosa (por exemplo, em termos de receitas comerciais, de segurança rodoviária, etc.).

2.2 O GPS (EUA), o Glonass (Rússia) e os outros sistemas desenvolvidos pela Índia, Japão e China são sistemas militares sob controlo militar. É verdade que prestam um serviço aos cidadãos, mas este serviço civil pode ser desligado ou tornado menos preciso quando desejado, por exemplo, em caso de conflito.

2.3 Os programas EGNOS (Serviço Europeu Complementar de Navegação Geostacionário) e Galileo foram lançados em meados da década de 90 do século passado com vista a estabelecer um sistema global de navegação por satélite (GNSS) europeu independente. O EGNOS é um sistema regional complementar baseado em satélites para a Europa que melhora os sinais emitidos por sistemas de navegação por satélite já existentes como o GPS. O Galileo está actualmente em fase de desenvolvimento na qualidade de sistema global de navegação por satélite da Europa.

2.4 A Empresa Comum Galileo (*Galileo Joint Undertaking* – GJU), uma parceria público-privada constituída em 2003 e suprimida em 2006, foi incumbida de supervisionar as actividades de desenvolvimento tecnológico do Galileo, mas, segundo o Tribunal de Contas Europeu, a GJU «foi gravemente dificultada por problemas de gestão, por um orçamento incompleto, por atrasos e pela organização industrial da fase de desenvolvimento e validação».

⁽⁴⁾ Por «marca de qualidade», o Comité entende um sistema de licenciamento de marca registada aprovado para fornecedores de tecnologia EGNOS/GALILEO, que poderiam vender tecnologia e soluções que satisfizessem critérios técnicos de excelência rigorosos. Por exemplo, um sistema de marca registada deste tipo foi usado, com muito sucesso, pela Aliança WiFi mundial para acelerar o êxito no mercado da tecnologia LAN sem fios. Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance (em inglês).

⁽⁵⁾ JO C 221 de 8.9.2005, p. 28; JO C 317 de 23.12.2009, p. 103–104 e JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

2.5 Na sequência do fracasso da PPP, a UE adoptou um regulamento em 2008 para assumir pleno controlo e a propriedade dos programas EGNOS e Galileo. Nos termos do regulamento, a Comissão é responsável pela gestão dos programas, por todas as questões relacionadas com a segurança dos sistemas e pela gestão dos fundos afectados aos programas. A Autoridade Supervisora do GNSS Europeu (GSA) é responsável pela segurança dos programas, deve contribuir para a preparação da comercialização dos sistemas e realizar outras tarefas que lhe sejam confiadas pela Comissão relacionadas com os programas.

2.6 O orçamento para a aplicação dos programas entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013 ascende a 3 405 milhões de euros. Contudo, este financiamento *ad hoc* revelou-se inadequado e não há qualquer compromisso explícito relativo ao financiamento futuro dos programas. Os esforços de desenvolvimento têm sido gravemente dificultados por este problema de financiamento.

2.7 O Plano de acção sobre aplicações do sistema global de navegação por satélite (GNSS) tem por objectivo colocar a indústria europeia na posição da frente, de forma que tire plena vantagem do mercado mundial a jusante, cujo valor ascende a 100 biliões de euros, através da utilização do Galileo e do EGNOS. A Comissão considera que a indústria europeia deveria tirar o máximo partido do investimento efectuado com os programas. A coordenação a nível da Comissão Europeia das acções dos Estados-Membros alertará o máximo possível para a necessidade de investimento na investigação, assegurará a mais ampla divulgação de informação crucial e maximizará as actividades de sensibilização. Desta forma, evitar-se-á um conflito de normas e a duplicação de esforços, caso os Estados-Membros actuem individualmente.

2.8 O plano de acção sobre aplicações do GNSS é igualmente importante para maximizar o valor criado na Europa pela iniciativa emblemática «Uma Agenda Digital para a Europa» da Estratégia Europa 2020. O GNSS europeu poderia, por exemplo, deslocar a tecnologia norte-americana, russa ou chinesa que poderia ser utilizada na Internet das coisas.

2.9 Com o Galileo, a Europa estará também em melhores condições de explorar largamente as oportunidades oferecidas pela navegação por satélite. O Galileo ajudará a Europa a preservar e desenvolver o seu conhecimento especializado nos sectores espacial, dos receptores e das aplicações, garantindo receitas económicas e emprego. Estudos independentes e previsões de mercado indicam que esta questão, assim como as externalidades em termos de utilidade pública (novas aplicações que tornam o transporte mais eficiente, melhor gestão rodoviária, tráfego menos poluente, operações de salvamento mais eficazes, etc.) terão um valor de cerca de 90 biliões de euros nos próximos vinte anos.

2.10 Contudo, o GNSS europeu está a tentar estabelecer-se numa indústria que já é dominada pelo sistema GPS norte-americano. Além disso, o sistema russo Glonass está a desenvolver e a modernizar os seus serviços públicos rapidamente, e os primeiros serviços oferecidos pelo sistema chinês Compass são esperados para o próximo ano.

2.11 A China está a transformar o seu sistema regional de navegação Beidou num sistema global Compass, com a intenção explícita de fornecer serviços civis competitivos a nível mundial.

Na procura dessa ambição, arrogou-se parte do espectro radio-eléctrico atribuído ao Galileo, afirmando que, não estando a Europa a utilizá-lo, estava no seu direito de o tomar. A UE está a tentar resolver esta questão ao mais alto nível diplomático.

3. Observações na generalidade

3.1 Para garantir o potencial económico e qualitativo do serviço GNSS europeu, tanto o Galileo como o EGNOS têm de se tornar na norma na Europa, ser interoperáveis com o GPS e prevenir que outros sistemas (chinês, russo, etc.) conquistem terreno.

3.2 A interoperabilidade entre o Galileo e o GPS é uma vantagem que tem de ser compreendida pela indústria europeia, pois as aplicações que utilizarem ambas as constelações de satélites podem beneficiar de uma maior precisão e de uma maior disponibilidade dos sinais.

3.3 Os programas EGNOS e Galileo necessitam de uma liderança clara e de apoio pleno e inequívoco pela UE para reparar os danos causados à confiança do mercado decorrentes do colapso da parceria público-privada da GJU.

3.4 A criação e a utilização das vantagens competitivas do GNSS europeu são fulcrais para o seu êxito. A UE pode exercer uma acção em prol deste sistema através de medidas regulamentares e de outras medidas de mercado.

3.5 Para ter êxito, a estratégia de mercado tem de ter em conta a cadeia-valor/mercado/produto para cada um dos sectores que englobam a indústria do GNSS europeu: electrónica, *software*, telecomunicações móveis, rádio, *hardware*, satélite e serviços.

3.6 No respeito das regras mundiais da concorrência, a UE deveria também identificar os sectores em que se justifica a introdução de novos regulamentos que possibilitem explorar as vantagens decorrentes do GNSS, em particular do EGNOS e do Galileo. A UE poderia provavelmente legislar em domínios especiais, como os sistemas de navegação aeronáutica, obrigando à utilização de receptores Galileo em aplicações e produtos (como já foi feito pelos russos para o Glonass). A UE poderia também estipular normas mínimas de precisão e integridade para determinadas aplicações, para assim explorar as vantagens do Galileo e colocar em desvantagem a concorrência.

3.7 Dada a importância dos conjuntos de circuitos integrados⁽⁶⁾ de receptores para uma estratégia de penetração no mercado e de desenvolvimento de aplicações, o desenvolvimento de conjuntos de circuitos integrados de receptores duais de baixo custo (GPS + Galileo) é fulcral. A despesa em I&D deveria ser especialmente orientada para este objectivo.

⁽⁶⁾ Um conjunto de circuitos integrados [*chipset* em inglês] refere-se a um grupo de circuitos integrados, ou *chips*, que são concebidos para funcionar em conjunto. São normalmente comercializados como um único produto. Um circuito integrado é habitualmente concebido para funcionar com uma família específica de microprocessadores. Uma vez que o circuito integrado controla as comunicações entre o processador e dispositivos externos, o seu papel no desempenho do sistema é crucial.

3.8 O impacto da curva da experiência de grandes volumes de produção é crucial para o fabrico, a baixo custo, de conjuntos de circuitos integrados de receptores. Deveria ser realizado um estudo específico sobre o modo como a UE pode assegurar volumes de fabrico de componentes de receptores do Galileo suficientemente elevados para poderem competir com os receptores baseados exclusivamente no GPS.

3.9 Ao ponderar o modo como pode desenvolver a indústria de aplicações para o GNSS europeu, a Comissão deveria privilegiar a criação e o desenvolvimento de *clusters* de inovação.

3.10 A Comissão poderia ajudar a estimular o desenvolvimento de aplicações, produtos e serviços para o GNSS mediante a contratação de grandes sociedades comerciais, às quais seria confiado o papel de promotoras do projecto. Estas poderiam eventualmente liderar o desenvolvimento dos *clusters* de PME em domínios de aplicações específicos ou em segmentos de produto/mercado.

3.11 Será também fundamental encorajar e apoiar o empreendedorismo e a inovação para que a participação das PME no desenvolvimento do mercado para aplicações do GNSS seja frutuosa. O Programa para o Espírito Empresarial e a Inovação pode ser usado para promover a participação das PME.

4. Observações na especialidade

4.1 Estratégia

4.1.1 O Galileo e o EGNOS têm de se tornar na norma GNSS de base na Europa.

4.1.2 A UE deve aproveitar urgentemente a oportunidade de alargar o EGNOS de modo que abranja todos os principais aeroportos africanos. Esta seria uma manobra estratégica astuta a longo prazo e deveria ser tomada antes de os nossos concorrentes entrarem em jogo, nomeadamente a China.

4.1.3 O EGNOS (Serviço Europeu Complementar de Navegação Geostacionário) já está em funcionamento há mais de um ano. Deveria haver maior urgência nos programas de *marketing* e de inovação.

4.1.4 A Comissão e a GSA fizeram um excelente trabalho relativamente a uma tarefa árdua e tendo recursos muito limitados à sua disposição. Podia-se eventualmente contratar, em breve, uma empresa especializada para comercializar o GNSS europeu. O desenvolvimento comercial do EGNOS e do Galileo é fundamental para o seu êxito a longo prazo, mas até à data muito pouco foi feito para lidar com este desafio complexo e crucial.

4.1.5 A UE precisa de uma estratégia de desenvolvimento do mercado agressiva, liderada por uma equipa altamente especializada, com objectivos claros e mensuráveis a cumprir.

4.1.6 É necessária uma liderança clara e o pleno apoio pela UE para eliminar quaisquer incertezas que existam acerca do GNSS.

4.1.7 A confiança na liderança e na gestão dos programas do GNSS é fulcral para se conseguir o apoio dentro da UE e no mercado. As actuais estruturas de liderança e de gestão deveriam ser examinadas para avaliar se são necessárias quaisquer mudanças.

4.1.8 É necessário encontrar formas adicionais de financiamento para os programas de *marketing* e de inovação, através de um trabalho criativo e estabelecendo sinergias com outras iniciativas como a «Agenda Digital» e a «União da Inovação».

4.1.9 É necessária uma estratégia de *marketing* e de inovação assente no valor dos segmentos mercado/produto/cadeia para cada um dos sectores da indústria a jusante: electrónica, *software*, telecomunicações móveis, rádio, *hardware* e serviços.

4.1.10 A Comissão deveria examinar os sectores em que se justifica a introdução de novos regulamentos que possibilitem explorar as vantagens decorrentes das aplicações e tecnologias do GNSS europeu.

4.1.11 Há que definir medidas regulamentares que favoreçam a escolha de tecnologias EGNOS/Galileo em vez de tecnologias inferiores, especialmente para aplicações que exijam confiança na continuidade do serviço ou elevados índices de precisão e integridade ou ainda por razões de segurança.

4.1.12 A UE deveria exercer toda a sua influência em fóruns sobre normas da indústria europeia (transportes, aviação, agricultura, etc.) para se passar a privilegiar a tecnologia EGNOS/Galileo e promover a actual interoperabilidade entre o Galileo e o GPS.

4.1.13 Uma das principais prioridades estratégicas deveria ser diminuir o custo dos conjuntos de circuitos integrados de receptores EGNOS/Galileo relativamente aos circuitos integrados baseados exclusivamente no GPS. O impacto da curva da experiência de grandes volumes de produção é crucial para o fabrico, a baixo custo, de circuitos integrados de receptores e, por conseguinte, para a sua adopção pelos fornecedores de soluções.

4.1.14 Há que envidar esforços acentuados para encontrar sinergias com as iniciativas «Agenda Digital» e «União da Inovação» nos programas conjuntos de *marketing* e de inovação.

4.1.15 Há que dar especial atenção à promoção e ao apoio do empreendedorismo nas PME para que estas se mobilizem em torno da oferta de aplicações GNSS.

4.1.16 Há que lançar um programa específico para o desenvolvimento de *clusters* de inovação que abranja todas as oportunidades de produto e de mercado para o EGNOS e o Galileo.

4.1.17 Há que criar um mapa de valor que apresente todas as empresas e organizações que poderiam ou deveriam estar envolvidas na criação de tecnologia, aplicações e serviços para o EGNOS/Galileo. Este mapa indicaria as ligações já existentes ou potenciais entre os vários intervenientes. Seria um instrumento estratégico poderoso para identificar oportunidades, analisar problemas e elaborar planos.

4.1.18 Há que identificar e contratar grandes sociedades comerciais para promoverem e liderarem formalmente o desenvolvimento de aplicações GNSS na Europa.

4.2 Inovação

4.2.1 A qualidade da tecnologia e dos serviços EGNOS/Galileo introduzidos no mercado tem de ser sempre de alto nível. Há que manter um controlo da qualidade rigoroso sobre o desenvolvimento tecnológico e sua implementação a nível do utilizador final.

4.2.2 Há que encontrar novas fontes de diferenciação, para além da precisão e da integridade, eventualmente através da inovação dos modelos comerciais, a qual cria novas ofertas melhoradas, combinadas com outras tecnologias e serviços.

4.2.3 Há que incentivar o aparecimento de produtos e serviços inteligentes, recorrendo para tal a tecnologias e componentes de serviços integrados, em cooperação com os programas da Agenda Digital e da União da Inovação.

4.2.4 O fórum de aplicações deveria estar aberto a participantes externos aos actuais domínios tecnológicos e de serviços. Esta participação estimularia a inovação e o pensamento criativo para além das fontes actualmente conhecidas.

4.2.5 O desenvolvimento de conjuntos de circuitos integrados duais de baixo custo (GPS/EGNOS/Galileo) deveria constituir uma prioridade.

