

Jornal Oficial

da União Europeia

C 327



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

56.º ano
12 de novembro de 2013

| <u>Número de informação</u> | <u>Índice</u> | <u>Página</u> |
|--|---|---------------|
| I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i> | | |
| PARECERES | | |
| Comité Económico e Social Europeu | | |
| 491.ª sessão plenária de 10 e 11 de julho de 2013 | | |
| 2013/C 327/01 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Potencial económico da competitividade da UE por libertar — Reforma das empresas públicas (parecer exploratório) | 1 |
| 2013/C 327/02 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre O papel da sociedade civil nas relações UE-Sérvia | 5 |
| III <i>Atos preparatórios</i> | | |
| COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU | | |
| 491.ª sessão plenária de 10 e 11 de julho de 2013 | | |
| 2013/C 327/03 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde «O financiamento a longo prazo da economia europeia» COM(2013) 150 final/2 | 11 |

PT

Preço:
7 EUR

(continua no verso da capa)

| <u>Número de informação</u> | Índice (<i>continuação</i>) | Página |
|-----------------------------|--|--------|
| 2013/C 327/04 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre gestão dos riscos aduaneiros e segurança do circuito de abastecimento COM(2012) 793 <i>final</i> | 15 |
| 2013/C 327/05 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Criação de um plano de ação europeu para o setor retalhista COM(2013) 36 <i>final</i> | 20 |
| 2013/C 327/06 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde sobre as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas na Europa COM(2013) 37 <i>final</i> | 26 |
| 2013/C 327/07 | 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: Regulamentação inteligente — Responder às necessidades das pequenas e médias empresas COM(2013) 122 <i>final</i> | 33 |
| 2013/C 327/08 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de apoio à localização e à vigilância no espaço COM(2013) 107 <i>final</i> — 2013/0064 (COD) | 38 |
| 2013/C 327/09 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que aproxima as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas (reformulação) COM(2013) 162 <i>final</i> — 2013/0089 (COD) | 42 |
| 2013/C 327/10 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes sociedades e grupos COM(2013) 207 <i>final</i> — 2013/0110 (COD) | 47 |
| 2013/C 327/11 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 COM(2013) 228 <i>final</i> — 2013/119 (COD) | 52 |
| 2013/C 327/12 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Repensar a educação — Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos COM(2012) 669 <i>final</i> | 58 |



I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

491.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 10 E 11 DE JULHO DE 2013

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Potencial económico da competitividade da UE por libertar — Reforma das empresas públicas (parecer exploratório)

(2013/C 327/01)

Relator: **Raymond HENCKS**

Em 15 de abril de 2013, Vytautas Leškevičius, ministro-adjunto dos Negócios Estrangeiros, em nome da futura Presidência lituana do Conselho, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre o

Potencial económico da competitividade da UE por libertar – Reforma das empresas públicas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 170 votos a favor, 10 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Contexto

1.1 O presente parecer exploratório do CESE tem por objetivo elucidar sobre o contributo específico que as empresas públicas podem dar à competitividade da UE. Visa também identificar os desafios particulares que as políticas e as instituições europeias terão de enfrentar nesta matéria.

1.2 O parecer inscreve-se no quadro dos Tratados, que reservam um amplo poder discricionário aos Estados-Membros quanto à definição, organização e financiamento dos seus serviços de interesse geral. Além disso, de acordo com os Tratados, compete aos Estados-Membros escolher a forma e o estatuto (privado, público ou parceria público-privada) das empresas responsáveis pela execução das suas missões de serviço público ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Os Tratados em nada prejudicam o regime da propriedade nos Estados-Membros. De acordo com o artigo 345.º do TFUE, a UE é neutra no que se refere à natureza pública ou privada dos acionistas das empresas, não afetando o regime de propriedade dos Estados-Membros.

1.3 Como instrumento de intervenção, as autoridades públicas podem decidir recorrer a empresas públicas segundo uma análise caso a caso, em função do setor, das missões e objetivos definidos, bem como das orientações a promover a longo prazo.

1.4 Na aceção da Diretiva 80/723/CEE da Comissão, de 25 de junho de 1980, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, entende-se por «empresa pública»: «qualquer empresa em que os poderes públicos possam exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante em consequência da propriedade, da participação financeira ou das regras que a disciplinam.

Presume-se a existência de influência dominante quando os poderes públicos, direta ou indiretamente, relativamente à empresa:

a) *Detenham a maioria do capital subscrito da empresa, ou*

b) *Disponham da maioria dos votos atribuídos às partes sociais emitidas pela empresa, ou*

c) *Possam designar mais de metade dos membros do órgão de administração, de direção ou de fiscalização da empresa.»*

1.5 Todos os países europeus criaram ao longo da sua história empresas públicas, seja diretamente, seja através da nacionalização ou municipalização de empresas privadas. As razões para a criação dessas empresas são múltiplas:

- executar objetivos estratégicos associados à segurança externa ou interna ou à segurança do aprovisionamento de certos bens e serviços essenciais;
- construir as infraestruturas necessárias à vida económica e social;
- mobilizar grandes investimentos (em particular após as duas guerras mundiais);
- promover novas atividades não forçosamente rentáveis a curto prazo;
- resolver falhas do mercado (monopólio natural, externalizações) ou da iniciativa privada;
- reagir a situações de crise financeira, económica, social ou ambiental;
- executar missões de serviço público.

1.6 A medição da eficácia, da eficiência e, se necessário, da necessidade de reforma das empresas públicas não se pode limitar aos indicadores habituais de rentabilidade das atividades económicas, mas deverá ter em conta o conjunto dos objetivos e missões que lhes foram atribuídos pelas autoridades públicas.

1.7 Segundo a definição europeia oficial, a competitividade consiste na capacidade para melhorar de forma sustentável o nível de vida dos cidadãos e lhes assegurar um elevado nível de emprego e coesão social.

1.8 Todos os anos, a UE vem a perder terreno em matéria de produtividade. Este abrandamento é sinónimo de deterioração da competitividade. Entre os índices que revelam este recuo encontram-se o défice de inovação e a falta de investimentos em infraestruturas, tecnologias e capital humano.

1.9 A competitividade da União Europeia e a sua atratividade dependem, portanto, dos investimentos feitos em infraestruturas, na educação e na formação, na investigação e no desenvolvimento, na saúde e na proteção social, na defesa do ambiente, etc. Como instrumento de intervenção, as autoridades públicas podem recorrer a empresas públicas para levar a cabo atividades nestes domínios.

1.10 Contudo, o Estado e as autoridades públicas regionais ou locais não são virtuosos por natureza, pelo que também há deficiências nas empresas públicas que podem ter as seguintes causas:

- um controlo administrativo, burocrático ou «político»;

- a falta de responsabilidade da autoridade pública, que se pode limitar a objetivos exclusivamente financeiros ou patrimoniais;

- a instrumentalização da empresa pública para outros fins que não os inicialmente previstos.

1.11 A empresa pública pode ser o resultado de uma estratégia defensiva ou ofensiva da autoridade pública competente:

- defensiva, quando o objetivo consiste em minimizar os efeitos da crise, «apagar fogos» em caso de insolvências de empresas ou salvar postos de trabalho, nacionalizar provisoriamente até se encontrar novo «comprador», sancionar um abuso evidente de uma empresa privada, etc.;
- ofensiva, quando se visa promover uma política industrial ou novas tecnologias, executar uma política pública, desenvolver novos objetivos políticos, promover novas metas (biodiversidade, energias renováveis, transição energética), gerar um novo modelo de desenvolvimento (sustentável, inclusivo).

1.12 Tal implica que a autoridade pública assuma as suas responsabilidades em matéria de definição das orientações estratégicas, reservando um elevado nível de autonomia de gestão aos gestores da empresa. No entanto, cabe à autoridade pública velar pela organização de um verdadeiro controlo e de uma regulamentação pública genuína, o que requer uma governação das empresas públicas assente na participação de todas as partes interessadas e dos representantes dos trabalhadores nas empresas.

1.13 No atinente aos serviços de interesse económico geral para os quais os Estados-Membros criam empresas públicas, estas propõem atividades de natureza industrial e comercial, frequentemente em concorrência direta com as de outras empresas.

1.14 Entre as empresas públicas que evoluem num ambiente liberalizado e concorrencial, há que referir, em primeiro lugar, as indústrias de redes (eletricidade, gás, comunicações eletrónicas, transportes, serviços postais), cuja acessibilidade e prestação contínua, num bom nível de qualidade e a preços comportáveis, são indispensáveis não só para os cidadãos, mas também para uma grande parte das empresas privadas. Por conseguinte, desempenham um papel fundamental na economia nacional e na competitividade global dos Estados-Membros. Tal aplica-se igualmente a outros setores, como o audiovisual, a habitação, os cuidados de saúde e a assistência social, nos quais as deficiências do mercado de uma forma ou de outra não permitem aos cidadãos fazer valer os seus direitos fundamentais.

2. Tema do pedido de parecer exploratório

2.1 Na sua carta de consulta, a futura Presidência lituana solicita, em particular, que se coloque a tónica na melhoria da eficácia das empresas públicas e na sua importância para a competitividade nacional. Pede igualmente que se analise a situação atual e as boas (ou más) práticas a nível da UE e apela à instauração de uma reforma estrutural sobre a avaliação da eficácia deste tipo de empresas no contexto da coordenação da política económica e do seu impacto no mercado interno.

2.2 Ainda que a legislação da UE só diga respeito a alguns domínios específicos de atividades das empresas públicas (auxílios estatais e serviços de interesse económico geral), a futura Presidência lituana propõe que as iniciativas a nível europeu relativas à reforma das empresas públicas se limitem a medidas não legislativas e não procurem determinar objetivos relativos ao novo quadro legislativo. A eventual privatização das empresas públicas deve continuar a ser da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros.

2.3 Por último, a futura Presidência lituana lamenta que, até à data, não tenha havido, nas iniciativas e documentos existentes ou previstos da Comissão Europeia, qualquer debate geral sobre a reforma das empresas públicas, a sua gestão, a melhoria da sua eficácia e o seu contributo para a competitividade e para a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Até ao momento, a Comissão e o Parlamento Europeu concentraram-se apenas em dois aspetos: o respeito das regras em matéria de auxílios estatais e as regras relativas ao fornecimento de serviços de interesse económico geral.

3. Propostas do CESE

3.1 O CESE não pode senão apoiar o pedido da futura Presidência lituana para que se analise a situação atual e as boas (ou más) práticas e se instaure uma reforma estrutural sobre a avaliação da eficácia deste tipo de empresas no contexto da coordenação da política económica e do seu impacto no mercado interno.

3.2 Resulta dos Tratados uma obrigação reforçada por parte da União e dos Estados-Membros de zelar pelo funcionamento dos serviços de interesse económico geral, nomeadamente através do desenvolvimento de uma dinâmica progressiva de avaliação do desempenho destes serviços. Enquanto não for esse o caso, as avaliações do desempenho não conseguirão responder às necessidades dos cidadãos e da economia a nível nacional e europeu.

3.3 Tal avaliação deverá servir para aumentar a eficácia e a eficiência dos serviços de interesse económico geral e a sua adaptação às evoluções das necessidades dos cidadãos e das empresas. Além disso, deverá facultar às autoridades públicas os elementos que lhe permitam fazer as escolhas mais acertadas. Acresce que a avaliação será essencial para alcançar uma arbitragem harmoniosa entre os interesses do mercado e o interesse geral, bem como entre os objetivos económicos, sociais e ambientais.

3.4 No seu parecer sobre uma «Avaliação independente dos serviços de interesse geral»⁽²⁾, o CESE apresentou propostas concretas para definir a nível europeu as modalidades de intercâmbio, cotejo, comparação e coordenação. Por conseguinte, cabe à União impulsionar a dinâmica desta avaliação independente no respeito do princípio de subsidiariedade e dos princípios enunciados no protocolo anexo ao Tratado Reformador através da elaboração, em diálogo com os representantes das

partes interessadas, de um método harmonizado à escala europeia baseado em indicadores comuns e do estabelecimento dos meios necessários ao seu funcionamento.

3.5 No quadro das suas reflexões sobre a forma como as empresas públicas poderão contribuir para a recuperação económica e a competitividade da União, o CESE pronunciou-se em diversos pareceres sobre a questão dos serviços de interesse económico geral na Europa.

3.6 Existe desde 8 de outubro de 2001 um estatuto da sociedade europeia. Aplicável desde 8 de outubro de 2004, este estatuto permite às empresas que operam em vários Estados-Membros constituir uma única sociedade de direito europeu e aplicar, assim, as mesmas normas, nomeadamente, um sistema único de gestão e publicação da informação financeira. As sociedades que adotam este estatuto evitam os requisitos das legislações nacionais de cada Estado-Membro onde tenham constituído uma filial, reduzindo assim os seus encargos administrativos.

3.7 Neste contexto, haverá que examinar a possibilidade de criar um «estatuto da empresa pública europeia», conforme proposto pela Comissão Europeia em 2011 a propósito do programa Galileo⁽³⁾ que é atualmente uma «empresa pública europeia *de facto*».

3.8 Poder-se-ia prever, em particular, a constituição de empresas públicas europeias para as grandes redes transeuropeias de energia e transportes – definidas como política comum nos Tratados – em cooperação com as empresas nacionais ou locais nestes setores, a fim de aplicar as novas disposições e competências constantes do Tratado de Lisboa, particularmente em matéria de política energética da UE (artigo 194.º do TFUE).

3.9 No seu parecer sobre o Livro Verde para uma rede europeia de energia segura, sustentável e competitiva⁽⁴⁾, o CESE preconizou que se realizassem estudos sobre a oportunidade e viabilidade de um serviço de interesse geral europeu no domínio da energia ao serviço dos cidadãos, com uma abordagem comum em matéria de preços, fiscalidade, regras financeiras de segurança, de continuidade, de desenvolvimento económico e de preservação do ambiente.

3.10 Nesse Livro Verde, a Comissão defende a ideia de um operador de redes europeias de transporte do gás através da criação progressiva de uma empresa independente para gerir uma rede unificada de transporte de gás em toda a UE.

(2) JO C 162 de 25.6.2008, pp. 42-45.

(3) *Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020)* [Avaliação do impacto sobre a proposta de regulamento relativo ao prosseguimento da execução dos programas europeus de navegação por satélite (2014-2020)] (SEC(2011)1446.

(4) JO C 306 de 16.12.2009, pp. 51-55.

3.11 Tais serviços europeus, independentemente do estatuto do prestador (público, privado, parceria público-privada), poderão conferir valor acrescentado a domínios essenciais e multinacionais ou transnacionais, como a segurança do aprovisionamento energético, a segurança dos recursos hídricos, a preservação da biodiversidade, a manutenção da qualidade do ar, a segurança interna e externa, etc., sempre que possam ser prestados mais eficazmente ao nível europeu do que ao nível nacional ou local.

3.12 Neste contexto, o CESE pronuncia-se a favor de parcerias públicas (União e Estados-Membros) e privadas para aumentar a segurança de aprovisionamento de energia e para se chegar a uma gestão integrada das redes interconectadas de energia (gás, eletricidade, petróleo), bem como o desenvolvimento de redes eólicas instaladas no mar e a conexão dos parques eólicos à rede em terra, o que poderia reduzir significativamente os custos de exploração e de investimento e incitar ao investimento em novos projetos de redes ⁽⁵⁾.

3.13 No âmbito das competências de cada Estado-Membro, por exemplo, em matéria de combinação energética, as questões sociais e societárias colocadas pela gestão e utilização dos recursos naturais, da energia nuclear, das alterações climáticas, da gestão

sustentável e da segurança transvazam as fronteiras tradicionais dos Estados e encontrarão respostas mais satisfatórias numa conceção europeia de interesse geral e de serviços adequados.

3.14 Poder-se-ia também colocar a questão das atividades económicas das agências de execução europeias.

3.15 Existem atualmente seis agências ⁽⁶⁾ que, no período de 2007 a 2013, têm a seu cargo a gestão de programas no valor de 28 mil milhões de euros. A maioria destes programas diz respeito a domínios em que a UE tem competência para apoiar os Estados-Membros.

3.16 Por um lado, é possível encarar estas agências de execução como uma forma de subcontratação de determinadas funções da Comissão e questionar até que ponto elas são realmente independentes; por outro, é também verdade que as suas missões e responsabilidades as levam a intervir diretamente nas atividades económicas e sociais. Estaremos assim tão afastados das definições exaustivas dos conceitos de «atividade económica» e «empresa» acordadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia?

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 128 de 18.5.2010, pp. 65-68.

⁽⁶⁾ Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-TEA), Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação (ERC), Agência de Execução para a Investigação (REA), Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (EACI), Agência de Execução para a Saúde e os Consumidores (EAHC), Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre O papel da sociedade civil nas relações UE-Sérvia

(2013/C 327/02)

Relator: **Ionuț SIBIAN**

Correlator: **Christoph LECHNER**

Por carta do comissário Maroš Šefčovič, de 12 de dezembro de 2012, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado e do artigo 9.º do Acordo de Cooperação entre o CESE e a Comissão Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre

O papel da sociedade civil nas relações UE-Sérvia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 25 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 171 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com os esforços envidados pelos vários governos da Sérvia durante a última década para reformar a economia e as instituições do país. Encara o processo de adesão da Sérvia à UE como uma oportunidade para consolidar e aplicar eficazmente as reformas realizadas. Sublinha a importância da participação da sociedade civil no processo de adaptação da legislação sérvia ao acervo da UE. Insta o Governo da Sérvia e as instituições da UE a reforçarem o apoio que concedem às organizações da sociedade civil e a implicá-las nas próximas etapas de adesão à UE.

1.2 O CESE regozija-se com a decisão do Conselho Europeu de abrir negociações de adesão com a Sérvia a partir de janeiro de 2014. O CESE felicita Belgrado e Pristina pela assinatura do primeiro acordo sobre os princípios que governam a normalização das relações (Bruxelas, 19 de abril de 2013) e pela adoção, em maio, do seu plano de execução. Apela a ambas as partes para que apliquem o acordo, contando com a assistência da UE. O CESE frisa que as organizações da sociedade civil têm de ser implicadas na fase de aplicação, já que o seu contributo poderá ser decisivo para a reconciliação.

1.3 O CESE apela às autoridades públicas da Sérvia para que realizem mais audições públicas e consultas às organizações da sociedade civil durante as fases iniciais de definição das políticas e também durante a fase de aplicação. O CESE realça a importância de as envolver em domínios fundamentais do processo de reforma, como o Estado de direito, a cooperação e reconciliação regional, o desenvolvimento socioeconómico, o ambiente, a agricultura, os direitos das minorias e a luta contra a discriminação.

1.4 O CESE recomenda que o governo preste particular atenção à luta contra o tráfico de seres humanos, à corrupção e à criminalidade organizada. Insiste ainda em que a segurança dos defensores dos direitos humanos e dos ativistas da

sociedade civil envolvidos na luta contra a criminalidade organizada deve ser encarada como uma necessidade e assegurada pelo governo.

1.5 O CESE assinala que, não obstante os progressos significativos na promoção de uma sociedade mais inclusiva, ainda há muito a fazer para construir uma sociedade que assegure a igualdade de tratamento a todos os cidadãos, independentemente do seu género, orientação sexual, origem ou religião. O CESE solicita ao governo que atue quanto antes na aplicação da estratégia antidiscriminação adotada em junho de 2013. Recomenda que a Comissão utilize os seus relatórios anuais para monitorizar, em cooperação estreita com as organizações da sociedade civil, a execução desta estratégia.

1.6 O CESE congratula-se com o facto de o Órgão de Coordenação para o Processo de Adesão à UE presidido pelo primeiro-ministro incluir no grupo de peritos um representante do Gabinete para a Cooperação com a Sociedade Civil. O CESE congratula-se igualmente com a participação das organizações da sociedade civil, incluindo representantes dos parceiros sociais, no conselho para a integração europeia, presidido pelo primeiro-ministro. Estes são exemplos de boas práticas que devem ser promovidas, a fim de inserir a participação das organizações da sociedade civil, incluindo representantes dos parceiros sociais, na equipa que conduzirá as negociações da futura adesão da Sérvia. Contudo, importa assegurar a realização frequente de amplas consultas às organizações da sociedade civil, a fim de identificar as principais opiniões e recomendações comuns. É importante que peritos de organizações da sociedade civil sejam convidados a integrar vários subgrupos de especialistas no âmbito do grupo de peritos do Órgão de Coordenação.

1.7 O CESE apela à Comissão Europeia para que utilize o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) no apoio ao reforço das capacidades das organizações da sociedade civil (incluindo parceiros sociais) e aumente especificamente o apoio às parcerias tanto entre as organizações da sociedade civil como

entre as organizações da sociedade civil e as autoridades públicas. Também se deveria aumentar e afetar mais fundos ao abrigo do Instrumento para a Sociedade Civil destinados a apoiar projetos realizados por parceiros sociais. O reforço da capacidade das organizações da sociedade civil visando a sua participação genuína no processo de integração europeia deve continuar a ser uma área prioritária e poderá ser alcançado através da promoção de processos simplificados na seleção e execução de projetos, do recurso a subvenções institucionais e sua reafetação. É desejável não só apoio financeiro, mas também apoio a mecanismos que melhorem o diálogo entre a sociedade civil e as autoridades públicas.

1.8 O CESE insta a delegação da UE na Sérvia a continuar a reorientar as subvenções inicialmente afetadas às organizações de maior dimensão para as organizações da sociedade civil mais pequenas, a fim de facultar o acesso de um conjunto mais amplo de organizações da sociedade civil a este financiamento.