4.2.6 É necessária uma estratégia para capturar de forma adequada o impacto da curva da experiência de grandes volumes de produção que são cruciais para o fabrico, a baixo custo, de conjuntos de circuitos integrados de receptores, por forma que os circuitos integrados EGNOS/Galileo possam competir, em termos de custos, com circuitos integrados baseados exclusivamente no GPS.

4.3 Marketing

4.3.1 A tarefa de desenvolver o mercado para as aplicações GNSS deveria ser deixada nas mãos dos profissionais de *marketing*. As actuais estruturas e os recursos humanos disponíveis deveriam ser examinados à luz deste requisito. Talvez seja necessário contratar uma empresa especializada, que estaria sob a alçada da Comissão e da GSA, para realizar esta missão.

4.3.2 É essencial estabelecer um plano de *marketing* exaustivo, bem pensado e bem financiado para que a execução do plano de acção possa ter êxito.

4.3.3 Há que fixar objectivos S.M.A.R.T. [*Specific* (específicos), *Measurable* (mensuráveis), *Attainable* (atingíveis), *Realistic* (realistas) e *Time* (temporizáveis)] para aumentar a parte global das receitas derivadas do GNSS. Os objectivos devem ser fixados por segmento-alvo da cadeia mercado/valor.

4.3.4 Há que desenvolver uma estratégia de marca mundial para o EGNOS/Galileo para alinhar objectivos, realçar o valor da marca, simplificar as comunicações no mercado e clarificar as prioridades de *marketing*.

4.3.5 Deve ser lançada uma campanha pública de comunicação e educação, bem financiada e devidamente orientada para o seu grupo-alvo, de modo que promova o EGNOS/Galileo junto dos cidadãos. Isto deveria ser efectuado apenas no contexto de uma verdadeira estratégia de marca.

4.3.6 Há que desenvolver uma marca de qualidade para toda a tecnologia EGNOS/Galileo aprovada, de modo que a marca EGNOS/Galileo possa ser protegida contra danos à sua reputação.

4.3.7 Há que contratar promotores para propagarem a informação e convencerem as PME a associarem-se a esta oportunidade de desenvolvimento.

4.3.8 Há que identificar e cativar os promotores e pessoas de influência em todos os mercados-alvo, especialmente nas grandes sociedades comerciais.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização de scâneres de segurança nos aeroportos da UE»

[COM(2010) 311 final]

(2011/C 107/10)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 15 de Junho de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização de scâneres de segurança nos aeroportos da UE

COM(2010) 311 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE partilha a ideia de que a segurança da aviação é um bem jurídico a proteger, mas entende que a Comissão deveria adoptar uma abordagem mais holística, na qual a «partilha de informação e a análise do factor humano» passem a ser elementos essenciais do sistema e não unicamente a utilização de tecnologias que suscitam sérias dúvidas e riscos, até agora ainda não devidamente dissipados.

1.2 A protecção dos direitos fundamentais poderia ser particularmente afectada pela utilização deste tipo de dispositivo, designadamente no respeitante à dignidade humana, à privacidade pessoal e à protecção de dados, devido ao armazenamento, impressão, transmissão ou recolha de imagens de forma indevida, que posteriormente possam ser divulgadas. O CESE considera que, nas outras circunstâncias, os passageiros deveriam poder escolher sujeitar-se ou não a este tipo de controlo (*opt-out*), e qualquer que seja a sua escolha deveriam conservar o direito de voar. Em todo o caso, devem estabelecer-se garantias legislativas firmes de que, no caso do exercício desse direito de opção, as pessoas em causa não sejam submetidas a qualquer procedimento adicional, nomeadamente longas esperas em filas de controlo ou revistas manuais minuciosas, o que não está previsto na comunicação da Comissão.

1.3 No que diz respeito à protecção da saúde, o Comité solicita à Comissão que apresente estudos concludentes sobre o possível impacto destes dispositivos na saúde dos passageiros rastreados e do pessoal que, por razões de trabalho, está sujeito frequentemente a estes controlos, pois que, em caso de dúvida, seria preferível recorrer a outro tipo de instrumentos.

1.4 O CESE recorda à Comissão que a comunicação nada diz sobre a protecção jurídica efectiva que deve garantir-se à parte mais fraca, isto é, ao passageiro que utiliza as companhias aéreas e os aeroportos, uma vez que, sem garantias processuais suficientes, o exercício dos direitos individuais não está assegurado.

1.5 No entender do CESE, devem ser seriamente ponderadas alternativas à utilização de scâneres, nomeadamente scâneres corporais. Uma alternativa poderá ser a utilização de sistemas técnicos para a localização e o reconhecimento esquemáticos de fontes de ameaça que podem em seguida ser verificadas de forma mais precisa no controlo manual.

2. Introdução e conteúdo da comunicação

2.1 A Comunicação da Comissão trata da utilização crescente, regulamentada a nível nacional, de scâneres de segurança nos aeroportos da União Europeia.

2.2 Segundo a Comissão, só normas europeias comuns de segurança da aviação podem oferecer um enquadramento harmonizado da utilização de scâneres de segurança nos aeroportos.

2.3 A Comissão considera que a segurança da aviação está hoje confrontada com novos tipos de ameaças, a que as tradicionais tecnologias de segurança utilizadas nos aeroportos não conseguem dar uma resposta adequada e eficiente. Por conseguinte, alguns Estados-Membros da UE começaram a experimentar e a instalar scâneres de segurança nos seus aeroportos, residindo aqui a razão da existência de normas diferentes na UE.

2.3.1 «Scâner de segurança» é o termo genérico utilizado para designar uma tecnologia capaz de detectar objectos transportados no vestuário. Diversas formas de radiações, que se distinguem em função do comprimento de onda e da energia emitida, são utilizadas para identificar objectos distintos da pele humana.

2.4 Em conformidade com o direito da UE, os Estados-Membros podem introduzir a utilização de scâneres de segurança nos seus aeroportos, quer: i) no exercício do seu direito de aplicar medidas de segurança mais restritas do que os requisitos em vigor na UE, quer ii) temporariamente, no exercício do seu direito de realizar ensaios de novos processos ou métodos técnicos por um período máximo de 30 meses.

2.5 No que respeita à saúde e, mais concretamente, ao uso de radiações ionizantes, a legislação europeia ao abrigo do Tratado Euratom fixa limites para doses de radiação (*ad hoc* e anuais), exige uma justificação legítima para a exposição humana às radiações e determina que medidas de protecção assegurem a mais baixa exposição possível.

2.6 A Comissão assinala que o princípio fundamental das regras europeias e internacionais consiste em impedir que se possam introduzir a bordo das aeronaves objectos que representem uma ameaça, nomeadamente, armas, facas ou explosivos (os chamados «artigos proibidos»).

2.6.1 Este quadro regulamentar comum prevê o «balcão de segurança único» na União Europeia, já instaurado em alguns Estados-Membros da UE, se bem que ainda não completamente; e será no futuro o elemento mais importante de facilitação, quer para o sector, quer para os passageiros.

2.7 No âmbito do quadro jurídico da UE para a segurança da aviação, os Estados-Membros dispõem de uma lista de métodos e tecnologias de rastreio e controlo a partir da qual devem seleccionar os elementos necessários para executarem eficazmente as suas tarefas nesta matéria.

2.7.1 A Comissão salienta que a legislação em vigor não permite que os aeroportos substituam sistematicamente por scâneres de segurança os métodos e as tecnologias de rastreio actualmente existentes. Só uma decisão da Comissão sujeita ao procedimento de comitologia e apoiada pelos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu pode servir de fundamento para autorizar os scâneres de segurança como método complementar para garantir a segurança aérea.

3. Observações

3.1 O CESE formula sérias reservas em relação à abordagem da comunicação da Comissão. Em princípio, opõe-se à eventual adopção e execução de um regulamento que possa acarretar custos elevados que afectem o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ora, como estamos perante tecnologias que evoluem muito rapidamente, o Comité só pode concordar com

um dispositivo de controlo de segurança que utilize tecnologias menos intrusivas se ele for completamente fiável, não seja lesivo dos direitos fundamentais nem ponha em risco a saúde das pessoas.

3.1.1 Concretamente, há alguns aspectos da comunicação que enfermam de sérias deficiências do ponto de vista jurídico.

3.1.2 Em primeiro lugar, existem dúvidas sobre a adequação do objectivo principal do acto legislativo em questão (a introdução generalizada em todos os aeroportos da UE de «scâneres de segurança») à consecução dos níveis máximos possíveis de segurança aérea. Muito embora, segundo a Comissão, a introdução do rastreio com scâneres de segurança seja facultativa, a escolha dos passageiros de se submeterem ou não a este rastreio já não é facultativa. Antes de se adoptar uma medida desta natureza, há que aplicar o «teste de proporcionalidade» entre a necessidade de adopção e outros aspectos, designadamente os custos que a utilização dos scâneres pode implicar. Nas condições actuais, a instalação destes sistemas (custo de aquisição de equipamento de base e de *software* suplementar) em todos os aeroportos da UE é extremamente onerosa para os poderes públicos, sobretudo tendo em conta as sérias dúvidas no que diz respeito à fiabilidade, à saúde das pessoas e à violação dos direitos fundamentais. Dado tratar-se de um mercado em constante evolução, o CESE considera ser mais racional aguardar o aparecimento de outras tecnologias mais aperfeiçoadas, menos intrusivas e que melhor respondam ao objectivo, isto é a segurança da aviação civil. No entender do CESE, devem ser seriamente ponderadas alternativas à utilização de scâneres, nomeadamente scâneres corporais. Uma alternativa poderá ser a utilização de sistemas técnicos para a localização e o reconhecimento esquemáticos de fontes de ameaça que podem em seguida ser verificadas de forma mais precisa no controlo manual.

3.1.3 De igual modo, também não se pondera de forma adequada a rigorosa limitação dos direitos fundamentais resultante da aplicação do regulamento no futuro. Lamentavelmente, num tribunal da Florida que utiliza um sistema de ondas milimétricas, os agentes guardaram 35 000 imagens que foram divulgadas na Internet, violando assim os direitos fundamentais de milhares de pessoas.

3.1.4 Por último, a própria necessidade da selecção da tipologia do acto pela Comissão pode ser posta em questão, bem como o procedimento utilizado na sua adopção.

3.2 Em suma, à luz dos critérios há muito estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE e na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a comunicação da Comissão não parece adequar-se escrupulosamente aos três critérios - necessidade, proporcionalidade e legalidade - que devem estar presentes em todas as medidas adoptadas pelos poderes públicos de uma União (ou Estado) de direito, para que não cerceiem ou limitem o exercício dos direitos e liberdades das pessoas.

3.2.1 Em relação ao primeiro aspecto mencionado, a relação difusa entre a medida proposta – a introdução de «scâneres de segurança» – e a consecução de maiores níveis de segurança aérea, emitem-se sérias reservas.

3.2.2 A própria Comissão, ao avaliar o impacto da introdução de novos métodos e tecnologias na sequência de diversos incidentes registados contra a segurança aérea nos últimos anos, reconhece expressamente na presente comunicação que ela se revela «cada vez mais ineficiente», preconizando antes «uma abordagem mais holística, na qual o aumento da partilha de informação e a análise do factor humano, nomeadamente a observação do comportamento, constituiriam elementos fundamentais no futuro».

3.2.3 Esta avaliação coincide, não por acaso, com a posição da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, que, a pedido da Comissão Europeia, elaborou um relatório *ad hoc* sobre a regulamentação em causa, e que defendeu também esta abordagem em todos os seus pareceres relativos à aplicação de medidas de segurança europeias para responder aos desafios com os quais a UE se depara, incluindo as ameaças terroristas.

3.2.4 É preciso encontrar um equilíbrio entre a necessidade de uma posição europeia sem qualquer discriminação sobre a segurança aérea e a instalação definitiva do «balcão de segurança único», no respeito dos direitos fundamentais, em particular o referente ao consentimento para se submeter voluntariamente aos controlos que utilizam tais tecnologias.

3.2.5 Mais contundente, se possível, é a posição do Grupo de Trabalho sobre o artigo 29.º da Directiva 95/46 CE, que, na sua consulta de 11 de Fevereiro de 2009, afirmou que estes scâneres não são uma alternativa a métodos já aplicados de detecção de elementos que ameaçam a segurança da aviação, chegando inclusivamente à conclusão de que até à data nada demonstra a necessidade de substituir os actuais dispositivos de controlo em vigor nos aeroportos por estes scâneres.

3.3 Em segundo lugar, o Comité manifesta também o seu desacordo em relação ao forte impacto que a aplicação da proposta contida na comunicação pode ter no exercício dos direitos fundamentais.

3.3.1 Uma análise aprofundada do custo da instalação dos scâneres nos aeroportos revela que os benefícios são poucos quando comparados com o atentado aos direitos fundamentais.

3.3.2 Há que encontrar um bom equilíbrio entre liberdade e segurança, e isto exige uma interpretação cuidadosa da legislação por diversas razões.

3.3.3 Por um lado, os direitos e liberdades mais atingidos fazem praticamente todos parte daquilo que o Tribunal Europeu

dos Direitos do Homem designa por núcleo duro intocável da ordem pública instituída pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

3.3.4 Consequentemente, qualquer restrição a esses direitos e liberdades deverá aplicar-se excepcionalmente, quando não haja margem de manobra para outras alternativas juridicamente menos danosas, estar sujeita a controlos supranacionais e ser compatível com as práticas de uma sociedade democrática avançada. A Comissão deverá prever no futuro regulamento procedimentos sumários e preferenciais ou remeter para os já existentes nos Estados-Membros, para resolver as eventuais violações dos Direitos Fundamentais.

3.3.5 Por outro lado, como recorda a advogada-geral Sharpston nas suas Conclusões do Processo C-345/06 (Heinrich), também relativo à adopção de um acto legislativo da Comissão Europeia sobre segurança da aviação civil, não há lugar na UE a argumentos que justifiquem a suspensão ou a limitação das garantias de direitos fundamentais para prevenir riscos para a segurança pública, que podem ser especialmente elevados em períodos ou circunstâncias difíceis.

3.4 O CESE manifesta especial preocupação no que toca a saúde dos passageiros e do pessoal que estão sujeitos a estes controlos. Assim exige que a utilização frequente de aparelhos sofisticados seja reservada a pessoal devidamente qualificado. Neste contexto, é fundamental assegurar condições de remuneração e de trabalho adequadas. A contratação de pessoal qualificado contribui para reduzir os numerosos controlos nos pontos de detecção de metais prejudiciais à saúde.

3.5 O CESE espera que a proposta da Comissão fixe um nível elevado de protecção da saúde, baseando-se em investigações e pareceres científicos, devidamente testados, concludentes e fiáveis, que sejam satisfatórios para os passageiros, e com base no princípio da mínima exposição possível aos eventuais efeitos perniciosos. Deverão ainda prever-se disposições especiais para os passageiros especialmente sensíveis e/ou vulneráveis, nomeadamente grávidas, crianças, pessoas com deficiência ou pessoas portadoras de determinadas doenças que desaconselhem este tipo de rastreio.

3.6 Por último, nenhum teste sobre a inocuidade da utilização de scâneres para a saúde das pessoas rastreadas é conclusivo, não tendo ainda sido adoptado - para o caso de a sua instalação se generalizar - um código de boas práticas consistente com as exigências do direito de protecção dos dados pessoais. Neste sentido, a Comissão deve desenvolver o conteúdo dos protocolos, de modo a incluírem respostas adequadas às preocupações acerca dos direitos fundamentais, e divulgá-los para conhecimento geral dos passageiros, em especial fazendo passar a mensagem de que a utilização dos scâneres tem carácter estritamente voluntário e nunca obrigatório.

3.6.1 Em todo o caso, o passageiro deve poder escolher não se submeter ao rastreio por scâneres, sendo indispensável estabelecer-se garantias legislativas firmes de que as pessoas que fazem esta opção não são submetidas a qualquer procedimento adicional, nomeadamente longas esperas em filas de controlo ou revistas manuais minuciosas, o que não está previsto na Comunicação da Comissão.

3.7 Outro aspecto que gera uma certa perplexidade é a abordagem terminológica e a apresentação temática da proposta da Comissão.

3.7.1 A Comissão utiliza pela primeira vez o termo «scâneres de segurança», que substitui o termo «scâneres corporais» que tinha sido utilizado anteriormente na consulta pública que a Comissão realizou sobre esta matéria para dar cumprimento à Resolução do Parlamento Europeu de 23 de Outubro de 2008.

3.7.2 A nova terminologia visa tornar a comunicação em questão politicamente mais atractiva para efeitos de aprovação, como o demonstra a posição que a Comissão tomou a favor da introdução destes dispositivos nas medidas de segurança da aviação civil a aplicar nos aeroportos dos Estados-Membros da UE.

3.7.3 Assim, por exemplo, no n.º 34 da comunicação da Comissão, afirma-se que os scâneres podem substituir integralmente as restantes técnicas que são utilizadas na segurança da aviação.

3.7.4 De igual modo, admite-se, no n.º 45 da Comunicação, que, tendo em conta a tecnologia de que actualmente se dispõe, «é evidente» que os scâneres de segurança «teriam optimizado» a probabilidade de detecção das ameaças, proporcionando uma capacidade de prevenção «consideravelmente reforçada».

3.7.5 Reitera ainda, no n.º 82, que a instalação de scâneres de segurança poderia proporcionar aos grandes aeroportos «uma maior flexibilidade e a capacidade de reforço da segurança da aviação».

3.7.6 Tendo em conta as mais diversas incertezas quanto à utilização destes dispositivos e as consequências para os direitos e liberdades públicas das pessoas, seria mais apropriado um texto eclético que fizesse o ponto da situação e apresentasse as possíveis alternativas de forma mais objectiva.

3.7.7 Estas especificidades relativas à técnica de redacção utilizada pela Comissão incidem no último dos aspectos anteriormente mencionados, que se refere tanto à selecção da tipologia do acto (um regulamento) como à adequação do procedimento escolhido para a sua adopção (um procedimento de comitologia).

3.8 Em suma, a comunicação levanta sérias dúvidas, não já sobre a sua legalidade, mas sobre a sua legitimidade.

3.8.1 Como é evidente, a Comissão pode actuar neste âmbito por força das competências que lhe confere o n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho.

3.8.2 Todavia, a Comissão deveria ter sido mais cautelosa ao elaborar tão controversa proposta, sobretudo à luz de experiências recentes, que, após impugnação jurídica, a impeliram a modificar os seus próprios actos neste domínio.

3.8.3 Nestas circunstâncias, afigura-se mais apropriado optar por uma decisão dirigida a todos os Estados-Membros ou, inclusivamente por uma recomendação, para propiciar uma margem de manobra mais ampla às autoridades competentes e facultar um período mais longo de experimentação (voluntária) da utilização dos scâneres.

3.8.4 Deve salientar-se ainda que o procedimento de comitologia seguido pela Comissão para a adopção da futura proposta legislativa, embora tendo validade jurídica, é demasiado restrito e obscuro para elaborar um acto tão específico.

3.8.5 Principalmente porque o Tratado de Lisboa estabelece no novo artigo 290.º TFUE as bases de um novo mecanismo para o exercício por parte da Comissão das competências delegadas pelo Conselho e pelo Parlamento, habilitando-os a revogar a delegação sem necessidade de justificação (alínea a) do n.º 2 do citado artigo 290.º). Neste contexto, a Comissão deveria ponderar se as implicações substanciais que a entrada em vigor da proposta de regulamento terá para o património jurídico dos cidadãos não deveriam ser tratadas num quadro institucional mais amplo e aberto ao debate público com todas as partes interessadas e à própria concorrência ideológica entre partidos políticos representativos, que a democracia parlamentar pressupõe, e na qual cabe ao Parlamento Europeu desempenhar um papel de primeiro plano no debate sobre os direitos fundamentais, o que obviamente não é compatível com o procedimento de comitologia.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o primeiro programa da política do espectro radioelétrico

[COM(2010) 471 final — 2010/0252 (COD)]

e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Banda larga europeia: investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais

[COM(2010) 472 final]

(2011/C 107/11)

Relator: **Thomas MCDONOGH**

Em 7 de Outubro de 2010, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o primeiro programa da política do espectro radioelétrico

COM(2010) 471 final — 2010/0252 (COD).

Em 20 de Setembro de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Banda larga europeia: Investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais

COM(2010) 472 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 108 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O Comité felicita a Comissão pelos três documentos deste pacote de medidas para a banda larga. São oportunos, bem ponderados e de alcance geral.

1.2 O Comité apoia decididamente os objectivos definidos na Agenda Digital, que consistem em proporcionar benefícios económicos e sociais sustentáveis graças a um mercado único digital baseado na Internet rápida e ultra-rápida, e aprova totalmente a ambiciosa meta da banda larga enunciada nessa iniciativa emblemática ⁽¹⁾. No entanto, considera que, dentro de al-

guns anos, talvez venha a ser necessário fixar objectivos de conectividade ainda mais ambiciosos a fim de manter a Europa competitiva a nível mundial ⁽²⁾.

1.3 O Comité assinala com preocupação que a taxa de desemprego continua a aumentar em toda a União Europeia, em especial entre os jovens (com menos de 25 anos) ⁽³⁾. Considera que a aplicação bem sucedida do pacote de banda larga é fundamental para combater o desemprego ao fomentar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na Europa, como planeado pela Estratégia Europa 2020.

⁽¹⁾ COM(2010) 245 final/2: Em 2020, todos os europeus devem ter acesso a débitos de Internet superiores a 30 Mbps por segundo (Mbps) e pelo menos 50 % dos agregados familiares europeus deverão ser assinantes de ligações à Internet com débitos superiores a 100 Mbps. A Agenda Digital reafirmou igualmente o objectivo aprovado pelo Conselho Europeu de, até 2013, fazer chegar a banda larga básica a todos os europeus.

⁽²⁾ A Coreia do Sul estabeleceu um plano nacional para tornar comuns os débitos de 1000 Mbps até 2012. O governo está a incentivar as empresas a despenderem os 34 biliões de Won (€23 mil milhões) necessários para concretizar a estratégia. Para comparação, esse valor é praticamente igual ao do orçamento anual para a educação daquele país. (http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click_online/9093991.stm).

⁽³⁾ Comunicado de imprensa do Eurostat com os indicadores europeus – 5/2011, 7 de Janeiro de 2011: Em Novembro de 2010, a taxa de desemprego entre os jovens (com menos de 25 anos) era de 20,7 % na **zona euro** e de 21 % na **UE27**. Em Novembro de 2009, era de 20,1 % e 20,5 %, respectivamente.

1.4 O Comité constata com satisfação que os princípios regulamentares contidos no pacote de medidas para a banda larga são coerentes com o quadro legislativo revisto para as comunicações electrónicas ⁽⁴⁾.

1.5 O Comité considera que o princípio da neutralidade da rede ⁽⁵⁾ é de vital importância para o futuro dos serviços de Internet na Europa. Toma nota do relatório da Comissão sobre a consulta pública relativa à Internet aberta e à neutralidade da rede ⁽⁶⁾ e congratula-se com o apoio a este princípio por parte da Vice-Presidente da Comissão, Neelie Kroes ⁽⁷⁾. O Comité manifesta-se contudo preocupado com o facto de os fornecedores de serviços com um peso significativo no mercado disporem de fortes incentivos comerciais que os levam a agir de forma contrária ao princípio da neutralidade da rede e contra os interesses dos cidadãos. O Comité considera que as disposições do quadro regulamentar das telecomunicações ⁽⁸⁾ poderão necessitar de alterações ulteriores para reforçar os poderes das autoridades reguladoras nacionais (ARN), a fim de garantir a abertura da Internet em toda a Europa e o pleno respeito do princípio da neutralidade da rede por parte dos fornecedores de serviços.

1.6 O Comité chama a atenção da Comissão para vários pareceres anteriores do CESE nos quais manifestou o seu apoio à sociedade da informação, à Estratégia Europa 2020 e à Agenda Digital, bem como para os pareceres em que sublinhou a necessidade de pôr à disposição dos cidadãos de toda a UE um acesso à Internet de elevado débito e de qualidade, e de criar um ambiente regulamentar equilibrado, no qual os serviços de comunicações possam oferecer serviços de elevada qualidade a preços acessíveis ⁽⁹⁾.

1.7 *Estratégia para a banda larga*

1.7.1 O Comité considera que a aplicação eficaz da estratégia da UE para a banda larga é fundamental para o futuro bem-

⁽⁴⁾ Directiva 2009/140/CE e Directiva 2009/136/CE.

⁽⁵⁾ Por neutralidade da rede entende-se o princípio que defende a ausência de restrições por parte dos fornecedores de serviços de Internet ou dos governos sobre conteúdos, sítios Web, plataformas, tipos de equipamentos que podem ser utilizados e modalidades de comunicação permitidos. Se um utilizador paga para obter um determinado nível de acesso à Internet, e outro utilizador paga para ter o mesmo nível de acesso, então os dois utilizadores deveriam poder conectar-se entre si ao nível de acesso a que aderiram. Existem algumas preocupações a respeito da possibilidade de os fornecedores de serviços de banda larga utilizarem a sua infra-estrutura local para bloquear determinadas aplicações e conteúdos de Internet (por exemplo, sítios Web, serviços, protocolos), em particular dos seus concorrentes, ou para alterar os seus modelos de negócio com o objectivo de reduzir a qualidade e o nível de acesso de que beneficiam diferentes utilizadores. Essas mudanças nos modelos de negócio podem conduzir a uma discriminação injusta nos preços e na qualidade do serviço. A possibilidade de introduzir regulamentação que imponha a neutralidade obrigatória da Internet tem sido objecto de aceso debate.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/net_neutrality/report.pdf

⁽⁷⁾ SPEECH/10/643: discurso pronunciado na cimeira da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu sobre «A Internet aberta e a neutralidade da rede na Europa».

⁽⁸⁾ Directiva 2009/140/CE e Directiva 2009/136/CE.

⁽⁹⁾ Ver JO C 120 de 20.5.2005, p. 22; JO C 28 de 3.2.2006, p. 88; JO C 318 de 23.12.2006, p. 222; JO C 97 de 28.4.2007, p. 27; JO C 324 de 30.12.2006, p. 42; JO C 151 de 17.6.2008, p. 25; JO C 44 de 16.2.2008, p. 50; JO C 224 de 30.8.2008, p. 50; JO C 77 de 31.3.2009, p. 60; JO C 175 de 28.7.2009, p. 87; JO C 175 de 28.7.2009, p. 8; JO C 182 de 4.8.2009, p. 56; JO C 218 de 11.9.2009, p. 41; JO C 317 de 23.12.2009, p. 103; JO C 255 de 22.9.2010, p. 116; JO C 44, 11.2.2011, p. 178; JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

-estar económico e social de todos os cidadãos. No entanto, tendo em conta que a situação financeira permanecerá difícil ainda por muitos anos, o Comité está consciente de que a realização dos objectivos relativos à banda larga constituirá um desafio importante para a Europa. O Comité convida o Conselho, a Comissão, os Estados-Membros e o poder local e regional a fazerem tudo o que estiver ao seu alcance para apoiar a realização dos objectivos para a banda larga estabelecidos na Agenda Digital.

1.7.2 O Comité considera que o acesso universal à banda larga de elevado débito é essencial para a promoção da coesão social e territorial ⁽¹⁰⁾. Acolhe com satisfação os planos que visam alargar a utilização dos fundos estruturais e de desenvolvimento rural de forma a complementar a implantação de infra-estruturas de banda larga comercialmente viáveis. No entanto, é também indispensável que os benefícios destes investimentos cheguem aos cidadãos mediante o fornecimento de serviços de elevada qualidade e uma redução significativa dos custos para todos os utilizadores finais. O Comité insta igualmente os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a proporcionarem locais de acesso gratuito à Internet sem fios (WiFi) nas zonas públicas como forma de apoio à Agenda Digital.

1.7.3 O Comité chama a atenção da Comissão para o efeito multiplicador sobre a economia e a qualidade de vida que pode resultar de uma redução dos custos de fornecimento de infra-estruturas de banda larga em toda a Europa. Convida a Comissão, os Estados-Membros e o poder local e regional a envidarem todos os esforços para reduzir estes custos.

1.7.4 Embora se congratule com as medidas que visam estimular e apoiar os investimentos em infra-estruturas de banda larga, o Comité gostaria que tais investimentos fossem efectuados de molde a reforçar a concorrência. Para o Comité, seria preocupante que os apoios fossem aplicados de uma forma desproporcionadamente vantajosa para os fornecedores de serviços com um poder de mercado significativo.

1.7.5 No entanto, o Comité mostra-se decepcionado com a lenta absorção até à data, por parte dos Estados-Membros, dos fundos destinados a apoiar a banda larga ⁽¹¹⁾. O Comité saúda a intenção de fornecer aos Estados-Membros orientações sobre a forma de acelerar os programas e garantir a utilização plena dos fundos disponíveis.