1.9 Há que aumentar a transparência das despesas públicas enquanto ação-chave na estratégia de desenvolvimento da sociedade civil. Ao mesmo tempo, cumpre melhorar os mecanismos de planeamento e afetação de cofinanciamento a projetos da UE executados pela sociedade civil e aumentar as verbas do cofinanciamento.

1.10 O CESE insta o Governo sérvio a envidar mais esforços no sentido de aplicar um quadro institucional e legislativo que conduza ao desenvolvimento e à sustentabilidade da sociedade civil. O CESE recomenda que se pondere a possibilidade de introduzir uma «lei da percentagem» (*percentage law*) que permita aos cidadãos afetar parte dos seus impostos sobre o rendimento a organizações da sociedade civil com o objetivo de promover a filantropia individual (com base no modelo existente nos países da Europa Central e de Leste) e de oferecer incentivos fiscais em prol da filantropia individual e empresarial.

1.11 O CESE recomenda que se reveja a lei sobre a contratação pública recentemente adotada, que criou obstáculos à participação de organizações da sociedade civil em concursos públicos. A lei introduz garantias financeiras obrigatórias que as organizações da sociedade civil não têm capacidade de fornecer, o que poderá impedi-las de participar nos concursos públicos, não só no domínio dos serviços sociais, mas também no domínio dos serviços de saúde e educação.

1.12 O CESE apela ao Governo sérvio para que defina uma estratégia global de combate e limitação da economia paralela. Uma estratégia desta natureza melhoraria a situação financeira do país e evitaria a concorrência desleal, criando assim uma conjuntura económica mais favorável e garantindo maior respeito pelos direitos sociais dos trabalhadores. Tal contribuiria igualmente para restaurar a confiança nas instituições e promoveria o conceito de Estado de direito.

1.13 O CESE salienta a importância do diálogo social e insta todas as partes interessadas a tirarem o máximo partido das

instituições existentes, em especial do Conselho Social e Económico (CSE). Solicita ao governo que promova o CSE e que procure consultá-lo mais sistematicamente sobre todas as políticas que sejam do interesse legítimo dos empregadores e trabalhadores. O CESE considera que, por natureza, o diálogo social deve decorrer de modo regular e estruturado e não de modo *ad hoc*, e que deve ser igualmente mais eficaz e orientado para os resultados.

1.14 O CESE solicita que a promoção do diálogo social seja incluída nas principais prioridades das instituições da UE na sua relação com a Sérvia e seja, por conseguinte, integrada em todos os programas da CE existentes no país. Tal implicaria um maior envolvimento do CSE da Sérvia, que deve ser também formalmente implicado e consultado em cada etapa das negociações de adesão, devendo igualmente participar na monitorização da aplicação do futuro Acordo de Estabilização e de Associação entre a UE e a Sérvia. O CSE deve poder emitir observações e pareceres, que deverão ser tidos em conta pelas instituições da UE quando da avaliação dos progressos da Sérvia tendo em vista a sua adesão à UE.

1.15 O CESE considera que o diálogo social deve ser mais promovido a nível regional e local, a partir das estruturas regionais do CSE. O diálogo social também deve estar presente de forma mais sistemática a nível setorial, particularmente no setor privado. A celebração – e o cumprimento – de convenções coletivas setoriais sempre que possível estabilizariam as relações laborais na Sérvia. Os órgãos de poder local e regional devem ser constantemente sensibilizados para as vantagens e a importância do diálogo social.

1.16 O CESE assinala que foi criado um grupo de trabalho tripartido para rever a legislação laboral, incluindo a lei sobre a greve, o processo de registo de sindicatos e a lei sobre a representatividade dos parceiros sociais. O CESE apela à Organização Internacional do Trabalho (OIT) e à CE para que apoiem este trabalho em curso, a fim de alinhar plenamente a legislação e as práticas sérvias com as normas internacionais e europeias.

1.17 O CESE considera que o reforço da capacidade de participação ativa dos parceiros sociais no diálogo social deve ser incluído nas prioridades dos programas de assistência da UE. É necessária assistência para desenvolver a sua capacidade de participar de forma eficaz em todas as questões económicas, sociais e jurídicas, incluindo as que decorrem das negociações de adesão à UE. Cumpre reforçar as suas estruturas organizacionais, bem como a sua comunicação e capacidade internas para assistir aos seus membros.

1.18 O CESE assinala que os direitos fundamentais dos trabalhadores ainda são frequentemente violados na Sérvia e que os mecanismos de prevenção e aplicação de sanções nestes casos não são suficientemente eficazes. O CESE apela ao Governo sérvio para que reveja o funcionamento da agência responsável pela resolução pacífica de conflitos laborais. O CESE propõe que se pondere a possibilidade de estabelecer órgãos jurisdicionais especializados em conflitos laborais. Além disso, o CESE solicita à CE que inclua nos seus relatórios anuais um

capítulo sobre os direitos dos sindicatos e os direitos fundamentais dos trabalhadores, a ser elaborado em cooperação estreita com os sindicatos nacionais e europeus e a OIT.

1.19 As mulheres empresárias da Sérvia desempenham um papel importante na região dos Balcãs e dispõem de redes eficazes. Está a ser desenvolvida uma abordagem regional coerente para desenvolver o empreendedorismo das mulheres a nível local. O CESE recomenda que se aumente o apoio dos níveis europeu, nacional e regional com o objetivo de acelerar significativamente o surgimento de benefícios económicos e sociais. Além disso, há que reconhecer o imperativo económico e social de apoiar o empreendedorismo feminino na Sérvia.

1.20 O CESE recomenda que seja criado um Comité Consultivo Misto UE-Sérvia entre o CESE e as organizações da sociedade civil sérvia. A sua criação deverá acontecer após a abertura formal das negociações sobre a adesão da Sérvia à UE. Este comité permitirá às organizações da sociedade civil de ambas as partes prosseguirem um diálogo mais aprofundado e facultarem contributos às autoridades políticas sobre os vários capítulos das negociações de adesão.

2. Contexto do parecer

2.1 Na última década, a Sérvia tem empreendido grandes esforços para reformar as suas instituições, o seu quadro jurídico e as suas regulamentações económicas, a fim de cumprir as normas internacionais e europeias e promover uma economia de mercado aberta e eficiente.

2.2 Em 2008, a assinatura do Acordo de Estabilização e de Associação entre a Sérvia e a UE demonstrou claramente a vontade do Governo sérvio de aderir à UE e deu um novo impulso ao processo de reforma. Em 2010, entrou em vigor o Acordo Provisório sobre Comércio e Matérias Conexas, que faz parte do Acordo de Estabilização e de Associação.

2.3 O novo governo, que tomou posse em 2012, confirmou o empenho da Sérvia na adesão à UE. O executivo tomou as medidas práticas necessárias para prosseguir as reformas realizadas até então, centrando as suas atenções, em particular, na luta contra a corrupção, na consolidação do Estado de direito, na proteção dos direitos das minorias e na retoma económica. Realizou igualmente esforços para melhorar a cooperação regional.

2.4 Em dezembro de 2012, o Conselho solicitou à Comissão Europeia que elaborasse, até à primavera de 2013, um relatório sobre os progressos alcançados por Belgrado no seu diálogo com Pristina e nas reformas realizadas com vista à adesão à UE. Com base nesse relatório, que formulou uma avaliação positiva, o Conselho Europeu decidirá em 28 de junho de 2013 se estão reunidas as condições necessárias para iniciar as negociações com a Sérvia para a sua adesão à UE.

2.5 Em 19 de abril de 2013, na décima ronda de negociações lideradas pela UE, Belgrado e Pristina chegaram por fim a

acordo sobre o futuro do norte do Kosovo controlado pela Sérvia com a assinatura do primeiro acordo sobre os princípios que governam a normalização das relações. Em maio, ambas as partes adotaram um plano de execução e criaram um comité de execução, que contará com a assistência da UE.

3. Desenvolvimentos políticos, económicos e sociais

3.1 A Sérvia ainda é um país em transição. Ocorreram várias privatizações, mas as empresas públicas ainda representam grande parte da economia e carecem, em muitos casos, de reestruturação. O desemprego aumentou de modo significativo (24 % da mão de obra em 2012). Os jovens tentam emigrar e a população envelhece. Grande parte da população ainda trabalha no setor agrícola e vive em zonas rurais, onde a falta de investimento impede um desenvolvimento efetivo. A economia informal generalizou-se, comprometendo a economia no seu todo, enfraquecendo o orçamento de Estado e privando os trabalhadores de proteção social. A corrupção, por vezes associada à criminalidade organizada, prejudica não só o desenvolvimento económico, mas também a consolidação das instituições. Além disso, o sistema judiciário precisa urgentemente de reforma, para assegurar o devido respeito pelos direitos dos indivíduos e organizações.

3.2 No seu parecer sobre as «Relações UE-Sérvia – O papel da sociedade civil» (29 de maio de 2008), o CESE salientou estes problemas de natureza diversa e deu igualmente destaque aos esforços empreendidos pelas autoridades públicas para pôr em marcha as reformas necessárias. Introduziram-se muitas regulamentações, criaram-se novas instituições com o objetivo, em particular, de organizar o diálogo com os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil, e os direitos das minorias são hoje oficialmente reconhecidos. O processo ainda não está concluído e o principal problema consiste em traduzir na prática todas as alterações introduzidas no quadro institucional e jurídico.

3.3 A Sérvia ratificou 77 tratados e convenções do Conselho da Europa, incluindo os mais importantes, como as convenções para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, para a Proteção das Minorias Nacionais, para a Prevenção da Tortura e para a Proteção das Crianças, bem como o Programa de Ação contra a Corrupção e a Carta Social Europeia. Foram assinadas oito convenções adicionais que ainda aguardam ratificação, nomeadamente a Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e à Violência Doméstica. A nível internacional, a Sérvia ratificou 75 convenções da OIT, das quais 73 já se encontram em vigor.

3.4 Conforme realçado pelo Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa ⁽¹⁾, muitas destas convenções requerem ainda esforços adicionais tendo em vista a sua aplicação efetiva. O comissário salientou o problema das pessoas desaparecidas e deslocadas à força durante a guerra, a discriminação desenfreada dos ciganos, a violência contra as mulheres e a homofobia generalizada.

⁽¹⁾ Thomas Hammarberg, Comissão para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, relatório na sequência da sua visita à Sérvia entre 12 e 15 de junho de 2011, CommDH(2011)29 (em inglês).

3.5 Embora o governo tenha adotado uma estratégia para os meios de comunicação social em outubro de 2011, os jornalistas ainda são vítimas de atos de violência e ameaças. A interferência económica e política nos meios de comunicação social também é uma realidade que compromete a independência dos meios de comunicação social e a capacidade dos jornalistas de fazerem o seu trabalho. Além disso, os sindicalistas ainda são alvo de assédios e despedimentos por pertencerem a organizações sindicais.

3.6 O CESE considera que uma maior consolidação do processo de reforma, a revisão do sistema judiciário e o controlo do cumprimento dos direitos civis, sociais e humanos constituem nitidamente áreas prioritárias para a Sérvia. As relações da UE com este país devem focar claramente estes aspetos. Trata-se igualmente de temas fundamentais para as organizações da sociedade civil, pelo que a sua participação ativa deverá ser encorajada de todas as maneiras possíveis.