1.8 *Política do espectro radioelétrico (PER)*

1.8.1 O Comité congratula-se por constatar que o programa da política do espectro radioelétrico (PPER) prevê uma legislação para garantir que seja designado e disponibilizado espectro suficiente e adequado para as necessidades de cobertura e de capacidade das tecnologias de banda larga sem fios, para se atingir a meta fixada para 2020. O CESE regozija-se igualmente com o desenvolvimento reforçado da banda larga através de medidas pró-concorrência, nomeadamente a introdução do comércio de espectro, e de medidas que impeçam eventuais distorções quando as licenças existentes são alteradas.

⁽¹⁰⁾ JO C 175 de 28.7.2009, p. 8.

⁽¹¹⁾ Até Setembro de 2009, apenas tinham sido atribuídas 18 % das dotações previstas para o período 2007-2013.

1.8.2 O Comité regozija-se igualmente pelo facto de o programa da política do espectro radioeléctrico visar expressamente a abertura da banda dos 800 MHz do dividendo digital a fim de garantir, até 2013, a cobertura de banda larga, em especial nas zonas rurais. O Comité insta os Estados-Membros a disponibilizarem rapidamente este espectro.

1.8.3 O Comité toma igualmente nota dos planos para utilizar a banda larga por satélite a preços acessíveis com vista a chegar a zonas remotas que não podem ser servidas por via terrestre.

1.8.4 O Comité associa-se à Comissão no pedido dirigido aos Estados-Membros para que contribuam para a rápida realização do objectivo de cobertura de banda larga mediante a adopção imediata de políticas que permitam:

- Disponibilizar faixas de frequências de dimensão suficiente ⁽¹²⁾;
- Conceder rapidamente direitos de utilização;
- Aumentar a flexibilidade e a concorrência;
- Adaptar o comércio secundário à evolução do mercado.

1.9 *Redes de acesso da próxima geração (NGA)*

1.9.1 O estabelecimento das redes NGA é extremamente oneroso e comporta riscos consideráveis para os investidores. O Comité constata que as propostas têm em conta estes riscos e permitem a inclusão de um prémio de risco nos custos dos acessos regulamentados.

1.9.2 O Comité avalia positivamente a abordagem criativa adoptada pela Comissão na prestação de um sólido apoio aos acordos de co-investimento, susceptíveis de reduzir o nível de risco assumido individualmente pelas empresas.

1.9.3 O Comité reconhece que o êxito no cumprimento das regulamentações de acesso às redes NGA dependerá em grande medida da sua aplicação por parte das autoridades reguladoras nacionais em cada Estado-Membro. O Comité convida a Comissão e os Estados-Membros a prestarem todo o apoio às ARN e ao Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Electrónicas (ORECE), de modo a que possam realizar com êxito a sua difícil tarefa.

2. **Recomendações**

2.1 A fim de assegurar a prossecução da Internet aberta e a protecção da neutralidade das redes, a Comissão e as ARN devem monitorizar atentamente as técnicas utilizadas pelos ope-

radores para gerirem os fluxos de dados nas suas redes e o potencial impacto que podem ter na experiência de utilização da Internet.

2.2 À luz da experiência, a Comissão deverá analisar se o quadro regulamentar das telecomunicações é adequado para fazer face aos desafios colocados pela ameaça que os fornecedores de serviços representam para a Internet aberta e para a neutralidade das redes.

2.3 Os planos nacionais para a banda larga devem ser actualizados quanto antes de modo a incluírem planos de projectos para o fornecimento de banda larga rápida e ultra-rápida.

2.4 Os planos nacionais para a banda larga devem seguir as normas de boas práticas em matéria de planeamento de projectos e conter informações precisas sobre os recursos necessários para os vários objectivos e as principais etapas de realização.

2.5 A UE deve rever periodicamente os planos nacionais para a banda larga, a fim de identificar as eventuais carências em termos de recursos e outros problemas que afectem esses planos.

2.6 Os planos nacionais para a banda larga devem incluir informações detalhadas sobre todos os planos e investimentos públicos directos em infra-estruturas e obras civis que possam facilitar a realização dos objectivos da Agenda Digital.

2.7 O Comité solicita à Comissão que preste especial atenção aos efeitos sobre a concorrência nos Estados-Membros, a fim de controlar a forma como são aplicadas as reduções de custos na rede de banda larga.

2.8 Através dos mecanismos apropriados, a Comissão deverá garantir que a fixação dos preços do espectro radioeléctrico se situe sempre a um nível adequado de modo a que a prestação de serviços competitivos seja viável do ponto de vista económico.

2.9 Para estimular a economia digital, os Estados-Membros e os órgãos de poder regional devem proporcionar locais de acesso gratuito à Internet sem fios (WiFi) em zonas públicas.

2.10 Ao empreender projectos de infra-estruturas em regime de co-investimento ou de parcerias público-privado (PPP), os Estados-Membros e o poder regional deverão ter o cuidado de não comprometer a concorrência sã no mercado ⁽¹³⁾.

2.11 Paralelamente ao desenvolvimento das tecnologias e dos serviços radioeléctricos, é importante dar prioridade às preocupações de saúde pública em relação aos efeitos potencialmente perigosos dos campos electromagnéticos e tranquilizar a opinião pública com medidas para monitorizar esses efeitos.

⁽¹²⁾ É essencial que o espectro designado seja disponibilizado *de forma eficaz*; para tal, é necessário abrir espectro suplementar (como as faixas de 2,6 GHz e de 800 MHz) e liberalizar a utilização do espectro existente (por exemplo, as faixas de 900/1 800 MHz — ver a Directiva GSM revista e a decisão relativa aos 900/1 800 MHz).

⁽¹³⁾ Ver CESE 1184/2010, ainda não publicado no JO.

2.12 O Comité considera que, ao autorizarem a implantação de redes sem fios, o poder local deve fazer cumprir com eficácia as regulamentações ambientais e sanitárias, de forma a garantir um fornecimento rápido e a baixo custo de serviços que respeitem plenamente estas regulamentações.

2.13 Para garantir uma aplicação homogénea em toda a UE das regulamentações em matéria de redes de acesso de nova geração e identificar possíveis problemas de recursos, a Comissão deve propor que as ARN sejam submetidas a uma auditoria periódica. Esta auditoria poderia assumir a forma de uma avaliação inter-pares, sob os auspícios do ORECE.

2.14 A UE deve considerar a possibilidade de atribuir fundos ao ORECE com o objectivo de:

- criar um grupo de peritos capazes de complementar as competências das ARN numa base *ad hoc*;
- financiar um programa de desenvolvimento profissional para o pessoal das ARN;
- financiar uma função de auditoria e uma unidade encarregada das boas práticas para ajudar a garantir um nível de excelência uniforme na aplicação das regulamentações em toda a Europa.

3. Contexto

3.1 O desenvolvimento das redes de comunicação de alta velocidade tem hoje o mesmo impacto revolucionário que teve há um século o desenvolvimento das redes eléctricas e de transportes. Embora a Europa seja uma das regiões do mundo com um maior nível de interconexão⁽¹⁴⁾, muitas zonas da União continuam a não dispor de serviços básicos de Internet e mesmo em áreas urbanas as conexões de alta velocidade são raras.

3.2 A exigência de NGA muito mais rápidas está a aumentar entre os cidadãos e as empresas de todo o mundo. A este respeito, a Europa continua a acusar atraso relativamente a alguns dos seus principais concorrentes internacionais: 30 % dos europeus nunca utilizaram a Internet e a taxa de penetração das redes de alta velocidade de fibra óptica é de apenas 1 % na Europa, enquanto no Japão é de 12 % e na Coreia do Sul 15 %.

3.3 A Agenda Digital⁽¹⁵⁾, uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020⁽¹⁶⁾, que tem como objectivo uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, fixou objectivos ambiciosos para o acesso à banda larga na Europa: em 2020, todos os europeus devem ter acesso a débitos de Internet superiores a 30 Mbps por segundo (Mbps) e pelo menos 50 % dos agregados familiares europeus deverão ser assinantes de ligações à Internet com débitos superiores a 100 Mbps. A Agenda Digital reafirmou igualmente o objectivo aprovado pelo Conselho Europeu de, até 2013, fazer chegar a banda larga

básica a todos os europeus. Para alcançar estes objectivos ambiciosos é necessário desenvolver uma política global baseada numa combinação de tecnologias e monitorizar cuidadosamente os progressos ao longo do tempo⁽¹⁷⁾.

3.4 O pacote de banda larga, em apreciação no presente parecer, consiste de documentos da Comissão que foram elaborados para dar cumprimento aos objectivos da Agenda Digital em matéria de conectividade. Este pacote compreende:

- uma série de propostas destinadas a satisfazer os requisitos de planeamento e financiamento necessários para cumprir os objectivos de conectividade – COM(2010) 472 – *Banda larga europeia: investir no crescimento induzido pelas tecnologias digitais*;
- uma proposta legislativa que visa estabelecer o primeiro programa da política do espectro radioelétrico, a fim de regular e harmonizar as infra-estruturas sem fios necessárias para apoiar os objectivos da Estratégia Europa 2020 – COM(2010) 471 – *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o primeiro programa da política do espectro radioelétrico*;
- uma recomendação sobre a forma como as autoridades reguladoras nacionais de toda a UE devem regulamentar o acesso às NGA necessário para proporcionar o acesso à banda larga rápida e ultra-rápida previsto na Agenda Digital – C(2010) 6223/3.

4. Observações

4.1 Estratégia para a banda larga

4.1.1 As ambições da Estratégia Europa 2020 e os objectivos da Agenda Digital só poderão ser realizados se os Estados-Membros desenvolverem e aplicarem planos nacionais eficazes para a banda larga. Embora todos os Estados-Membros disponham actualmente de estratégias para a banda larga, estas terão de ser actualizadas em breve a fim de incluírem planos para redes de débito ultra-elevado, com objectivos concretos e medidas de execução definidas.

4.1.2 O planeamento e a execução das estratégias nacionais para a banda larga são essenciais para o seu êxito. É igualmente importante que os Estados-Membros desenvolvam as redes NGA de modo a que nenhuma região da UE fique para trás, pois, de contrário, o fosso digital começará a ampliar-se de novo, com o consequente atraso no desenvolvimento económico das regiões desfavorecidas que não podem participar na economia digital emergente.

4.1.3 A fim de avaliar a viabilidade dos planos nacionais para a banda larga, seria útil que os Estados-Membros identificassem os recursos (humanos e outros) necessários para a sua execução, bem como as etapas fundamentais dos projectos. Estes planos de projectos deverão em seguida ser objecto de monitorização a fim de se seguir a sua execução e de os manter actualizados.

⁽¹⁴⁾ Fórum Económico Mundial – *Global Information Technology Report 2009-2010* (Relatório mundial sobre as tecnologias da informação 2009-2010), <http://www.networkedreadiness.com/gitr/>.

⁽¹⁵⁾ *Uma Agenda Digital para a Europa* – COM(2010) 245 final/2.

⁽¹⁶⁾ *EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* – COM(2010) 2020 final.

⁽¹⁷⁾ Por exemplo, é razoável prever que, para manter viável a meta dos 100 Mbps, cerca de 15 % dos agregados familiares europeus disponham, em 2015, de contratos de acesso com débitos deste nível.

4.1.4 A qualidade das redes, os custos do seu fornecimento e a prática de preços competitivos para o utilizador final são importantes critérios de gestão para os programas de construção das redes. Dado que até 80 % dos custos ligados às infra-estruturas de rede resultam das obras de engenharia civil, é fundamental que o poder nacional e local se empenhe em reduzir de forma significativa os custos mediante uma coordenação eficaz dos projectos de infra-estruturas.

4.1.5 Uma informação correcta facilita um planeamento e uma gestão de qualidade. Os planos nacionais para a banda larga devem incluir informações detalhadas sobre todos os planos e investimentos públicos directos programados, incluindo as obras civis, que possam facilitar a construção de infra-estruturas.

4.1.6 A menos que as autoridades reguladoras nacionais giram habilmente o problema, a posição dominante dos fornecedores de serviços com um poder de mercado significativo poderá prejudicar o desenvolvimento da concorrência e a implantação das infra-estruturas.

4.1.7 A cooperação e a partilha entre fornecedores privados de infra-estruturas são essenciais para garantir a eficiência, a rapidez de execução, a sustentabilidade ambiental e a oferta de preços competitivos para os utilizadores finais.

4.1.8 Infelizmente, os concorrentes mostram dificuldade em cooperar, a menos que sejam obrigados a fazê-lo. O Comité observa com satisfação que o pacote de banda larga prevê a obrigação de os fornecedores privados de infra-estruturas publicarem informações de qualidade sobre as infra-estruturas existentes e programadas, de modo a facilitar o bom planeamento e a utilização eficiente dos recursos.

4.1.9 O custo dos serviços de comunicações e a transparência dos preços são dois elementos essenciais para garantir que os cidadãos beneficiam dos investimentos em infra-estruturas de banda larga realizados pela União, pelos Estados-Membros e pelo poder regional.

4.1.10 O Comité está favoravelmente impressionado com o alcance e a variedade dos financiamentos disponíveis para ajudar a alcançar os objectivos de banda larga universal definidos na Agenda Digital. O Comité congratula-se igualmente com os planos relativos à criação de novos instrumentos de financiamento a incluir no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

4.2 Política do espectro radioelétrico (PER)

4.2.1 O programa da política do espectro radioelétrico reveste-se de grande importância devido ao papel omnipresente que as comunicações sem fios irão desempenhar na economia inteligente, sustentável e inclusiva prevista na Estratégia Europa 2020. Além das comunicações humanas e da utilização da Internet, a tecnologia sem fios será fundamental para permitir futuras aplicações em todos os domínios da sociedade - desde os sistemas de medição inteligente de energia aos sistemas de transporte inteligentes e à Internet das coisas.

4.2.2 Em particular, o Comité salienta a importância do PPER para o estabelecimento de redes inteligentes em toda a Europa, o que será essencial para a concretização de um crescimento sustentável.

4.2.3 O Comité observa que a taxa de crescimento mais elevada no mercado de banda larga da UE se regista na banda larga móvel, sector cuja penetração mais do que duplicou no ano passado. As tecnologias sem fios são, portanto, cada vez mais importantes para responder à necessidade de serviços de comunicações de banda larga.

4.2.4 Os campos electromagnéticos podem ser perigosos para o bem-estar dos cidadãos. O Comité congratula-se por o PPER reconhecer a necessidade de uma monitorização permanente dos efeitos da utilização do espectro para a saúde.

4.3 Redes de acesso da próxima geração (NGA)

4.3.1 As propostas de acesso regulamentado relativas às redes NGA são fruto de vários anos de estudo por parte da Comissão sobre como obter um justo equilíbrio entre o fomento do investimento em redes e a protecção de um ambiente competitivo. As propostas proporcionam ainda ao sector das comunicações os esclarecimentos necessários sobre as regulamentações que terão impacto nas suas decisões de investimento e nos planos relativos às redes de acesso da próxima geração.

4.3.2 Algumas autoridades reguladoras nacionais poderão não dispor das competências ou da capacidade para fazer face ao trabalho que têm de realizar. Estas autoridades poderiam, neste caso, ser apoiadas nessa tarefa complexa por um grupo de peritos com acesso a recursos a nível central, eventualmente organizado e gerido através do ORECE.

4.3.3 As competências e a capacidade das ARN poderiam ser reforçadas através do ORECE, se esta organização pudesse providenciar um programa de desenvolvimento profissional aos seus membros e apoiar a aplicação de boas práticas.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA)»

[COM(2010) 521 final]

(2011/C 107/12)

Relator: **Peter MORGAN**

Em 19 de Outubro de 2010, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA)

COM(2010) 521 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 17 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 173 votos a favor, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE está ciente do actual grau de dependência da sociedade civil em relação aos serviços prestados via Internet. De igual modo, manifesta preocupação com o relativo desconhecimento da sociedade civil sobre a sua própria cibersegurança. Na opinião do CESE, a Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) é a agência responsável por assistir os Estados-Membros e os prestadores de serviços na melhoria das suas normas gerais de segurança de modo que todos os utilizadores da Internet tomem as medidas necessárias para garantir a sua cibersegurança pessoal.

1.2 Deste modo, o CESE apoia a proposta de desenvolver a ENISA com a finalidade de contribuir para um elevado nível de segurança das redes e da informação dentro da UE, bem como de sensibilizar e desenvolver na sociedade uma cultura de segurança das redes e da informação em benefício dos cidadãos, dos consumidores, das empresas e das organizações do sector público na União Europeia, contribuindo assim para o normal funcionamento do mercado interno.

1.3 A missão da ENISA é essencial para a evolução das infra-estruturas de rede do governo, da indústria, do comércio e da sociedade civil da UE. O CESE espera que a Comissão Europeia estabeleça para a ENISA as mais elevadas normas de desempenho e monitorize a sua aplicação no contexto das novas ameaças que se colocam à cibersegurança.

1.4 As ciberestratégias delineadas pela NATO, pela Europol e pela Comissão Europeia dependem todas de uma cooperação eficaz com os Estados-Membros, que dispõem, eles próprios, de uma panóplia de organismos internos para lidar com as questões da cibersegurança. As estratégias da NATO e da Europol propõem-se ser proactivas e operacionais. No âmbito da estratégia da Comissão Europeia, a ENISA é, claramente, um ele-

mento importante de um conjunto complexo de agências e missões em matéria de protecção de infra-estruturas críticas de informação. Enquanto o novo regulamento não propuser um papel operacional para a ENISA, o CESE continua a considerar que ela é a agência em primeiro lugar responsável pela protecção de infra-estruturas críticas de informação na sociedade civil da UE.

1.5 A nível nacional, a responsabilidade operacional pela cibersegurança incumbe aos Estados-Membros, o que faz com que as normas em matéria de protecção de infra-estruturas críticas de informação difiram de país para país. A ENISA tem como função fazer com que os Estados-Membros menos equipados ascendam a um nível aceitável. Cabe à ENISA assegurar a cooperação entre os Estados-Membros e assisti-los na aplicação das melhores práticas. No contexto das ameaças transfronteiras, o papel da ENISA deve ser o de alertar e prevenir.

1.6 A ENISA terá também de estar envolvida na cooperação internacional com potências exteriores à UE. Essa cooperação, com elevado cariz político, envolverá muitos sectores da UE, mas o CESE julga que a ENISA tem de procurar o seu lugar na cena internacional.

1.7 O Comité considera que a ENISA pode desempenhar um papel inestimável ao contribuir para o lançamento de projectos de investigação no domínio da segurança.

1.8 No âmbito da avaliação de impacto, o CESE não apoiará neste momento a aplicação plena das opções 4 e 5, que tornariam a ENISA uma agência operacional. A cibersegurança é um problema que assume uma dimensão significativa. Dado o desenvolvimento dinâmico das ameaças, os Estados-Membros necessitam de manter capacidade para combatê-las de forma

proactiva. Normalmente, a criação de agências operacionais a nível da UE resulta numa desvalorização das competências dos Estados-Membros. No domínio da cibersegurança, sucede o inverso: é necessário potenciar as competências dos Estados-Membros.

1.9 O CESE compreende o ponto de vista da Comissão de que a ENISA deverá ter uma missão definida e bem controlada e dispor de recursos adequados. Ainda assim, é preocupação do CESE que a limitação do mandato da ENISA a cinco anos possa pôr em causa a realização dos projectos de longo prazo e comprometer o desenvolvimento do capital humano e do conhecimento na agência. Teríamos uma agência de dimensão reduzida confrontada com um importante problema que assume proporções crescentes. O âmbito e a escala da missão da ENISA obriga esta agência a dispor de equipas especializadas. O seu trabalho consistirá em tarefas de curto prazo e projectos de longo prazo. Por conseguinte, o CESE preferia que o mandato da ENISA fosse dinâmico e susceptível de prorrogação por tempo indeterminado, mediante apreciações e avaliações periódicas. Os recursos poderiam ser depois afectados progressivamente, se e quando necessário.

2. Introdução

2.1 O presente parecer diz respeito a um regulamento que visa incrementar o desenvolvimento da ENISA.

2.2 A Comissão apresentou a sua primeira proposta de abordagem de uma política europeia em matéria de segurança das redes e da informação numa Comunicação de 2001 (COM(2001) 298 final). O parecer⁽¹⁾ que apresenta uma resposta exaustiva à comunicação teve como relator Daniel Retureau.

2.3 Posteriormente, a Comissão propôs um regulamento de criação da ENISA (COM(2003) 63 final). O parecer do CESE⁽²⁾ sobre este regulamento teve como relator Göran Lagerholm. A ENISA foi efectivamente criada pelo Regulamento (CE) n.º 460/2004.

2.4 Como a utilização da Internet continuou a aumentar exponencialmente, a segurança da informação tornou-se uma preocupação crescente. Em 2006, a Comissão publicou uma comunicação explanando uma estratégia para uma sociedade da informação segura (COM(2006) 251 final). O correspondente parecer do CESE⁽³⁾ foi elaborado por Antonello Pezzini.

2.5 Dada a crescente preocupação com a segurança da informação, a Comissão apresentou, em 2009, uma proposta para a protecção das infra-estruturas críticas da informação (COM(2009) 149 final). Thomas McDonogh elaborou o parecer⁽⁴⁾, que foi aprovado em reunião plenária do CESE, em Dezembro de 2009.

2.6 Surge agora a proposta de reforçar e melhorar a ENISA com a finalidade de contribuir para um elevado nível de segurança das redes e da informação dentro da UE, bem como de sensibilizar os utilizadores e desenvolver na sociedade uma cultura de segurança das redes e da informação em benefício dos cidadãos, dos consumidores, das empresas e das organizações do sector público na União Europeia, contribuindo assim para o normal funcionamento do mercado interno.

2.7 No entanto, a ENISA não é a única agência de segurança actuante no ciberespaço da UE. A resposta à ciberguerra e ao ciberterrorismo é da responsabilidade dos militares. Neste domínio, a NATO é a principal organização envolvida. De acordo com o seu novo conceito estratégico, aprovado em Lisboa, em Novembro de 2010 (disponível em <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>), a NATO continuará a desenvolver as suas capacidades de prevenção, detecção, defesa e recuperação de ciberataques, utilizando o seu processo de planeamento para reforçar e coordenar as capacidades de ciberdefesa nacionais, centralizando a protecção de todos os seus organismos contra ciberataques e promovendo uma melhor integração das suas capacidades de informação, alerta e resposta a ciberataques com as capacidades dos países membros.

2.8 Na sequência do ciberataque à Estónia de 2007, foi formalmente criado, em 14 de Maio de 2008, o Centro de Excelência Cooperativo para a Ciberdefesa (CCD COE, na sigla em inglês), com o fito de reforçar a capacidade de ciberdefesa da NATO. Localizado em Talin, na Estónia, o Centro constitui um esforço internacional que, actualmente, inclui a Estónia, Letónia, Lituânia, Alemanha, Hungria, Itália, Eslováquia e Espanha como países financiadores.

2.9 A nível da UE, a criminalidade electrónica é da competência da Europol. Segue-se um excerto de um elemento de prova escrito fornecido pela Europol à Câmara dos Lordes (ver <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lddeucom/68/68we05.htm>):

É notório que, para garantir a eficácia da sua prevenção ou detecção, as agências responsáveis pela aplicação da lei precisam de acompanhar a evolução tecnológica da criminalidade. Além disso, dada a natureza sem fronteiras da alta tecnologia, é necessário assegurar uma capacidade de nível igualmente elevado em toda a UE, de modo a impedir o desenvolvimento de «pontos fracos» onde a criminalidade de alta tecnologia possa prosperar impunemente. Esta capacidade está longe de ser homogénea na UE. Constata-se, de facto, um desenvolvimento claramente assimétrico: em certos Estados-Membros têm sido realizados grandes avanços em determinados domínios, enquanto outros revelam algum atraso em termos tecnológicos. Esta assimetria cria a necessidade de um serviço centralizado que ajude todos os Estados-Membros a coordenar actividades conjuntas, a promover a harmonização de abordagens e normas de qualidade e a identificar e partilhar as melhores práticas. Só assim as agências responsáveis pela aplicação da lei poderão envidar um esforço homogéneo de combate à criminalidade de alta tecnologia a nível da UE.

(1) JO C 48 de 21.2.2002, p. 33.

(2) JO C 220 de 16.9.2003, p. 33.

(3) JO C 97 de 28.4.2007, p. 21.

(4) JO C 255 de 22.9.2010, p. 98.

2.10 O Centro de Criminalidade no domínio da Alta Tecnologia (*High Tech Crime Center*, HTCC) foi criado no seio da Europol em 2002. Trata-se de uma unidade relativamente pequena, mas prevê-se que se venha a tornar a peça central do trabalho da Europol neste domínio. O HTCC desempenha um papel importante em matéria de coordenação, apoio operacional, análise estratégica e formação. A função da formação é particularmente importante. Além disso, a Europol criou a Plataforma Europeia para a Cibercriminalidade (*European Cyber Crime Platform*, ECCP), centrada nos seguintes componentes:

- Sistema em Linha de Informações sobre Criminalidade na Internet (I-CROS);
- Ficheiro de análise (Cyborg);
- Plataforma de Peritagem Forense na Internet (I-FOREX).

2.11 A estratégia da UE em matéria de cibersegurança é descrita no capítulo «Confiança e segurança» da Agenda Digital para a Europa. Os desafios são apresentados da seguinte forma:

«Até à data, a Internet tem provado ser assinalavelmente segura, resiliente e estável, mas as redes informáticas e os terminais dos utilizadores finais continuam a ser vulneráveis a um grande leque de ameaças, que constantemente evoluem: nos últimos anos, as mensagens

de correio electrónico não desejadas (*spam*) cresceram de tal forma que congestionam seriamente o tráfego de correio na Internet – várias estimativas apontam para 80 % a 98 % de todas as mensagens de correio electrónico em circulação – e espalham toda uma variedade de vírus e de software malicioso. Há uma vaga crescente de roubos de identidade e de fraudes em linha. Os ataques estão a tornar-se cada vez mais sofisticados (*cavalos de Tróia*, *software robô*, etc.), tendo muitas vezes propósitos financeiros. Podem ter também motivações políticas, como demonstraram os recentes ciberataques que tiveram como alvos a Estónia, a Lituânia e a Geórgia.»

2.12 As acções previstas na Agenda são:

Acção-chave 6: Apresentar, em 2010, medidas que visem pôr em prática uma **política reforçada e de alto nível em matéria de segurança das redes e da informação**, incluindo iniciativas legislativas, como a modernização da ENISA e outras medidas que permitam reagir mais rapidamente em caso de ataques informáticos, incluindo uma equipa de resposta a emergências informáticas (CERT) para as instituições da UE;

Acção-chave 7: Apresentar, até 2010, medidas, nomeadamente iniciativas legislativas, que visem **combater os ciberataques contra sistemas informáticos** e, até 2013, regras em matéria de jurisdição do ciberespaço aos níveis europeu e internacional.

2.13 Numa comunicação de Novembro de 2010 (COM(2010) 673 final), a Comissão deu seguimento à Agenda, apresentando a Estratégia de Segurança Interna da UE. Esta contém cinco objectivos, pretendendo o terceiro reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço. Estão previstos três programas e as acções detalhadas são apresentadas no quadro seguinte (retirado da comunicação disponível em http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf):

OBJECTIVOS E ACÇÕES	RESPONSÁVEIS	CALENÁRIO
OBJECTIVO 3: Reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço		
<i>Acção 1: Desenvolver as capacidades no domínio da aplicação da lei e judiciário</i>		
Criação de um Centro de Cibercriminalidade da UE	Sob reserva de um estudo de viabilidade da COM em 2011	2013
Desenvolvimento das capacidades de investigação e repressão da cibercriminalidade	EM com CEPOL, Europol e Eurojust	2013
<i>Acção 2: Trabalhar com as empresas para capacitar e proteger os cidadãos</i>		
Desenvolvimento de sistemas de informação sobre a ocorrência de incidentes de cibercriminalidade e fornecimento de orientações aos cidadãos sobre cibersegurança e cibercriminalidade	EM, COM, Europol, ENISA e o sector privado	Em curso
Orientações sobre a cooperação para o tratamento dos conteúdos ilegais em linha	COM com EM e o sector privado	2011
<i>Acção 3: Melhorar a capacidade de resposta aos ciberataques</i>		
Criação de uma rede de equipas de emergência de resposta no domínio informático em todos os EM e outra nas instituições da UE, bem como realização periódica de planos de contingência nacionais e exercícios de resposta e recuperação	EM e instituições da UE com ENISA	2012
Criação de um sistema europeu de alerta e de partilha de informações (EISA)	EM/COM/ ENISA	2013

2.14 As ciberestratégias delineadas pela NATO, pela Europol e pela Comissão Europeia dependem todas de uma cooperação eficaz com os Estados-Membros, que dispõem, eles próprios, de uma panóplia de organismos internos para lidar com as questões da cibersegurança. As estratégias da NATO e da Europol propõem-se ser proactivas e operacionais. No âmbito da estratégia da Comissão Europeia, a ENISA é, claramente, apenas um componente de um vasto conjunto de agências e missões em matéria de protecção de infra-estruturas críticas de informação. Enquanto o novo regulamento não propuser um papel operacional para a ENISA, o CESE continua a considerar que ela é a agência em primeiro lugar responsável pela protecção de infra-estruturas críticas de informação na sociedade civil da UE.