4. Situação atual e papel das organizações da sociedade civil

4.1 A liberdade de reunião e de associação está consagrada constitucionalmente e é, em geral, respeitada. No entanto, a liberdade de associação é alvo de ameaças crescentes por grupos nacionalistas violentos.

4.2 A sociedade civil sérvia atua predominantemente nas cidades e não está representada de forma equilibrada em todas as regiões. Nas zonas rurais, a sociedade civil é muito reduzida e as suas capacidades não estão suficientemente desenvolvidas. É necessário apoio adicional para encorajar os movimentos de associação, reforçar capacidades e prestar assistência na criação de redes de organizações da sociedade civil presentes nas zonas rurais e/ou nas pequenas cidades.

4.3 Deve prestar-se particular atenção à agricultura, ao desenvolvimento de grupos de interesse no setor agrícola e à participação de representantes deste setor no diálogo social. A agricultura continua a desempenhar um papel crucial na Sérvia: emprega cerca de um quarto da população ativa e é igualmente um setor económico crucial. O setor e a política agrícolas terão grande relevância no futuro processo de adesão à UE. Simultaneamente, também a adaptação à legislação da UE representará um desafio particular para o setor agrícola da Sérvia.

4.4 Grupos de interesse bem organizados e estruturados poderiam não só promover os interesses agrícolas, mas sobretudo prestar um apoio útil ao futuro processo de integração, nomeadamente do ponto de vista do enquadramento e da aplicação de programas de apoio específicos para a agricultura, as zonas rurais e os seus habitantes.

4.5 Há várias parcerias e coligações ativas entre organizações da sociedade civil, mas os respetivos recursos e apoio são

demasiado limitados para que elas se possam tornar mais ativas e influentes. No atinente às parcerias entre organizações da sociedade civil e autoridades públicas, os mecanismos já estabelecidos das redes SECO⁽²⁾ (rede de organizações setoriais da sociedade civil da Sérvia) e KOCD⁽³⁾ (rede de contacto de organizações da sociedade civil da Sérvia) podem tornar-se exemplos de boas práticas, se os seus contributos forem tidos em conta e lhes for concedido financiamento e apoio de forma contínua e sistemática.

4.6 Entre os obstáculos mais significativos à sustentabilidade das organizações da sociedade civil estão um apoio público que não é suficiente nem se baseia em prioridades bem definidas, um mecenato das empresas pouco desenvolvido, a falta de doações individuais, a retirada de doadores internacionais, a fraca cooperação com os órgãos de poder local e a fraca responsabilização dos políticos em geral. Dever-se-á reunir esforços e apoio para desenvolver as bases das organizações da sociedade civil. Por um lado, uma composição pouco numerosa prejudica a imagem e o reconhecimento destas organizações e, por outro, o acesso a financiamento público ainda não está devidamente regulamentado a todos os níveis. A capacidade destas organizações de influenciar a agenda social e política é geralmente fraca, à exceção de uma dúzia de organizações fortes, a maior parte das quais com sede em Belgrado.

4.7 O CESE saúda os esforços envidados para melhorar o quadro jurídico relativo às associações e fundações, nomeadamente a adoção da lei relativa às associações (outubro de 2009), da lei relativa às dotações e fundações (novembro de 2010), da lei sobre o voluntariado (maio de 2010) e a simplificação dos processos contabilísticos para as pequenas associações e fundações (ainda não adotada). Adotaram-se ainda outras leis importantes que ainda não foram aplicadas, como a lei sobre a proteção social (2011). O CESE apoia o desenvolvimento de um quadro, conforme previsto por lei, que assegure às organizações da sociedade civil o acesso equitativo a recursos públicos destinados a apoiar a prestação de serviços sociais.

4.8 O CESE congratula-se com a alteração do artigo 41.º do regulamento do governo sobre audições públicas que estabelece os critérios para a realização de audições públicas obrigatórias, tornando-as agora a regra em vez da exceção e prevendo calendários razoáveis para a sua duração. O CESE salienta a necessidade de assegurar que o mecanismo é devidamente aplicado. Deve ser dada prioridade à sensibilização das autoridades públicas para os benefícios da cooperação com as organizações da sociedade civil, tanto nas fases iniciais de definição das políticas públicas como nas fases posteriores de aplicação. Além disso, dever-se-á definir procedimentos para a nomeação de representantes de organizações da sociedade civil junto dos diversos órgãos públicos a nível nacional e local, que tenham em conta as boas práticas de países vizinhos e as propostas das organizações da sociedade civil.

(2) A rede SECO pretende criar elos de ligação e reforçar a capacidade das organizações no quadro do processo de integração europeia e da participação da sociedade civil na programação do IPA.

(3) As KOCD são redes de organizações para a proteção social de grupos marginalizados, que intervêm em conjunto junto dos responsáveis políticos desta área.

4.9 O Gabinete para a Cooperação com a Sociedade Civil tornou-se operacional em 2011. O programa de trabalhos para 2013-2014 inclui os seguintes objetivos-chave:

- melhoria da Estratégia para a Criação de um Ambiente Propício ao Desenvolvimento da Sociedade Civil e criação de um Conselho Nacional para o Desenvolvimento da Sociedade Civil;
- promoção de novas fontes de financiamento enquanto pré-requisito de sustentabilidade: subvenções institucionais, atividades sociais das empresas, filantropia empresarial, empreendedorismo social, definição de critérios para a utilização de espaços públicos por organizações da sociedade civil, etc.;
- desenvolver um quadro institucional propício ao desenvolvimento da sociedade civil, ou seja, criação de unidades ou tarefas específicas nos ministérios pertinentes do governo, consideração da possibilidade de criar um Fundo para o Desenvolvimento da Sociedade Civil e reforço dos mecanismos de cooperação entre organizações da sociedade civil e a Assembleia Nacional sérvia.

4.10 O CESE acolhe favoravelmente os esforços envidados pelo Gabinete para a Cooperação com a Sociedade Civil no sentido de tornar mais transparente o financiamento das organizações da sociedade civil proveniente do orçamento de Estado, designadamente a publicação de um relatório de síntese anual sobre os fundos afetados às associações e outras organizações da sociedade civil a partir do orçamento de Estado da República da Sérvia. No entanto, há que conceder mais poderes ao Gabinete para aumentar a taxa de resposta de todos os níveis de governo, a fim de assegurar a recolha e a publicação anual dos dados. Contudo, o CESE acolhe favoravelmente o apoio concedido pela delegação da UE ao Gabinete para a Cooperação com a Sociedade Civil através do programa de assistência técnica que teve início em dezembro de 2012 e tem uma duração de três anos⁽⁴⁾.

4.11 Os dados de 2011 revelam que, não obstante o facto de as organizações da sociedade civil necessitarem urgentemente de financiamento, as verbas afetadas ao cofinanciamento de programas e projetos e a sua aplicação efetiva foram limitadas, incluindo quando estava assegurado o apoio de doadores.

5. Diálogo social

5.1 O diálogo social é essencial para o desenvolvimento económico e para assegurar a coesão social necessária na Sérvia. Foi assinada uma Convenção Coletiva Geral em 2008. Em abril de 2011, o Conselho Social e Económico (CSE) da República da Sérvia adotou um novo Acordo Socioeconómico, assinado pelos dirigentes dos parceiros sociais e pelo primeiro-ministro, que atribui grandes responsabilidades a ambas as partes. O acordo declara que o diálogo social é um pré-requisito para alcançar objetivos de desenvolvimento que interessam a todas as partes, ultrapassar de forma eficaz os problemas associados à crise

⁽⁴⁾ O orçamento do programa de assistência técnica eleva-se a 1,2 milhões de euros e centra-se nos seguintes domínios: apoio a alterações adicionais ao quadro jurídico relativo às organizações da sociedade civil, introdução de um quadro de financiamento estatal transparente e envolvimento das organizações da sociedade civil no processo de decisão.

económica e assegurar o progresso económico e social na Sérvia. Em 2012, o CSE assinou um acordo sobre o salário mínimo. A nível setorial, foram assinadas quatro convenções coletivas setoriais em 2011 e 2012 relativas aos domínios da agricultura, construção e indústrias química e metalúrgica. O Ministério do Trabalho alargou estas convenções coletivas a todos os empregadores estatais. Tais convenções aplicam-se igualmente à maior parte do setor público, abrangendo trabalhadores no domínio da saúde, nos governos locais e nacional, nos setores da cultura e educação e na polícia.

5.2 O CSE foi legalmente estabelecido em 2005 e constitui a plataforma institucional para as negociações tripartidas. Além disso, existem atualmente a nível local 18 conselhos sociais e económicos, embora menos de metade esteja plenamente operacional, sobretudo devido à falta de empenho dos órgãos de poder regional. Cabe ainda ao CSE enfrentar uma série de problemas que prejudicam as suas atividades, entre os quais os mais sérios se prendem com a falta de recursos financeiros e humanos. Logrou, ainda assim, criar grupos de trabalho permanentes para lidar com questões económicas, a legislação, as convenções coletivas e a higiene e segurança no trabalho. Atualmente, os representantes dos parceiros sociais participam regularmente nas reuniões do CSE, enquanto o governo se faz representar com frequência por funcionários. A sua participação tem aumentado desde o restabelecimento do CSE em setembro de 2012. O próprio primeiro-ministro é agora membro do CSE, embora persistam problemas na organização das reuniões.

5.3 Todavia, se é verdade que o diálogo social conseguiu produzir resultados, também importa reconhecer que é necessário consolidá-lo e expandi-lo. Os parceiros sociais têm pouca força, em particular no setor privado. As convenções coletivas, quando existem, não são forçosamente aplicadas e existem muitos domínios que muito simplesmente não são abrangidos pelo diálogo social. A nível nacional, as consultas ao CSE sobre temas da sua competência não ocorrem de modo sistemático ou são puramente formais, sendo as suas recomendações, por demasiadas vezes, descuradas pelo governo. Uma exceção positiva é o Ministério do Trabalho, que solicita o parecer do CSE sobre todas as propostas de legislação e de estratégias. Além disso, propôs recentemente a criação de um grupo de trabalho tripartido para elaborar propostas de alteração à legislação laboral. Também se registaram melhorias na legislação sobre educação, tendo o Ministério da Educação e da Ciência solicitado o parecer do CSE sobre três propostas legislativas. Apesar destes sinais mais positivos, o CSE continua a ser ignorado no âmbito da definição de políticas e medidas económicas gerais que têm, todavia, impacto direto nas atividades das empresas e dos trabalhadores.