3. A proposta relativa à ENISA

3.1 O problema a resolver pela ENISA está associado a sete factores:

- (1) Diversidade e fragmentação das abordagens nacionais
- (2) Reduzida capacidade europeia em matéria de alerta rápido e de resposta
- (3) Falta de dados fiáveis e reduzido conhecimento dos novos problemas
- (4) Falta de sensibilização para os riscos e os desafios da segurança das redes e da informação (SRI)
- (5) A dimensão internacional dos problemas de segurança das redes e da informação (SRI)
- (6) A necessidade de modelos de colaboração para garantir a aplicação adequada das políticas
- (7) A necessidade de combater mais eficazmente a cibercriminalidade.

3.2 A proposta relativa à ENISA constitui um elemento central, tanto para as políticas existentes como para as novas iniciativas descritas na Agenda Digital da UE.

3.3 Entre as políticas existentes a apoiar pela ENISA estão:

- (i) Um Fórum Europeu dos Estados-Membros destinado a promover o debate e o intercâmbio de boas práticas políticas tendo em vista partilhar objectivos e prioridades políticas sobre a segurança e a resiliência da infra-estrutura TIC;
- (ii) Uma parceria público-privada europeia para a resiliência, que constitui o quadro flexível de governação à escala europeia para a resiliência da infra-estrutura TIC, que visa intensificar a cooperação entre o sector público e o privado na mira da consecução dos objectivos em termos de segurança e resiliência;
- (iii) O Programa de Estocolmo, adoptado pelo Conselho Europeu em 11 de Dezembro de 2009, promove políticas que garantam a segurança das redes e permitam uma reacção mais rápida em caso de ataques informáticos na União.

3.4 Os novos desenvolvimentos a apoiar pela ENISA incluem:

- (i) A intensificação das actividades do Fórum Europeu dos Estados-Membros (EFMS);
- (ii) O apoio à Parceria Público-Privada Europeia para a Resiliência (PPPER) através da discussão de medidas e instrumentos inovadores para melhorar a segurança e a resiliência;
- (iii) A aplicação prática dos requisitos de segurança do pacote regulamentar das comunicações electrónicas;
- (iv) A facilitação de exercícios de preparação no domínio da cibersegurança em toda a UE;
- (v) Criação de uma CERT para as instituições da UE;
- (vi) A mobilização dos Estados-Membros e o apoio aos mesmos na ultimateção e, se necessário, na criação de CERT nacionais/governamentais com vista a estabelecer uma rede de equipas perfeitamente operacional que cubra toda a Europa;
- (vii) A sensibilização para os desafios da segurança das redes e da informação (SRI).

3.5 Antes da finalização da presente proposta, foram analisadas cinco opções políticas diferentes, cada uma delas com opções associadas em termos de missão e de recursos. Foi escolhida a opção 3, que consiste em alargar as actuais funções atualmente da ENISA, tornando as autoridades policiais/judiciais e de protecção da privacidade partes interessadas de pleno direito.

3.6 Segundo a opção 3, uma Agência SRI modernizada contribuiria para:

- Reduzir a fragmentação das abordagens nacionais (factor de problema 1), aumentar os dados e os conhecimentos/informações em que se baseiam as políticas e decisões (factor de problema 3) e aumentar a sensibilização geral para os riscos e desafios da SRI e a resposta aos mesmos (factor de problema 4) ao contribuir para:
 - uma recolha mais eficaz, por cada Estado-Membro, de informações relevantes sobre os riscos, as ameaças e as vulnerabilidades;
 - uma maior disponibilidade de informações sobre os desafios e os riscos SRI actuais e futuros;
 - políticas SRI de maior qualidade nos Estados-Membros.

— Melhorar a capacidade europeia de alerta rápido e de resposta (factor de problema 2):

— ajudando a Comissão e os Estados-Membros a organizarem exercícios pan-europeus, conseguindo desse modo economias de escala na resposta a incidentes ao nível da UE;

— facilitando o funcionamento da PPPER (parceria público-privada europeia para a resiliência), o que poderá, em última análise, conduzir a mais investimentos, suscitados pela existência de objectivos políticos comuns e de normas de segurança e de resiliência à escala da UE.

— Promover uma abordagem global em relação à SRI (factor de problema 5):

— aumentando o intercâmbio de informações e conhecimentos com países de fora da UE.

— Combater mais eficiente e eficazmente a cibercriminalidade (factor de problema 7):

— participando em tarefas não operacionais relacionadas com os aspectos SRI da repressão e da cooperação judicial, tais como o intercâmbio internacional de informações e a formação (por exemplo, em cooperação com a Academia Europeia de Polícia – CEPOL).

3.7 Com a opção 3, a ENISA disporia de todos os recursos necessários para exercer as suas actividades de um modo satisfatório e rigoroso, ou seja, produzindo um impacto real. Com mais recursos disponíveis ⁽⁵⁾, a ENISA poderá assumir um papel muito mais proactivo e tomar mais iniciativas para estimular a participação activa das partes interessadas. Além disso, esta nova situação oferecer-lhe-ia maior flexibilidade para reagir rapidamente às constantes alterações no ambiente SRI.

3.8 A opção de política 4 implica novas funções operacionais no combate aos ciberataques e na resposta aos incidentes informáticos. Além das actividades acima referidas, a Agência teria funções operacionais, como a assunção de um papel mais activo na protecção das infra-estruturas críticas da informação na UE, por exemplo na prevenção e resposta a incidentes, especificamente agindo como equipa de resposta a emergências informáticas (CERT) no domínio da SRI na UE e coordenando as CERT nacionais enquanto centro de crise SRI da UE, incluindo quer as actividades de gestão quotidiana quer a organização de serviços de emergência.

3.9 A opção 4 produziria, para além dos impactos conseguidos com a opção 3, um impacto mais pronunciado ao nível operacional. Ao agir como CERT da UE em matéria de SRI e ao coordenar as CERT nacionais, a Agência contribuiria para a realização de maiores economias de escala na resposta a incidentes ao nível da UE e para a redução dos riscos operacionais para as empresas, devido, por exemplo, a níveis mais elevados

de segurança e resiliência. A opção 4 exigiria um aumento substancial do orçamento e dos recursos humanos da Agência, o que levanta problemas acerca da sua capacidade de absorção e de utilização eficaz do orçamento em relação aos benefícios almejados.

3.10 A opção política 5 inclui funções operacionais no apoio às autoridades policiais e judiciais no combate à cibercriminalidade. Além das actividades mencionadas na opção 4, esta opção permitiria à ENISA:

— Prestar apoio em matéria de direito processual (cf. Convenção sobre o Cibercrime): por exemplo, recolha de dados de tráfego, intercepção de dados sobre conteúdos, monitorização dos fluxos em caso de ataques na forma de negação de serviço;

— Funcionar como centro especializado para investigações criminais que incluam aspectos SRI.

3.11 A opção 5, com a adição de funções operacionais de apoio às autoridades policiais e judiciais, garantiria uma maior eficácia no combate à cibercriminalidade do que as opções 3 e 4.

3.12 A opção 5 implicaria um aumento substancial dos recursos da Agência e colocaria problemas semelhantes de capacidade de absorção e de utilização eficaz do orçamento.

3.13 Embora as opções 4 e 5 produzissem maiores impactos positivos do que a opção 3, a Comissão considera existirem vários motivos para a sua não prossecução:

— Seriam politicamente sensíveis para os Estados-Membros no que respeita às suas responsabilidades em matéria de protecção das infra-estruturas críticas da informação (ou seja, alguns Estados-Membros não seriam favoráveis a que se centralizassem as funções operacionais);

— O alargamento do mandato nos moldes previstos pelas opções 4 e 5 poderia fazer com que a posição da Agência se tornasse ambígua;

— A adição destas novas tarefas operacionais completamente diferentes ao mandato da Agência poderia ser muito problemática a curto prazo e correr-se-ia o risco de a Agência não ser capaz de desempenhar esse tipo de tarefa adequadamente num prazo razoável;

— Por fim, mas não menos importante, o custo de aplicação das opções 4 e 5 atinge um nível proibitivo – o orçamento necessário seria o quádruplo ou o quántuplo do orçamento actual da ENISA.

⁽⁵⁾ A referência a mais recursos está condicionada à aprovação da proposta relativa à ENISA na sua versão actual.

4. Disposições do regulamento

4.1 A Agência presta assistência à Comissão e aos Estados-Membros por forma a ajudá-los a cumprir os requisitos legais e regulamentares da segurança das redes e da informação.

4.2 O conselho de administração define a orientação geral das actividades da Agência.

4.3 O conselho de administração é composto por um representante de cada Estado-Membro, três representantes da Comissão por ela designados e um representante por cada um dos três seguintes grupos: empresas do sector das tecnologias da informação e das comunicações; consumidores; especialistas do mundo académico no domínio da segurança das redes e da informação.

4.4 A Agência é gerida pelo seu director executivo que desempenha as suas funções com independência e é responsável pela elaboração do programa de trabalho da Agência, a aprovar pelo conselho de administração.

4.5 O director executivo é também responsável pela elaboração de um orçamento anual de apoio ao programa de trabalho. O conselho de administração tem de submeter o orçamento e o programa de trabalho à aprovação da Comissão e dos Estados-Membros.

4.6 Por proposta do director executivo, o conselho de administração cria um grupo permanente de partes interessadas, composto por peritos representantes das empresas de tecnologias da informação e da comunicação, grupos de consumidores, peritos do meio académico no domínio da segurança das redes e da informação, autoridades policiais/judiciais e autoridades responsáveis pela protecção da privacidade.

4.7 Dado o regulamento estar ainda em fase de proposta, há alguma incerteza quanto aos números. Presentemente, a Agência tem 44-50 funcionários e um orçamento de 8 milhões de euros. Conceptualmente, a opção 3 poderia implicar um efectivo de 99 funcionários e um orçamento de 17 milhões de euros.

4.8 O regulamento propõe um mandato fixo de cinco anos.

Bruxelas, 17 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada»

[COM(2010) 494 final — 2010/0257 (COD)]

(2011/C 107/13)

Relator: **Jan SIMONS**

Em 20 de Outubro de 2010, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada.

COM(2010) 494 final — 2010/0257 (COD).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária, de 16 e 17 de Fevereiro de 2011, (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 111 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que a presente proposta está na sequência lógica dos esforços no sentido de uma política marítima integrada e concorda, por conseguinte, em termos gerais com o seu teor.

1.2 No atinente à repartição das competências, o CESE regozija-se com o facto de a Comissão especificar nesta proposta que se trata de uma competência partilhada, com ressalva para as questões relacionadas com os recursos biológicos do mar que são da competência exclusiva da União.

1.3 O CESE apreciaria, contudo, que a Comissão esclarecesse a escolha das bases jurídicas adoptadas. Interroga-se até que ponto os artigos 74.º e 77.º do TFUE citados, que não seguem o processo legislativo ordinário, são compatíveis com as demais bases jurídicas que seguem, sim, este processo.

1.4 Na opinião do CESE, a natureza transsectorial e transnacional das actividades marítimas e as sinergias entre as diferentes políticas sectoriais justificam perfeitamente a adopção de medidas favoráveis a uma política marítima integrada. O CESE considera, por isso, positivo o facto de se ter em conta o princípio da subsidiariedade.

1.5 A seu ver, o princípio da proporcionalidade é igualmente respeitado na presente proposta. São, contudo, insuficientes os meios financeiros disponíveis para financiar as acções a levar a cabo durante o período remanescente de 2011-2013.

1.6 O CESE considera a avaliação *ex ante* da Comissão pouco consistente, designadamente, devido à difícil situação financeira que a União atravessa neste momento. Teria preferido que a

Comissão apresentasse argumentos mais sólidos, nomeadamente no que se refere à escolha de temas e domínios de acção.

1.7 O CESE observa que, na proposta propriamente dita, não fica muito claro o que se entende por subvenções para o funcionamento na primeira frase do artigo 5.º, n.º 2, ou a que se destinam especificamente. Também seria oportuno incluir nas considerações que não está previsto assumir o financiamento da infra-estrutura marítima, nomeadamente dos portos marítimos.

1.8 Como se sabe, o CESE é partidário de uma abordagem transsectorial da governação marítima. Embora a proposta em apreço não trate de políticas concretas, o CESE chama a atenção, tal como fez já em pareceres anteriores e fará mais adiante na secção «observações na especialidade», para os temas que entende merecerem atenção no âmbito de uma política marítima integrada.

2. Introdução

2.1 Em 29 de Setembro de 2010, a Comissão publicou a sua «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada» [COM(2010) 494 final], tendo solicitado ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer sobre a matéria, nos termos do artigo 304.º do TFUE.

2.2 O CESE acedeu com agrado a este apelo, visto considerar esta proposta como a consequência lógica de uma política marítima integrada, que teve a sua origem na publicação de uma comunicação da Comissão em 10 de Outubro de 2007, o chamado «Livro Azul».

2.3 Nesta comunicação defendia-se a necessidade de desenvolver e implementar processos de decisão integrados, coerentes e articulados para as questões relativas aos oceanos e mares, regiões costeiras e sectores marítimos.

2.4 A abordagem transsectorial da política marítima é a ideia fulcral da política marítima integrada, que confere prioridade às sinergias das políticas do ambiente, dos transportes marítima, da energia, da investigação, da indústria, das pescas e regional.

2.5 O «Livro Azul» era acompanhado de um plano de acção em que a Comissão propunha uma série de acções para dar substância à política marítima integrada.

2.6 O Conselho Europeu expressou, na sua reunião de 14 de Dezembro de 2007, o seu apoio à ideia de uma política marítima integrada para a UE, na sequência da qual a Comissão adoptou, em 15 de Outubro de 2009, um relatório de progresso sobre a matéria.

2.7 O relatório faz o balanço das principais realizações no âmbito do plano de acção de 2007 e traça o rumo a seguir na próxima fase de implementação.

2.8 Em 16 de Novembro de 2009, o Conselho «Assuntos Gerais» concluiu que seria fundamental financiar o aprofundamento e a implementação da política marítima integrada, convidando a Comissão a apresentar as propostas necessárias para o financiamento das acções de política marítima integrada, no quadro das perspectivas financeiras existentes, para que pudessem entrar em vigor até 2011.

2.9 A Comissão conclui agora que tanto o aprofundamento como a implementação da política marítima integrada está em risco por falta de meios para financiar as acções a levar a cabo durante o período remanescente (2011-2013) das actuais perspectivas financeiras. Esses meios são, segundo a Comissão, indispensáveis para realizar os objectivos estabelecidos no «Livro Azul» e aprovados nas conclusões do Conselho «Assuntos Gerais», de 16 de Novembro de 2009.

2.10 Uma vez que os outros fundos da União não cobrem todas as prioridades e objectivos da política marítima integrada, é necessário estabelecer um programa de apoio ao aprofundamento desta política.

2.11 Na opinião da Comissão, a realização do programa, também nos países terceiros, deve contribuir para os objectivos de desenvolvimento do país beneficiário e ser coerente com os outros instrumentos de cooperação da UE e com os objectivos e as prioridades das políticas da UE em causa.

2.12 Os objectivos da presente proposta de regulamento não podem, segundo a Comissão, ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros se estes agirem individualmente, devido à dimensão e aos efeitos das acções a financiar no âmbito do programa. Seria preferível agir ao nível da União adoptando

medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2.13 No atinente ao princípio da proporcionalidade, o presente regulamento não excede, nas palavras da Comissão, o necessário para alcançar os seus objectivos.

2.14 O objectivo da presente proposta de regulamento é estabelecer um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolheu positivamente em pareceres anteriores⁽¹⁾ a forma como a Comissão pretende chegar a uma política marítima integrada. A presente proposta é uma etapa lógica deste processo.

3.2 Com efeito, o regulamento proposto estabelece designadamente os objectivos gerais e os objectivos específicos do programa, as acções elegíveis e as formas de financiamento possíveis. Prevê igualmente uma avaliação, a realizar até ao final de 2014, e propõe a instituição de um Comité Consultivo para assistir a Comissão na elaboração dos seus programas de trabalho anuais. Para a execução do programa é necessária, segundo a Comissão, uma dotação financeira de 50 milhões de euros. O CESE reconhece também, pelo seu lado, a necessidade de adoptar todas estas disposições.

3.3 A proposta da Comissão funciona como uma proposta-quadro que inclui uma série de instrumentos técnicos e não pretende ser explicitamente uma proposta comportando instrumentos políticos. Além disso, o seu objectivo também não é possibilitar o financiamento das infra-estruturas, inclusivamente dos portos. Na opinião do CESE, seria oportuno referir também esta possibilidade na proposta, por exemplo, nos considerandos.

3.3.1 Na primeira frase do artigo 5.º, n.º 2, da proposta prevê-se, no âmbito do programa, a hipótese de conceder, para além de subvenções para acções, subvenções para o funcionamento. O CESE salienta que, não obstante se poder inferir da ficha financeira apensa à proposta qual é o âmbito do programa, não fica muito claro na proposta propriamente dita o que se entende por subvenções para o funcionamento ou a que se destinam especificamente.

3.3.2 O CESE recomenda, por isso, que este aspecto seja especificado na proposta propriamente dita, para evitar que o espírito das regras da concorrência estabelecidas no Tratado seja desrespeitado pela própria Comissão, visto a concorrência transfronteiras ser, em sentido lato, uma realidade quase quotidiana das actividades marítimas. Neste contexto, importa não esquecer que cada Estado-Membro deve poder conservar a possibilidade de apoiar o seu próprio sector do transporte marítimo.

⁽¹⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 173.
JO C 255 de 22.9.2010, p. 103.
JO C 306 de 16.12.2009, p. 46.
JO C 277 de 17.11.2009, p. 20.
JO C 211 de 19.8.2008, p. 31.
JO C 168 de 20.7.2007, p. 50.

3.4 O CESE regozija-se com o facto de a Comissão especificar nesta proposta que se trata de uma competência partilhada, com ressalva para as questões relacionadas com os recursos biológicos do mar que são da competência exclusiva da União.

3.5 O CESE apreciaria que a Comissão esclarecesse a escolha das bases jurídicas adoptadas pela Comissão. Os artigos 74.º e 77.º do TFUE não seguem o processo legislativo ordinário. Interroga-se até que ponto as bases jurídicas utilizadas pela Comissão são compatíveis com as demais bases jurídicas que seguem, sim, esse processo. Neste contexto, é preciso ter em mente que os procedimentos a que se referem os artigos 74.º e 77.º do TFUE não são processos legislativos na acepção do artigo 289.º do TFUE.

3.6 Na opinião do CESE, a natureza transsectorial e transnacional das actividades marítimas e as sinergias entre as diferentes políticas sectoriais justificam a tomada de medidas em prol da política marítima integrada, como por exemplo a investigação, contributos para projectos-piloto, incentivos e promoção da política marítima nos Estados-Membros, ao nível da UE.

3.7 O CESE considera que a argumentação da avaliação *ex ante* da Comissão não é o ponto forte da proposta. Os argumentos para a opção 2, ou seja uma contribuição financeira modesta da UE, destinada a explorar outras opções e a dar gradualmente execução à política marítima integrada, à medida que esta progrida, podem ser considerados, sobretudo à luz das opções alternativas, pouco convincentes. O CESE aconselha a Comissão a fornecer argumentos mais sólidos, designadamente no que se refere à escolha de temas e domínios de acção concretos.

3.8 As acções enunciadas pela Comissão na proposta, tal como refere o artigo 4.º, são, na opinião do CESE, insuficientes para alcançar os objectivos estabelecidos nos artigos precedentes. Sugere, por isso, orientações mais claras em que seja patente a necessidade de maior coordenação e de maior clareza a respeito das responsabilidades e das competências, no respeito do princípio da subsidiariedade.

3.9 A Comissão propõe apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 31 de Dezembro de 2014, um relatório de avaliação *ex post*. O CESE apoia este propósito, mas adverte para a necessidade de uma avaliação *ex ante* mais consistente, para se poder verificar *ex post* se foram alcançados os objectivos almejados.

4. Observações na especialidade

4.1 Como se sabe, o CESE é partidário de uma abordagem transsectorial da política marítima. Considera, por conseguinte, essencial a colaboração de todos os actores envolvidos, visto considerar que a participação activa das partes interessadas nas acções realizadas é a chave do sucesso. O apelo a esta participação e a informação sobre os resultados de uma política marítima integrada nos e entre os Estados-Membros são elementos fundamentais para alcançar os objectivos pretendidos.

4.2 Embora a proposta em apreço não trate de políticas concretas, o CESE chama a atenção, tal como fez já em pareceres anteriores e fará mais adiante na secção «observações na especialidade», para os temas que entende merecerem atenção no âmbito de uma política marítima integrada.

4.2.1 Haverá que proceder a uma avaliação ponderada entre, por um lado, as preocupações ambientais das zonas costeiras e a UE e, por outro, as necessidades do comércio internacional que se reflectem na intensificação do transporte marítimo.

4.2.2 Depois das duas catástrofes marítimas com os navios Erika, em 1999, e o Prestige, em 2002, que tanta publicidade tiveram nos meios de comunicação social, o CESE considera que deveria ser elaborado um plano para o pior dos cenários (*worst case scenario*). No entanto e não obstante um pacote legislativo tão vasto, com cerca de quinze novos regulamentos, os Estados-Membros ainda não se empenharam como deveriam em dois capítulos fundamentais:

- a construção de instalações devidamente equipadas para a contenção segura das fugas de hidrocarbonetos provenientes dos navios, que continuam a causar derrames de petróleo no mar;
- a construção de portos de refúgio para navios em perigo, bem como uma clara definição de responsabilidades e de competências, em caso de calamidade.

Da lista de acções elegíveis deveriam constar medidas para corrigir estas falhas.

4.2.3 Agora que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) foi ratificada por todos os Estados-Membros, é essencial controlar a sua aplicação. O CESE considera que se deveria convidar os países terceiros que ainda não o fizeram a ratificarem e a implementarem esta Convenção, sobretudo no caso de mares situados entre países membros e não membros da UE que concluíram um acordo de associação ou iniciaram negociações de adesão, visto a mesma fazer parte integrante do acervo comunitário.

4.2.4 Para garantir o andamento do processo, o CESE propõe que, pelo menos uma vez por ano, se organize uma reunião dos ministros da União para o Mediterrâneo, para debater a política marítima integrada. O CESE espera que, futuramente, esta Convenção seja igualmente aplicável a outras bacias marítimas, como o mar Báltico, o mar do Norte, o oceano Atlântico e o mar Negro.

4.2.5 Na opinião do CESE, para reforçar a dimensão internacional da política marítima integrada, a Comissão deveria dedicar mais atenção à melhoria das condições de trabalho no mar, bem como à segurança e ao desempenho ambiental dos navios.

4.2.6 O CESE salienta que, para um mercado marítimo realmente integrado, é indispensável que os serviços de inspeção nacionais, a guarda costeira e a marinha dos Estados-Membros cooperem entre si, de preferência por intermédio da Agência Europeia da Segurança Marítima.

4.2.7 Tal implica igualmente a criação de uma estrutura comum de intercâmbio de dados no domínio marítimo e de um sistema integrado de vigilância marítima. No seu parecer

na matéria ⁽²⁾, o CESE realça que um tal sistema devia ser concebido para fornecer, de modo sustentável, informação rigorosa e actualizada, de qualidade e com uma boa relação custo-eficácia.

4.2.8 O CESE recorda que havia aludido já num seu parecer ⁽³⁾ ao papel que poderia desempenhar na aplicação da política marítima, inclusivamente na adopção de medidas no âmbito do ordenamento do território. Aproveita esta oportunidade para reiterar esta sua alusão.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O *Presidente*
do *Comité Económico e Social Europeu*
Staffan NILSSON

⁽²⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 173.

⁽³⁾ JO C 211 de 19.8.2008, p. 31.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento (UE) n.º [...]/....] do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima»

[COM(2010) 611 final — 2010/0303 (OCD)]

(2011/C 107/14)

Relator: **Jan SIMONS**

O Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, respectivamente, em 22 e 10 de Novembro de 2010, nos termos do artigo 100.º, n.º 2, do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento (UE) [...] do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima

COM(2010) 611 final — 2010/0303 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 114 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprecia positivamente o papel assumido pela Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM) nos Estados-Membros e considera extremamente importante que as suas funções e competências sejam, também futuramente, ampliadas de uma maneira responsável.

1.2 Com «maneira responsável» o CESE quer dizer que as suas funções, responsabilidades e competências devem ser formuladas e estabelecidas com mais clareza do que até aqui, para não subsistir qualquer mal entendido quanto à repartição de funções entre a AESM, a Comissão e os Estados-Membros.

1.3 No atinente ao princípio da proporcionalidade, o CESE observa que a Comissão se pronuncia já sobre o papel que a AESM poderia desempenhar no futuro, quando uma decisão a este respeito deve ser tomada antes ao nível da UE.

1.4 O Comité estranha o facto de se fazer subitamente referência às vias «navegáveis interiores» no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), um termo que não volta a ser mencionado no regulamento existente, o qual, como ressalta do título, se refere unicamente ao domínio marítimo, nem tão pouco na exposição de motivos, na avaliação de impacto ou nos considerandos da proposta de alteração em análise. Não se vislumbra nestes textos qualquer informação sobre o motivo, a necessidade, a amplitude ou a execução técnica, nem sobre a forma como a política marítima e a política de navegação interior, diferentes uma da outra, devem ser articuladas ou como lidar com estruturas de administração e gestão completamente distintas a nível nacional e internacional. Estes motivos justificam, por si, a supressão desta referência, sem ser preciso invocar o argumento fundamental de que estes modos de transporte têm características completa-

mente diversas, que levaram à criação de sistemas separados de gestão do tráfego.

1.5 O CESE parte do princípio de que será criada, logo que possível, uma base jurídica e, deste modo, uma abertura orçamental que permitirão à AESM apoiar a Comissão com conhecimentos e competências relevantes e adequados, decorrentes das suas actividades no domínio marítimo, que abarcarão não só todos os modos de transporte, como entrarão em áreas de intervenção não relacionadas com os transportes.

1.6 O CESE concorda, aliás, com a proposta de articular melhor o regulamento com a legislação europeia do terceiro pacote de segurança marítima.

1.7 Considera, contudo, necessário clarificar o papel da Agência, da Comissão, do Conselho de Administração e dos Estados-Membros no que respeita, em particular, à organização das inspeções.

1.8 O CESE subscreve, por isso, a proposta da Comissão de seguir o exemplo da Agência Europeia para a Segurança da Aviação, no que respeita ao estabelecimento dos métodos de trabalho da AESM no âmbito das inspeções.

1.9 O CESE reputa necessário que a AESM, que demonstrou no passado ser capaz de criar valor acrescentado, disponha dos meios financeiros e do pessoal necessários para poder continuar, no futuro, a desempenhar cabalmente o papel que lhe foi confiado. O prosseguimento de avaliações externas regulares enquadra-se, na opinião do CESE, perfeitamente neste desiderato.

2. Introdução

2.1 Em 28 de Outubro de 2010, a Comissão publicou a «Proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima» [COM(2010) 611 final], tendo solicitado ao CESE, nos termos do artigo 304.º do TFUE, a elaboração de um parecer na matéria.

2.2 O CESE acedeu com agrado a este pedido, visto ver esta proposta, que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002, como um passo fundamental para aumentar a segurança marítima.

2.3 Deve-se dizer que os políticos só começaram a dedicar verdadeiramente atenção à segurança marítima após a catástrofe com o petroleiro «Erika», que provocou uma gigantesca vaga de poluição por hidrocarbonetos.

2.4 Na sua sequência, a Comissão apresentou em finais de 2000 uma proposta de regulamento que instituiu a Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM), a qual deveria funcionar como organismo técnico com a missão de assegurar um nível elevado, uniforme e eficaz de segurança marítima e de prevenção da poluição por navios na UE.

2.5 Este regulamento entrou em vigor em 2002, tendo a AESM iniciado as suas actividades em Março de 2003. Desde essa altura o regulamento foi alterado três vezes.

2.6 A primeira alteração do Regulamento (CE) n.º 1644/2003 incidiu, sobretudo, nos procedimentos financeiros e orçamentais, bem como no aumento da transparência.