5.4 Foi estabelecida em 2005 uma agência responsável pela resolução pacífica de conflitos laborais para lidar com conflitos laborais individuais e coletivos. A sua atividade centra-se principalmente na resolução de casos individuais e os seus conciliadores podem tomar decisões vinculativas, dispondo dos mesmos meios jurídicos que um tribunal. Na prática, porém, a agência não consegue, aparentemente, afirmar-se como alternativa e a maioria dos conflitos é apresentada aos órgãos jurisdicionais, que estão claramente sobrecarregados. Na resolução de litígios coletivos, a agência desempenha o papel de mediador e não

pode impor uma resolução às partes em litígio, embora emprenda esforços no sentido de ambas as partes aceitarem voluntariamente uma resolução pacífica.

5.5 Em 2013, o governo deverá assinar um programa para um emprego digno (*Decent Work Programme*) com a OIT. Este programa, apoiado por financiamento e programas da UE, deverá ajudar a rever vários aspetos da legislação e processos em matéria de proteção social para os adaptar plenamente às normas internacionais e reforçar as capacidades dos parceiros sociais, a fim de que estes possam contribuir eficazmente para o diálogo social.

5.6 É crucial que os parceiros sociais sejam mais bem integrados nas políticas económica, social e de emprego do governo, tendo nomeadamente em vista as negociações de adesão à UE. Devem ser igualmente implicados nos preparativos visando a elegibilidade da Sérvia a financiamento do Fundo Social Europeu e de outros fundos da UE. Só nessa altura será possível que os parceiros sociais da Sérvia cumpram eficazmente o seu futuro papel nos fóruns de democracia participativa a nível da UE.

6. Parceiros sociais – situação atual

6.1 A Associação de Empregadores da Sérvia é o principal grupo de interesses dos empregadores. Representa os empresários sérvios no CSE, mas o facto de a maior parte das empresas que exerce atividade na Sérvia e outras organizações, como a Associação dos Pequenos e Médios Empresários, não serem membros do CSE enfraquece a sua legitimidade enquanto participante no diálogo social.

6.2 No passado, a Câmara de Comércio e Indústria da Sérvia – a maior associação empresarial do país – não foi incluída no trabalho do CSE, uma vez que era obrigatório pertencer a este órgão. No entanto, em 1 de janeiro de 2013, a Sérvia adotou um sistema de inscrição voluntária e a Câmara está fortemente empenhada em contribuir para o diálogo social, particularmente em áreas como a formação profissional, a promoção do comércio externo e o desenvolvimento regional. A Câmara de Comércio e Indústria defende que a posição da Associação de Empregadores da Sérvia seja reforçada no CSE, desde que aquela demonstre capacidade de expressar o amplo leque de interesses dos empregadores, através de um processo de consulta eficiente que envolva todas as associações de empregadores.

6.3 Tendo em conta a elevada taxa de desemprego, os empregadores devem exercer maior influência no desenvolvimento de um ambiente empresarial positivo. Devem promover o empreendedorismo e acelerar o processo de criação de empresas, em particular, de pequenas e médias empresas, que são a maior fonte de novos postos de trabalho na Europa. Os maiores obstáculos à melhoria do ambiente empresarial incluem, entre outros aspetos, a falta de transparência e previsibilidade do quadro legislativo, um sistema fiscal não atrativo (incluindo imposições paraíscais), o acesso a financiamento, os processos de registo de empresas e os encargos administrativos ligados ao comércio externo. A opinião geral do círculo empresarial da Sérvia é que as empresas não estão suficientemente envolvidas no processo legislativo e nas avaliações do seu impacto, em particular no atinente às repercussões nas PME.

6.4 Os sindicatos estão fragmentados e a sua atuação é fraca. Grande parte deles pertence às duas principais confederações da Sérvia, designadamente a Confederação dos Sindicatos Autónomos da Sérvia (SSSS) e a Confederação dos Sindicatos «Independência» (Nezavisnost). Existem ainda mais duas confederações, nomeadamente a Associação dos Sindicatos Livres e Independentes (ASNS) e a Confederação dos Sindicatos Livres (KSSS), que reclamam o seu papel representativo. Este papel deve ser examinado à luz da nova lei sobre representatividade, que está a ser debatida. Além disso, de acordo com o Ministério do Trabalho, existem cerca de duas mil organizações sindicais em empresas que não pertencem a uma confederação nacional. Todas as organizações de trabalhadores de relevo precisam de ser implicadas de forma mais estreita nos processos de decisão relativos a parcerias sociais, representando os interesses dos trabalhadores. O papel dos sindicatos na Sérvia é essencial para reforçar o diálogo social.

6.5 As dificuldades de transição e a crise económica acen-tuaram a fragmentação e enfraqueceram os sindicatos. Os pesados processos de registo de sindicatos, bem como a oposição e os assédios exercidos, por vezes, por vários gestores que se mostram reticentes em relação ao diálogo social a nível das empresas prejudicam o desenvolvimento natural da representação dos trabalhadores e comprometem o diálogo social. Todavia, é de louvar a cooperação eficaz que, apesar deste contexto, emergiu nos últimos anos entre as duas confederações mais representativas, nomeadamente a SSSS e a Nezavisnost.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Henri MALOSSE

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

491.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 10 E 11 DE JULHO DE 2013

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde «O financiamento a longo prazo da economia europeia»

COM(2013) 150 final/2

(2013/C 327/03)

Relator: **Michael SMYTH**

Em 25 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde – O financiamento a longo prazo da economia europeia

COM(2013) 150 final/2.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 19 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 151 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Um dos elementos mais importantes de uma estratégia para voltar a colocar a Europa na via do crescimento sustentável é a garantia de uma disponibilização adequada de financiamento a longo prazo a um custo razoável. O documento consultivo da Comissão sobre esta questão é bem-vindo e oportuno.

1.2 O CESE congratula-se com o facto de o Livro Verde incidir sobre o investimento produtivo e a constituição de capital corpóreo e incorpóreo de longa duração, mas insta a Comissão a dedicar mais atenção à necessidade de financiar um investimento de capital que seja mais «socialmente útil».

1.3 É provável que, no futuro, os bancos passem a desempenhar um papel menos proeminente enquanto fornecedores de financiamento a longo prazo, podendo então surgir oportunidades para outros intermediários, como os bancos de desenvolvimento nacionais e multilaterais, investidores institucionais, fundos soberanos e, crucialmente, mercados de obrigações. No entanto, é importante não criar obstáculos que impeçam os bancos de cumprir o seu papel de fornecedores de financiamento a longo prazo e aplicar um quadro jurídico que evite o desvio dos fluxos de financiamento e capital para fora do setor regulamentado.

1.4 O CESE regozija-se com a recente recapitalização do BEI, pois tal reforçará a sua capacidade de mobilizar financiamentos adicionais para o investimento privado e desempenhar um papel anticíclico mais forte no financiamento do investimento e na concessão de crédito às PME. Embora uma injeção de capital no valor de 10 mil milhões de euros seja significativa, o CESE considera que não é suficiente face às necessidades nas atuais circunstâncias.

1.5 Do mesmo modo, a introdução de obrigações para o financiamento de projetos no âmbito da Estratégia Europa 2020, embora na fase-piloto, é também um desenvolvimento positivo. Essas obrigações foram desenvolvidas conjuntamente pela Comissão e pelo BEI. Há que ponderar igualmente a realização de projetos comuns similares com fundos soberanos.

1.6 Se as obrigações para o financiamento de projetos conseguirem expandir o mercado do financiamento de obrigações, importará promover esse tipo de iniciativas após a conclusão e avaliação da fase-piloto.

1.7 O Livro Verde analisa o papel das poupanças na disponibilização de financiamento do investimento a longo prazo. Enquanto alguns Estados-Membros adotaram regimes de poupança especiais para mobilizar poupanças a mais longo prazo, afetando-as a investimentos sociais mais alargados, poderá ser

pertinente ponderar a criação de um instrumento de poupança a nível da UE ou da área do euro, eventualmente com taxas de juro favoráveis.

1.8 Vários Estados-Membros têm sido relativamente bem-sucedidos no incentivo à poupança associada a regimes de pensões ou de outro tipo, utilizando o sistema fiscal de forma astuta. Os cidadãos tendem a mostrar relutância perante a perspectiva de pagar impostos sobre o rendimento auferido e, posteriormente, impostos adicionais sobre as poupanças a longo prazo provenientes desse rendimento líquido. No contexto de investimentos socialmente responsáveis, deveria ser possível criar e comercializar produtos de poupança pessoal adequados, sujeitos a um imposto reduzido ou nulo, com limites anuais apropriados, de forma a encorajar um maior planeamento financeiro a longo prazo.

1.9 A visão de curto prazo no sistema financeiro, que tem sido um grande obstáculo à disponibilização de investimentos adequados a longo prazo, está estreitamente ligada ao governo das sociedades. Alterar os incentivos para promover um desempenho a longo prazo não é um desafio fácil. O CESE acolhe favoravelmente as propostas da Comissão no que toca ao reforço dos direitos de voto e dividendos dos investidores a longo prazo e às alterações à diretiva relativa aos direitos dos acionistas. Além disso, há que ponderar uma utilização coordenada de benefícios fiscais sobre as mais-valias de capital, a fim de incentivar uma participação a longo prazo dos gestores de fundos.

1.10 No que diz respeito ao capital de risco, o Livro Verde contém algumas propostas interessantes. O CESE já propôs no passado que o papel do FEI fosse alargado para além da concessão de empréstimos, de modo a incluir a disponibilização de capital de risco. Era esta a visão inicial dos seus fundadores em 1994. Se o Fundo Europeu de Investimento (FEI) fosse devidamente recapitalizado, tal como o BEI, poderia tornar-se um dos principais fornecedores de financiamento de capital de risco para as PME.

1.11 Por fim, visto que os governos nacionais e regionais já estão em vias de promover a sobrevivência e o crescimento a longo prazo das PME através dos seus organismos de desenvolvimento regional, reputa-se pertinente que esses organismos assumam um papel no funcionamento de tais plataformas de negociação das PME. Esse papel pode ir desde uma avaliação da solvabilidade das PME clientes à concessão de garantias limitadas a investidores institucionais.

1.12 O CESE gostaria de ver uma tónica mais acentuada no investimento socialmente responsável e propõe a criação de um observatório para monitorizar as condições de investimento a longo prazo.

2. Introdução e contexto do Livro Verde

2.1 A principal motivação da Comissão Europeia para a elaboração do Livro Verde em apreço é a necessidade de voltar a colocar a UE na via de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A Europa enfrenta grandes necessidades de investimento a longo prazo e em grande escala como base para o crescimento sustentável. Alcançar este objetivo é deveras complicado, devido ao atual clima de aversão ao risco nas famílias e nas empresas e à necessidade de uma consolidação fiscal por

parte de muitos governos, o que, em conjunto, está a restringir a disponibilização de um financiamento do investimento a longo prazo.

2.2 As falhas nos canais tradicionais de intermediação financeira são, atualmente, um problema. Os bancos têm sido a principal fonte de financiamento do investimento na UE, mas muitos deles estão agora essencialmente empenhados na desalavancagem e, por conseguinte, não são capazes de cumprir a sua função habitual. O Livro Verde vai além da questão da crise atual, procurando soluções para a disponibilização do necessário financiamento do investimento a longo prazo.

2.3 A Comissão coloca a tónica no investimento produtivo e na constituição de capital corpóreo e incorpóreo de longa duração, que tende a ser menos pró-cíclico do que o capital de curta duração, e define financiamento a longo prazo como o processo pelo qual o sistema financeiro paga investimentos que envolvem projetos de longa duração.

2.4 A Europa adotou um programa de reformas do setor financeiro, com vista a obter maior estabilidade e confiança nos mercados financeiros. A estabilidade no sistema financeiro é uma condição necessária para encorajar o investimento a longo prazo, mas não é suficiente. A Comissão identifica alguns domínios adicionais em que é necessário agir, nomeadamente:

- capacidade das instituições financeiras de canalizar os financiamentos a longo prazo para projetos;
- eficácia e eficiência dos mercados financeiros em termos de oferta de instrumentos de financiamento a longo prazo;
- políticas de incentivo à poupança e ao investimento a longo prazo; e
- capacidade das PME de aceder a financiamento bancário e não bancário.

3. Observações sobre as propostas

3.1 Capacidade das instituições financeiras para canalizar os financiamentos a longo prazo

3.1.1 Bancos comerciais. A análise da Comissão sobre os desafios que se impõem para garantir um financiamento adequado a longo prazo na Europa está fundamentalmente correta. A preponderância tradicional dos bancos enquanto principais fornecedores de financiamento a longo prazo tem vindo a mudar e os bancos poderão desempenhar um papel menos proeminente no futuro. Não existem dúvidas em relação a uma potencial incoerência entre algumas novas regulamentações bancárias e os objetivos do Livro Verde de estimular o investimento a longo prazo. O Livro Verde apenas assinala que os efeitos das reformas financeiras recentes e a realizar provavelmente no futuro poderão reduzir o grau de atividade dos bancos na cadeia de intermediação. Deveria alcançar-se um melhor equilíbrio entre os requisitos prudenciais de Basileia III e os incentivos para os bancos continuarem a disponibilizar financiamento de investimento a longo prazo. Em todo o caso, é provável que surjam novas oportunidades para outros tipos de intermediários, como os bancos de desenvolvimento nacionais e multilaterais, investidores institucionais, mercados de obrigações e fundos soberanos.

3.1.2 Bancos de desenvolvimento nacionais e multilaterais. Estas instituições desempenham um papel importante na partilha dos riscos com investidores e operadores privados para desenvolver projetos importantes e, assim, evitar deficiências do mercado. Têm também um papel anticíclico devido às suas ações estratégicas a mais longo prazo. O BEI e o FEI desempenharam papéis cada vez mais proeminentes na partilha dos riscos e a recente recapitalização do BEI, embora desadequada, na opinião do CESE, reforçará indubitavelmente a sua capacidade de mobilizar financiamentos adicionais para o investimento privado. O CESE exorta o BEI a enviar mais esforços para promover projetos transfronteiriços de grande envergadura que enfrentem obstáculos particulares em termos de financiamento.

3.1.3 O CESE congratula-se com a introdução de obrigações para o financiamento de projetos no âmbito da Estratégia Europa 2020, que estão atualmente a ser utilizadas numa série de parcerias público-privadas (PPP) com projetos de investimento em infraestruturas nos domínios da energia, dos transportes e das TIC⁽¹⁾. A Comissão aborda o potencial papel dos fundos soberanos no financiamento de investimento a longo prazo. Tal como acontece no caso das obrigações para o financiamento de projetos, desenvolvidas conjuntamente pela Comissão e pelo BEI, poderá ser pertinente desenvolver uma iniciativa conjunta com fundos soberanos, aumentando a disponibilidade de financiamento do investimento a longo prazo.

3.1.4 No atinente aos investidores institucionais, o Livro Verde aponta para o potencial desfasamento entre a necessidade de uma regulamentação eficaz do risco do capital nas empresas de seguros e a necessidade de incentivar essas empresas a financiar investimentos a longo prazo. Estão em curso debates entre a Comissão e as autoridades europeias de seguros sobre esta questão. A Comissão tenciona apresentar propostas sobre fundos de investimento a longo prazo (FILP), a fim de estimular a criação de diversos mecanismos para congregar os riscos associados aos vários tipos de investidores institucionais. Esta proposta é louvável sob muitos aspetos. Embora os fundos de pensões possam assumir um papel mais proeminente no investimento a longo prazo, eles deparam-se com uma série de obstáculos institucionais, regulamentares e políticos. Em particular, existe a preocupação de que os decisores políticos tentem mandatá-los para financiar determinados tipos de projetos que não sejam do interesse dos seus membros. Os fundos de pensões devem ser consultados sobre a forma de minimizar ou superar esses obstáculos. A criação de uma união bancária poderá ser útil neste contexto.

3.1.4.1 No que diz respeito à maior participação de investidores institucionais na disponibilização de financiamento a longo prazo, poderá ser igualmente pertinente a aplicação de incentivos no âmbito do imposto sobre o rendimento das sociedades. Um sistema de benefícios escalonados para projetos de infraestruturas de grande envergadura poderia levar a uma maior participação de investidores institucionais.

3.2 *Eficácia e eficiência dos mercados financeiros em termos de oferta de instrumentos de financiamento a longo prazo*

3.2.1 O Livro Verde observa que, para alargar e aprofundar a disponibilidade de financiamento a longo prazo, alguns mercados de capitais na Europa têm de evoluir e amadurecer. Os

mercados obrigacionistas na UE estão menos desenvolvidos do que nos EUA e são considerados inacessíveis para a maioria das PME e empresas de média capitalização. Até mesmo a introdução de obrigações para o financiamento de projetos foi recebida com cautela pelas agências de notação, o que realça a luta que se avizinha para aumentar a capacidade do mercado obrigacionista. Se as obrigações para o financiamento de projetos, que podem criar 4,6 mil milhões de euros para novos projetos de infraestruturas, conseguirem expandir o mercado do financiamento de obrigações, importará promover esse tipo de iniciativa após a conclusão e avaliação da fase-piloto.

3.3 *Políticas de incentivo à poupança e ao investimento a longo prazo*

3.3.1 É efetuada uma análise exaustiva dos fatores que influenciam a poupança a longo prazo no financiamento. No que toca à oferta, embora alguns Estados-Membros tenham enviado esforços para estimular a disponibilização de poupanças a longo prazo, há ainda muito por fazer. O Livro Verde propõe a eventual criação de veículos de poupança a nível da UE para mobilizar poupanças a mais longo prazo, afetando-as a objetivos sociais mais alargados. Esta ideia pode ter vantagens em termos da expansão de infraestruturas transfronteiriças. Poderá igualmente estimular uma maior mobilidade dos trabalhadores e um melhor planeamento da reforma em todo o mercado único. Poderá ser necessário disponibilizar novos produtos de poupança a taxas de juro favoráveis ou escalonadas para incentivar poupanças a longo prazo.

3.3.2 Tributação. Analisa-se com algum pormenor a relação entre a tributação, as poupanças a longo prazo e o investimento a longo prazo. A forma como o imposto sobre as sociedades trata o investimento tende a favorecer a dívida em detrimento do financiamento através de capitais próprios. Na busca de reformas adequadas para encorajar uma maior utilização do financiamento com capitais próprios para investimentos a longo prazo, poderá ser pertinente ponderar o recurso a um sistema de benefícios escalonados. Tais sistemas são amplamente utilizados na tributação de mais-valias e poderiam ser configurados para compensar alguns dos atuais benefícios fiscais do financiamento da dívida.

3.3.3 Relativamente à poupança a longo prazo e ao sistema fiscal, a Comissão assinala a importância de garantir uma disponibilização adequada e estável das poupanças e dos incentivos necessários para produzir essa disponibilização. Vários Estados-Membros têm sido relativamente bem-sucedidos no incentivo à poupança associada a regimes de pensões ou de outro tipo, utilizando o sistema fiscal de forma astuta. Os cidadãos tendem a mostrar relutância perante a perspectiva de pagar impostos sobre o rendimento auferido e, posteriormente, impostos adicionais sobre as poupanças a longo prazo provenientes desse rendimento líquido. Deveria ser possível criar e comercializar produtos de poupança pessoal adequados, sujeitos a um imposto reduzido ou nulo, com limites anuais apropriados, de forma a encorajar um maior planeamento financeiro a longo prazo.

3.3.4 O recurso a benefícios fiscais para atingir os resultados desejáveis de investimento a longo prazo tem as suas desvantagens, pois é preciso lidar com questões graves, como a inércia e a arbitragem. Não obstante, o recurso a benefícios fiscais no âmbito de uma perspectiva coerente e sólida de planeamento a longo prazo é necessário para estimular e concretizar os níveis de investimento pretendidos.

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, o documento sobre o investimento privado e público, COM(2009) 615 final.

3.3.5 Governo das sociedades. A questão da visão de curto prazo, no cerne da disponibilização de investimento a longo prazo, está estreitamente ligada ao governo das sociedades. Até ao momento, muitos dos incentivos para gestores de fundos, responsáveis pelos bancos de investimento e dirigentes de empresas tenderam a ser de curto prazo. Não será fácil mudar estes incentivos para estimular níveis mais elevados de desempenho a longo prazo. O Livro Verde contém uma série de propostas interessantes, nomeadamente o reforço dos direitos de voto e dividendos dos investidores a longo prazo e alterações à diretiva relativa aos direitos dos acionistas. Uma utilização mais proativa de benefícios fiscais sobre as mais-valias de capital poderá ser, eventualmente, uma forma de encorajar uma participação a longo prazo por parte de gestores de fundos.

3.4 Capacidade das PME para aceder a financiamento bancário e não bancário

3.4.1 O Livro Verde indica as dificuldades crescentes que as PME enfrentam em muitos Estados-Membros no acesso ao financiamento para sobreviver e crescer. À parte os efeitos da desalavancagem dos bancos, as PME deparam-se com um conjunto fragmentado e algo desconexo de fontes de financiamento alternativas. Em grande medida, os bancos locais perderam ou afrouxaram as ligações com as suas regiões. As relações entre os bancos e as PME enfraqueceram e têm de ser reconstruídas ou reforçadas. Foram adotadas várias iniciativas para disponibilizar fontes de financiamento não bancárias para as PME, incluindo o acesso a alguns fundos de capital de risco e a utilização de financiamento de ativos, financiamento da cadeia de abastecimento⁽²⁾ e financiamento coletivo. Ainda é necessário fazer muito mais. Os setores dos seguros e dos fundos de pensões estão dispostos a assumir um papel mais proeminente, mas necessitam dos incentivos adequados. A Comissão deve ter agora em conta esses incentivos. Caso venham a ser adotadas medidas que facilitem o acesso das PME a financiamento de longo prazo, haverá que assegurar que estas possam beneficiar de tais medidas como inicialmente previsto, sem que os bancos exijam condições adicionais excessivas, sempre que essas medidas sejam executadas por intermédio dos canais bancários.