2.7 Na segunda alteração, na sequência do acidente do «Prestige», em 2002, efectuada através do Regulamento (CE) n.º 724/2004 que entrou em vigor em Maio de 2004, atribuiu-se um número considerável de novas funções à Agência, em especial no domínio da preparação e do combate à poluição. Esta segunda revisão teve igualmente em conta a evolução da competência da UE no domínio da protecção do transporte marítimo.

2.8 A AESM foi incumbida nessa altura de prestar assistência técnica às inspecções da Comissão que passou a ter de realizar após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 725/2004, no atinente à melhoria da segurança dos navios e das instalações portuárias.

2.9 Além disso, no domínio da formação dos marítimos, foi atribuída à AESM a tarefa de assistir a Comissão na avaliação dos procedimentos de certificação e dos estabelecimentos de formação, tanto nos países da UE como em países terceiros. Trata-se aqui concretamente das Normas de Formação, Certificação e Serviço de Quartos para os Marítimos (Convenção STCW) da Organização Marítima Internacional (OMI).

2.10 A terceira alteração teve lugar em 2006 através do Regulamento (CE) n.º 2038/2006, que dotou a AESM de um quadro financeiro plurianual de 154 milhões de euros para as actividades de combate à poluição durante o período de 2007 a 2013.

2.11 Mas a situação continua a evoluir. Para a AESM continuar a ter um funcionamento incisivo e eficaz, foi necessária a presente proposta que altera – pela quarta vez – o Regulamento (CE) n.º 1406/2002.

2.12 Na sua proposta de alteração, a Comissão propõe-se, por um lado, clarificar as funções que cabem actualmente à AESM e, por outro, alargá-las a novos domínios em evolução ao nível internacional e/ou da UE.

2.13 Hoje, a AESM presta apoio técnico e científico aos Estados-Membros e à Comissão para ajudar os primeiros a aplicarem correctamente a legislação da UE no domínio da segurança marítima, da protecção do transporte marítimo e da prevenção da poluição por navios, acompanhar a aplicação desta legislação, avaliar a eficácia das medidas adoptadas e contribuir para o desenvolvimento de novas medidas.

2.14 Na comunicação «Objectivos estratégicos e recomendações para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018», a Comissão anunciava a sua intenção de «rever o mandato e o funcionamento da Agência Europeia da Segurança Marítima, para reforçar a assistência técnica e científica que esta pode prestar aos Estados-Membros e à Comissão».

2.15 Nas suas conclusões de 30 de Março de 2009, o Conselho convidava a Comissão a elaborar medidas adequadas no sentido de permitir, face aos desafios futuros, a melhoria das actividades da AESM no atinente à assistência técnica e científica aos Estados-Membros e à Comissão.

2.16 A pedido do Parlamento Europeu e do Conselho, a Comissão investigou o assunto e concluiu que, em relação a determinadas operações de guarda costeira, seria possível reforçar as sinergias a nível da UE através das actividades da AESM. Tal seria possível graças ao alargamento das funções desta Agência em domínios específicos, nomeadamente na vigilância do tráfego marítimo e das rotas de navegação, bem como na assistência aos Estados-Membros na localização de possíveis poluidores.

2.17 Conforme estipulado no Regulamento (CE) n.º 1406/2002, o Conselho de Administração da Agência encomendou em 2007 a um gabinete externo uma avaliação independente da execução do regulamento. O relatório deste gabinete refere que é possível conseguir melhorias e clarificações nalguns domínios, mas a conclusão global é que a Agência representa um valor acrescentado para o sector, no seu todo, e para as duas partes interessadas mais importantes – os Estados-Membros e a Comissão.

3. Observações na generalidade

3.1 Em pareceres anteriores ⁽¹⁾ ⁽²⁾, o CESE apreciou positivamente o importante papel assumido pela AESM na melhoria da segurança marítima nos Estados-Membros. Tendo em conta a evolução contínua no domínio da segurança marítima e a necessidade daí decorrente de realizar inspecções e combater a poluição, o CESE considera extremamente importante que as atribuições e competências da AESM sejam alargadas.

3.2 O alargamento proposto diz, designadamente, respeito aos seguintes elementos: a assistência da AESM à Comissão e aos Estados-Membros em organizações internacionais como a OMI, o papel dos serviços operacionais, como a Safe SEA NET, no domínio da política marítima integrada e da interoperabilidade dos sistemas, a luta contra a poluição marinha causada por operações petrolíferas *off shore*, a cooperação técnica com países terceiros e a assistência da Comissão em inspecções no âmbito da segurança.

3.3 A alteração do regulamento foi motivada, principalmente, pelo terceiro pacote de segurança marítima, pelos novos temas incluídos na estratégia quinquenal de 2010 a 2014 da AESM e pelas recomendações do Conselho de Administração da AESM, na sequência da avaliação que encomendou a um gabinete externo.

3.4 É necessário definir as atribuições da AESM de forma mais clara e acompanhar mais de perto a assistência que a AESM deve prestar à Comissão e aos Estados-Membros, em especial, no contexto dos acontecimentos mais recentes, como o terceiro pacote de segurança marítima, a política marítima integrada da União, a vigilância marítima, as possibilidades oferecidas pela criação de uma guarda costeira europeia, etc.

3.4.1 O Comité estranha o facto de se fazer subitamente referência às vias «navegáveis interiores» no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), um termo que não volta a ser mencionado no regulamento existente, o qual, como ressalta do título, se refere unicamente ao domínio marítimo, nem tão pouco na exposição de motivos, na avaliação de impacto ou nos considerandos da proposta de alteração em análise. Não se vislumbra nestes textos qualquer informação sobre o motivo, a necessidade, a amplitude ou a execução técnica, nem sobre a forma como a política marítima e a política de navegação interior, diferentes uma da outra, devem ser articuladas ou como lidar com estruturas de administração e gestão completamente distintas a nível nacional e internacional. Estes motivos justificam, por si só, a supressão desta referência, sem ser preciso invocar o argumento fundamental de que estes modos de transporte têm características completamente diversas, que levaram à criação de sistemas separados de gestão do tráfego.

3.4.2 O CESE parte do princípio de que será criada, logo que possível, uma base jurídica e, deste modo, uma abertura orçamental que permitirão à AESM apoiar a Comissão com conhecimentos e competências relevantes e adequados, decorrentes

das suas actividades no domínio marítimo, que abarcarão não só todos os modos de transporte, como entrarão em áreas de intervenção não relacionadas com os transportes.

3.4.3 No artigo 2.º, n.º 1, são enunciados os domínios em que a agência assiste a Comissão. O facto de o n.º 2 desse artigo ora referir que esta assistência faz parte do leque das funções da AESM, por vezes em formulações divergentes, ora omitir essa referência, gera a confusão, havendo passagens cuja redacção é pouco clara, como no caso da alínea e). A melhor solução é suprimir as disposições do n.º 2, até porque já constam do n.º 1.

3.5 No respeitante ao princípio da subsidiariedade, o CESE concorda com a proposta de articular melhor o regulamento com a legislação europeia do terceiro pacote de segurança marítima Assinala, contudo, que a proposta examina em várias secções o papel que a AESM poderá desempenhar no futuro, como a criação de centros regionais, embora ainda não haja nenhuma decisão a este respeito.

4. Observações na especialidade

4.1 No atinente aos aspectos relativos à governação, o CESE observa que a proposta assinala a necessidade de «clarificar o papel da Agência, da Comissão, do Conselho de Administração e dos Estados-Membros» particularmente no âmbito da «organização das inspecções».

4.2 No entanto, os representantes dos Estados-Membros no Conselho de Administração confrontam-se com um potencial conflito de interesses: por um lado, têm de decidir sobre as actividades e os recursos da AESM, nomeadamente a política de visitas; por outro, são representantes das administrações nacionais, elas próprias objecto de inspecções da AESM, em nome da Comissão, para verificar a conformidade da regulamentação e das práticas nacionais com o direito da UE.

4.3 O Comité concorda, por conseguinte, com a reformulação do artigo 3.º no quadro das inspecções efectuadas pela AESM e subscreve a proposta da Comissão de seguir o exemplo da Agência Europeia para a Segurança da Aviação, no que respeita ao estabelecimento dos métodos de trabalho da AESM no domínio de inspecções (procedimento de comitologia).

4.4 A vantagem deste procedimento é o facto de garantir a participação de todas as partes interessadas, nomeadamente a AESM, a Comissão e os Estados-Membros e o respeito das respectivas responsabilidades e competências.

4.5 O CESE entende igualmente que, no quadro das competências da AESM nesta matéria, se deve dedicar atenção às condições de vida e de trabalho dos marítimos, sobretudo no que respeita à aplicação da Convenção da OIT sobre o Trabalho Marítimo.

⁽¹⁾ JO C 28 de 3.2.2006, p. 16.

⁽²⁾ JO C 108 de 30.4.2004, p. 52.

4.6 O CESE deseja, todavia, fazer uma observação sobre a alteração introduzida no artigo 5.º, n.º 3, da proposta, a qual faz supor que os centros regionais a criar não se incumbem apenas da vigilância da navegação e do transporte marítimo. O CESE assinala que o bom funcionamento será garantido ou, ao contrário, comprometido se os Estados-Membros e a AESM assumam compromissos inequívocos quanto às responsabilidades e competências que cabem a cada uma das partes.

4.7 As alterações dos artigos 10.º ao 19.º dizem respeito, sobretudo, aos órgãos da AESM existentes ou a criar, bem como às respectivas responsabilidades e competências, ao aumento de pessoal e às fontes de financiamento.

4.8 O CESE tem para si que, nos domínios em que demonstrou no passado ser capaz de criar um valor acrescentado significativo, a AESM deve dispor dos meios necessários para continuar a desempenhar, também no futuro, o papel que lhe foi confiado. A redução de pessoal e de recursos financeiros, que implicariam a limitação das tarefas da AESM, deve ser ponderada tendo em conta as consequências negativas daí resultantes em termos de actividades não realizadas.

4.9 Por último, o CESE concorda com a recomendação do Conselho de Administração da AESM de sujeitar o funcionamento da Agência a uma avaliação independente realizada periodicamente por um gabinete externo.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga determinados actos obsoletos do Conselho no domínio da política agrícola comum»

[COM(2010) 764 final — 2010/0368(COD)]

(2011/C 107/15)

Em 18 e 27 de Janeiro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, respectivamente, decidiram, nos termos do artigo 42.º, primeiro parágrafo, do artigo 43.º, n.º 2. e do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga determinados actos obsoletos do Conselho no domínio da política agrícola comum

COM((2010)764 final — 2010/0368 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro) decidiu por 128 votos a favor, com 1 abstenção, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes» (reformulação)

[COM(2010) 784 final — 2010/0387 (CNS)]

(2011/C 107/16)

Em 25 de Janeiro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

Proposta de directiva do Conselho relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes (reformulação)

COM(2010) 784 final — 2010/0387 (CNS).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o qual, de resto, havia sido já objecto do parecer sobre o Regime fiscal comum – Sociedades-mãe e sociedades afiliadas, JO 2009/C 182/18 p. 77, adoptado em 14 de Janeiro de 2009, o Comité na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro) decidiu por 115 votos a favor, sem votos contra e 3 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação, à colocação, ao funcionamento e à identificação dos comandos dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (versão codificada)

[COM(2010) 717 final — 2010/0348 (COD)]

(2011/C 107/17)

O Conselho, em 17 de Janeiro de 2011, e o Parlamento Europeu, em 16 de Dezembro de 2010, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação, à colocação, ao funcionamento e à identificação dos comandos dos tractores agrícolas ou florestais de rodas

COM(2010) 717 final — 2010/0348 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro) decidiu por 114 votos a favor, com 4 abstenção, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à travagem dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (versão codificada)

[COM(2010) 729 final — 2010/0349 (COD)]

(2011/C 107/18)

O Conselho, em 17 de Janeiro de 2011, e o Parlamento Europeu, em 16 de Dezembro de 2010, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à travagem dos tractores agrícolas ou florestais de rodas (versão codificada)

COM(2010) 729 final — 2010/0349 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro) decidiu por 111 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao espaço de manobra, às facilidades de acesso ao lugar de condução, assim como às portas e janelas dos tractores agrícolas e florestais de rodas» (versão codificada)

[COM(2010) 746 final — 2010/0358 (COD)]

(2011/C 107/19)

O Conselho, em 17 de Janeiro de 2011, e o Parlamento Europeu, em 16 de Dezembro de 2010, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao espaço de manobra, às facilidades de acesso ao lugar de condução, assim como às portas e janelas dos tractores agrícolas e florestais de rodas

COM(2010) 746 final — 2010/0358 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro) decidiu por 108 votos a favor, com 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados Membros»

[COM(2011) 6 final — 2011/0007 (CNS)]

(2011/C 107/20)

Em 26 de Janeiro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 148.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros

COM(2011) 6 final — 2011/0007 (CNS).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o qual, de resto, havia sido já objecto do parecer CESE 763/2010, adoptado em 27 de Maio de 2010 ⁽¹⁾, o Comité, na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), decidiu, por 119 votos a favor, com 3 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre as *Orientações para as políticas de emprego*, JO C 21 de 21.1.2011, p. 66.

<u>Número de informação</u>	Índice (continuação)	Página
2011/C 107/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada» [COM(2010) 494 final — 2010/0257 (COD)]	64
2011/C 107/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento (UE) n.º [.../....] do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima» [COM(2010) 611 final — 2010/0303 (OCD)]	68
2011/C 107/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga determinados actos obsoletos do Conselho no domínio da política agrícola comum» [COM(2010) 764 final — 2010/0368(COD)]	72
2011/C 107/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes» (reformulação) [COM(2010) 784 final — 2010/0387 (CNS)]	73
2011/C 107/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instalação, à colocação, ao funcionamento e à identificação dos comandos dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (versão codificada) [COM(2010) 717 final — 2010/0348 (COD)]	74
2011/C 107/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à travagem dos tractores agrícolas ou florestais de rodas» (versão codificada) [COM(2010) 729 final — 2010/0349 (COD)]	75
2011/C 107/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao espaço de manobra, às facilidades de acesso ao lugar de condução, assim como às portas e janelas dos tractores agrícolas e florestais de rodas» (versão codificada) [COM(2010) 746 final — 2010/0358 (COD)]	76
2011/C 107/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados Membros» [COM(2011) 6 final — 2011/0007 (CNS)]	77



Preço das assinaturas 2011 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 100 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	770 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	400 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	300 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de Junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus actos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à recepção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso directo e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os actos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>