3.4.2 Capital de risco. A Comissão propõe uma abordagem baseada em «fundos de fundos» para criar uma massa crítica de financiamento de capital de risco. Além disso, o fundo de garantia proposto para investidores institucionais poderia expandir o mercado. O CESE já propôs no passado que o papel do FEI fosse alargado para além da concessão de empréstimos, de modo a incluir a disponibilização de capital de risco⁽³⁾. Era esta a visão inicial dos seus fundadores em 1994. Se o FEI fosse recapitalizado, tal como o BEI, poderia tornar-se um dos principais fornecedores de financiamento de capital de risco para as PME.

3.4.2.1 A par da expansão do financiamento de capital de risco para as PME, há a expansão das plataformas de negociação existentes ou a criação de novas plataformas para o financiamento dos capitais próprios das PME. O Livro Verde contém uma série de propostas úteis sobre esta matéria. Visto que os governos nacionais e regionais já estão em vias de promover a sobrevivência e o crescimento a longo prazo das PME através dos seus organismos de desenvolvimento regional, reputa-se pertinente que esses organismos assumam um papel no funcionamento de tais plataformas de negociação das PME. Esse papel pode ir desde uma avaliação da solvabilidade das PME clientes à concessão de garantias limitadas a investidores institucionais.

3.4.3 O CESE gostaria que o Livro Verde tivesse apoiado mais o investimento em fundos socialmente responsáveis através da criação de regulamentação fiscal e financeira adequada, bem como da própria adjudicação de contratos públicos. A este respeito, talvez seja pertinente a criação de um observatório europeu para o investimento a longo prazo. Este organismo, com uma participação ativa na sociedade civil organizada, poderia monitorizar a evolução da oferta e da procura do investimento e das poupanças a longo prazo e ajudar a garantir uma prestação adequada de informações relevantes que permitam aos agentes económicos tomarem boas decisões de investimento a longo prazo.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Ver, por exemplo, *Funding for Lending Scheme* [Regime de financiamento para empréstimo] http://www.hm-treasury.gov.uk/ukecon_fundingforlending_index.htm.

⁽³⁾ JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre gestão dos riscos aduaneiros e segurança do circuito de abastecimento

COM(2012) 793 final

(2013/C 327/04)

Relator: **Antonello PEZZINI**

Em 18 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre gestão dos riscos aduaneiros e segurança do circuito de abastecimento

COM(2012) 793 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 168 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera fundamental adotar uma abordagem comum na gestão dos riscos aduaneiros e segurança do circuito de abastecimento, a fim de garantir uma aplicação uniforme e não discriminatória da legislação europeia por todas as autoridades envolvidas em todo o território da União Aduaneira, área que é da competência exclusiva da União Europeia, nos termos do artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.2 O CESE apoia firmemente as propostas da Comissão destinadas a aumentar a eficácia e a eficiência da gestão dos riscos inerentes à circulação de mercadorias através das fronteiras da UE, mediante uma **estratégia comum**, assente em sistemas informáticos adaptados a uma gestão dos riscos na UE.

1.3 O CESE manifesta grande preocupação pelo facto de a União Aduaneira – lançada com o Tratado de Roma em 1957 e concretizada em 1968 como política comum para garantir um espaço comercial único em que pessoas e mercadorias circulam livremente e assente num sistema de balcão único para os trâmites aduaneiros de todos os operadores comerciais sem discriminação de tratamento em toda a UE – continuar ainda sujeita a orientações e aplicações divergentes, que prejudicam uma gestão eficiente e eficaz dos riscos aduaneiros, retardando deste modo os fluxos de trocas comerciais e a livre circulação de mercadorias na UE.

1.4 O CESE considera fundamental melhorar as capacidades aduaneiras em todos os pontos do território europeu, a fim de assegurar um nível elevado da gestão dos riscos em toda a União Aduaneira, no que respeita à implementação uniforme das definições, classificações, recolha e transmissão da informação à base de dados da União, segundo critérios comuns claros,

verificados e monitorizados através de um sistema único de garantia da qualidade, com aplicação de sanções aos infratores.

1.5 O CESE recomenda o desenvolvimento de normas técnicas e regulamentares comuns para uma aplicação homogénea de uma gestão dos riscos de qualidade nas fronteiras externas da União, a par de um esforço comunitário de formação de qualidade dos profissionais envolvidos, que tenha também em conta as várias obrigações inerentes a realidades nacionais diversas.

1.6 O CESE insiste em que se garanta a plena interoperabilidade das várias bases de dados presentes no sistema europeu de fiscalização do mercado, com base numa estratégia comum e forte apoio dos programas da UE para o desenvolvimento tecnológico, a fim de assegurar o intercâmbio de informações entre as várias autoridades, nos diversos níveis e em tempo real, e reforçar a luta contra eventuais riscos de *dumping* sanitário, ambiental e social.

1.7 O CESE defende o reforço das ações da UE para desenvolver recursos humanos qualificados e aumentar as capacidades de gestão, assegurando nomeadamente um melhor equilíbrio na repartição das tarefas de controlo e constituindo uma força de intervenção aduaneira comum que garanta, quando solicitada, uma reação célere em situações de crise.

1.8 Segundo o CESE, é indispensável reforçar a parceria entre as autoridades aduaneiras, os transportadores e os operadores económicos autorizados, cujo estatuto e benefícios devem ser reforçados, para assegurar a melhor cooperação possível na gestão dos riscos, mediante a transmissão dos dados através de uma plataforma única, sem duplicações burocráticas desnecessárias.

1.9 O CESE defende um sistema de governação renovado que abranja todas as autoridades nacionais e da União, as agências e os sistemas de alerta e de informação, a fim de assegurar uma cooperação mais estruturada e sistemática entre as alfândegas e as outras autoridades que operam no mercado interno.

1.10 O CESE pede que o pacote de ações, definidas no plano plurianual para a fiscalização do mercado, seja aplicado de forma coerente e coordenada, para evitar a duplicação dos controlos, divergências nos critérios aplicados, a multiplicação de pedidos relativos aos mesmos dados, abordagens divergentes por parte das várias autoridades de controlo e de fiscalização do mercado e uma interoperabilidade insuficiente.

2. Introdução

2.1 A União Aduaneira releva de uma competência exclusiva da União Europeia, nos termos do artigo 3.º do TFUE.

2.2 Em 2004, o CESE já havia sublinhado a necessidade de uma «nova orientação da abordagem estratégica para as políticas dos serviços aduaneiros que recentemente começou a colocar uma tónica adicional e justificada nos repositos da aplicação das políticas aduaneiras comuns em várias das novas fronteiras externas da UE criadas pelo alargamento. O CESE congratula-se ainda com o novo quadro que resultou das preocupações manifestadas a respeito dos procedimentos de segurança, em particular na sequência dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 nos EUA, com vista a proteger os cidadãos da União»⁽¹⁾.

2.3 Perante os graves problemas de funcionamento que a União Aduaneira tem de enfrentar, devido às divergências na aplicação da legislação da União, que podem comprometer a sua eficácia global, à ineficiência, ao desperdício e à falta de coordenação entre as necessidades e os recursos disponíveis, o CESE solicitou «que seja prosseguida uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, atualizados, transparentes, eficazes e simplificados, suscetíveis de contribuir para a competitividade económica da UE, a nível global»⁽²⁾.

2.4 A União Aduaneira é o braço operacional de grande parte das medidas de política comercial da UE e aplica inúmeros acordos internacionais relacionados com os fluxos comerciais da UE, desenvolvendo através das administrações dos Estados-Membros, importantes processos horizontais de gestão informática, gestão dos operadores comerciais e «gestão dos riscos, incluindo a identificação, a avaliação, a análise e a mitigação de inúmeros tipos e níveis diferentes de riscos associados ao comércio internacional de mercadorias»⁽³⁾.

2.5 A adoção de uma abordagem comum para a gestão integrada dos riscos, nos pontos de entrada e de saída, terá por objetivo:

- melhorar a afetação dos recursos humanos e financeiros, concentrando-os quando necessário;

- aplicar de forma integral e uniforme a legislação da União no domínio aduaneiro;

- introduzir um sistema integrado de cooperação entre as autoridades, os operadores e os transportadores;

- simplificar as práticas e reduzir a duração e os custos das transações.

3. O papel das alfândegas em matéria de segurança

3.1 Como indicado no relatório da Comissão sobre o estado da União Aduaneira, publicado em finais de 2012, «as alfândegas são a única autoridade pública sobre as quais recai uma responsabilidade total pelo controlo de todas as mercadorias que atravessam as fronteiras externas da UE, as quais, a partir do momento em que são colocadas em livre prática pelas alfândegas em algum ponto da UE, podem circular livremente em todo o seu território aduaneiro»⁽⁴⁾.

3.2 Graças a esta posição única, as autoridades aduaneiras da UE são antes de mais responsáveis pela supervisão do comércio internacional da União e contribuem para a aplicação da vertente externa do mercado interno, da política comercial comum e das outras políticas comuns relacionadas com o comércio e a segurança do circuito de abastecimento global.

3.3 O CESE frisou que «uma união aduaneira eficiente é uma condição *sine qua non* do processo de integração europeia, para assegurar uma livre circulação de mercadorias (...), em que os consumidores e o ambiente gozem da máxima proteção e se lute eficazmente contra a fraude e a contrafação (...), em todo o território da União»⁽⁵⁾ e recomendou uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, atualizados, transparentes, eficazes e simplificados.

3.4 Embora assente numa legislação e numa política comuns, o funcionamento operacional da União Aduaneira é complexo, sendo hoje assegurado por 27 administrações diferentes na UE, o que requer uma combinação de fatores humanos, técnicos e financeiros a vários níveis, quer na aplicação das operações de desalfandegamento e de controlo, quer na gestão e tratamento dos dados e dos operadores económicos e ainda na gestão dos diversos níveis de risco associados ao comércio internacional de mercadorias e à segurança do circuito de abastecimento.

3.5 O CESE salienta que os Estados-Membros devem continuar a ter margem de manobra quando se trata de aplicar a legislação aduaneira, para poderem continuar a ter em conta a dimensão dos fluxos comerciais em causa. A este propósito, o CESE verifica que os Estados-Membros multiplicaram os dispositivos para agilizar os intercâmbios: desmaterialização das formalidades, processos simplificados, introdução do estatuto de operador autorizado.

3.6 Qualquer harmonização deve basear-se em «boas práticas» e não num nível médio europeu.

⁽¹⁾ JO C 110 de 30.4.2004, p. 72.

⁽²⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

⁽³⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁵⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

3.7 Se se pretende racionalizar os custos, orientar os trabalhos para a procura de resultados, inclusivamente em termos de receitas no que se refere ao aspeto financeiro, e obter progressos concretos, convém, na opinião do CESE, adotar nos controlos uma «metodologia sistémica» (*systems-based approach*), assente numa avaliação dos riscos, em vez de optar por uma metodologia baseada em operações individuais.

4. Gestão dos riscos do circuito de abastecimento

4.1 Num contexto de constante aumento do número de fluxos comerciais e de novos modelos cada vez mais complexos e mercados por ritmos cada vez mais rápidos, o funcionamento operacional da União Aduaneira vê-se sujeito a pressões crescentes, com um aumento rápido das tarefas a executar e das expectativas por parte dos interessados. A modernização das funções operacionais num setor aduaneiro informatizado pressupõe:

- a aplicação de novos procedimentos à escala europeia;
- maiores investimentos nas tecnologias informáticas;
- novas competências para o pessoal.

4.2 Para desenvolver estratégias comuns eficazes de análise, de controlo e de gestão dos riscos, é indispensável uma mudança cultural em todas as administrações envolvidas, que devem adotar objetivos estratégicos e metodologias comuns, no quadro de uma gestão dos riscos em conjunto com outras agências e parceiros internacionais, nomeadamente no domínio da segurança, da saúde e do ambiente.

4.3 Para assegurar uma gestão eficaz dos riscos, é necessário, em particular, uma cooperação mais estreita entre as autoridades aduaneiras e as autoridades de fiscalização do mercado, a nível nacional e da UE, sem a qual a definição de critérios de risco comuns e de perfis de risco específicos ficaria seriamente comprometida.

4.4 A introdução de uma abordagem comum para a gestão dos riscos, nos pontos de entrada e de saída, deve ter em conta que, atualmente, mais de 60 atos jurídicos⁽⁶⁾ delegam a responsabilidade de controlo nas alfândegas, ao passo que as autoridades de fiscalização são responsáveis por uma cadeia de processos interdependentes que vão desde as inspeções às amostragens, aos ensaios laboratoriais, à interpretação de resultados, à avaliação dos riscos e às intervenções de correção e de sanção destinadas a melhorar a segurança dos produtos que circulam no mercado, como previsto no Ato para o Mercado Único I⁽⁷⁾ e II⁽⁸⁾.

4.5 Os métodos de avaliação dos riscos devem poder assentar numa plataforma sistémica comum, designadamente através de grupos de cooperação administrativa, entre as autoridades

aduanas e as autoridades de fiscalização do mercado nos vários níveis, e beneficiar da experiência acumulada pelas diversas bases de dados relativas aos vários setores.

4.6 As autoridades aduaneiras e as autoridades de fiscalização do mercado devem partilhar recursos e competências para «aplicar métodos que favoreçam as PME»⁽⁹⁾, designadamente através da aplicação das diretrizes por parte de ambas as autoridades e do reforço da coordenação e da cooperação, dos intercâmbios de informação e das atividades comuns, a fim de assegurar um tratamento direcionado das remessas que comportam um elevado risco para a segurança.

5. Papel da parceria entre as alfândegas, os operadores comerciais e os transportadores

5.1 A parceria entre as autoridades aduaneiras, os operadores comerciais e os transportadores é fundamental para garantir a integridade do circuito de abastecimento, no interesse dos cidadãos, das empresas e das administrações públicas.

5.2 Esta parceria deve assentar em mecanismos fortes de confiança recíproca, incluindo:

- o alinhamento das obrigações gerais dos operadores económicos, para garantir a segurança dos produtos e responsabilidades claras dos fabricantes, importadores e distribuidores, a par de medidas significativas para garantir a segurança do circuito de abastecimento;
- o fornecimento, por parte dos operadores, de dados codificados de qualidade a todas as autoridades envolvidas na gestão dos riscos, incluindo a identificação e a rastreabilidade das mercadorias e dos verdadeiros intervenientes;
- a garantia de igualdade de tratamento dos operadores em matéria de gestão dos riscos em toda a União e em qualquer ponto das suas fronteiras externas, evitando tratamentos desiguais;
- a colaboração mais estreita com as empresas que realizam transportes transfronteiras de mercadorias;
- a contenção dos encargos administrativos, processuais e burocráticos para o operador, especialmente quando se trate de uma PME.

5.3 A Convenção de Quioto (revista) para a simplificação dos controlos aduaneiros da Organização Mundial das Alfândegas⁽¹⁰⁾ já prevê a limitação dos controlos intrusivos, tal como as negociações da OMC sobre a facilitação das trocas comerciais⁽¹¹⁾, não obstante a tentação de tornar os controlos mais sistemáticos, especialmente após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001.

⁽⁶⁾ Anexo 2 do documento SEC(2011) 1317 final – Avaliação de impacto de um programa de ação no domínio aduaneiro e no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014 a 2020 (FISCUS).

⁽⁷⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁸⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 76 final, ação 9.

⁽¹⁰⁾ Organização Mundial das Alfândegas, 2003.

⁽¹¹⁾ Artigo VIII do GATT que visa limitar as formalidades associadas às operações de importação e de exportação.

5.4 Cumprir resolver a fragmentação dos fluxos de informação, ultrapassar as dificuldades ligadas às diferenças nas capacidades de gestão dos riscos entre os Estados-Membros e garantir a uniformidade dos sistemas eletrónicos de análise e gestão do risco. Para tal, importa desenvolver uma cultura comum europeia de gestão dos riscos e da segurança de abastecimento.

6. Novas tecnologias: Interoperabilidade dos sistemas e intercâmbio de informações

6.1 Os programas plurianuais de I&D da União Europeia, em particular o sétimo programa-quadro, o IDABC⁽¹²⁾ e o ISA⁽¹³⁾ para a interoperabilidade das administrações públicas, lançaram as bases para o desenvolvimento de vários projetos comuns em matéria de gestão dos riscos, graças a novos instrumentos que permitem contornar processos e domínios nacionais das infraestruturas e aplicações informáticas que variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro.

6.2 É essencial que a UE coordene os esforços no domínio da inovação e da I&D, da gestão dos riscos e da segurança do circuito de abastecimento, a fim de garantir a rápida difusão e comercialização das tecnologias. Muito concretamente, os projetos de demonstração (*proof-of-concept*) e as linhas-piloto de fabrico são condições indispensáveis para a difusão das tecnologias à escala industrial. As parcerias público-privadas poderão financiar estas iniciativas através dos fundos estruturais ou no âmbito do programa Horizonte 2020 e de outros programas da UE.

7. Cooperação e coordenação estruturadas e sistemáticas entre as alfândegas e outras autoridades

7.1 O CESE teve a oportunidade de salientar recentemente a necessidade de «uma cooperação mais estreita entre as administrações aduaneiras, as autoridades de fiscalização do mercado, os serviços da Comissão e as agências europeias, a fim de se lograr um maior controlo da qualidade dos bens que atravessam as fronteiras»⁽¹⁴⁾, insistindo na necessidade de prestar informação adequada e ministrar formação conjunta.

7.2 Segundo a Comissão, «a nível da UE, há que reunir as capacidades e os recursos dos Estados-Membros para alcançar mais eficazmente os objetivos comuns em matéria de gestão dos riscos em todos os pontos das fronteiras externas», mas também através da «implementação, em tempo real, de um sistema eletrónico de análise dos riscos», reforçando as capacidades a nível da União.

7.3 Na opinião do CESE, a cooperação e a coordenação da gestão dos riscos é um dos pontos nevrálgicos da proposta da Comissão, não só a coordenação sistémica entre as autoridades dos Estados-Membros, mas também dentro da própria União, entre as várias direções-gerais e agências operacionais.

⁽¹²⁾ *Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens* – Prestação Interoperável de Serviços Pan-Europeus de Administração em Linha a Administrações Públicas, Empresas e Cidadãos. O IDABC contribui para a iniciativa i2010 destinada a modernizar o setor público europeu.

⁽¹³⁾ *Interoperability Solutions for European Public Administrations Program 2010–15* – Programa relativo a soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias 2010-2015.

⁽¹⁴⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

8. Observações na generalidade

8.1 O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão de assegurar a eficácia e a eficiência da gestão dos riscos e da circulação de mercadorias através das fronteiras da UE, mediante uma estratégia comum, em vários níveis, para identificar o tipo e o nível de risco, bem como o conjunto de respostas possíveis, num quadro europeu, de coordenação entre as várias agências, com base numa abordagem uniforme e critérios partilhados predefinidos.

8.2 O CESE está convicto de que é necessário centralizar o processo de **desalfandegamento eletrónico**, dotando a Comissão de sistemas informáticos adaptados a uma **gestão dos riscos na UE**, assente numa rede de bases de dados interoperacionais e no uso sistemático de métodos de trabalho estandarizados, que protejam os trabalhadores, os consumidores e as empresas dos riscos de *dumping* sanitário, ambiental e social.

8.3 No entender do CESE, é fundamental reforçar as capacidades aduaneiras, de modo que em qualquer ponto do território europeu seja possível assegurar um nível equivalente de gestão dos riscos, segundo critérios comuns claros, verificados e monitorizados por um sistema único de garantia da qualidade, com a aplicação de sanções aos infratores.

8.4 O CESE considera óbvio que este tema seja focado **no âmbito do plano plurianual para a fiscalização do mercado, que define 20 ações**⁽¹⁵⁾ específicas a realizar até 2015, com respeito especialmente:

- ao apoio à aplicação, pelas autoridades aduaneiras e pelas autoridades de fiscalização do mercado, das «orientações» nos Estados-Membros (ação 17);
- à melhoria da eficiência dos controlos de segurança e de conformidade nas fronteiras (ação 18);
- ao levantamento das diferenças na realização de controlos de segurança e de conformidade dos produtos que entram na União (ação 19);
- ao desenvolvimento de uma abordagem comum dos riscos para os controlos aduaneiros de segurança e conformidade dos produtos (ação 20).

8.5 O CESE considera que a gestão dos controlos aduaneiros e a fiscalização do mercado não podem ser tratadas em separado, pelo que se deve procurar estabelecer em conjunto uma **abordagem comum ao nível europeu**, a par de uma plena interoperabilidade dos instrumentos de análise, recolha e elaboração dos dados em rede **pelas várias autoridades envolvidas**.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 76 final.

8.6 O CESE preconiza um sistema para apoiar o reforço das capacidades dos Estados-Membros em matéria de gestão dos riscos, a fim de garantir normas de qualidade homogéneas não só através de um mecanismo da UE de verificação, controlo, monitorização e de aplicação de sanções, mas também de um maior esforço comunitário de formação de qualidade dos profissionais envolvidos, necessário nas áreas em que as obrigações e os custos são mais elevados como é o caso nas fronteiras do espaço Schengen.

8.7 Neste contexto, o CESE defende o reforço das ações da UE para desenvolver recursos humanos qualificados e melhorar as capacidades de gestão, também graças à constituição de uma força de intervenção aduaneira comum que garanta uma reação célere em situações de crise.

8.8 Para assegurar a existência de normas comuns claras e coerentes no mercado único, com um nível de segurança

equivalente, o CESE insiste numa **cooperação mais estreita e na partilha de informações**, de acordo com normas comuns severas, entre as administrações aduaneiras, as autoridades de fiscalização do mercado, os serviços da Comissão e as agências europeias, para um maior controlo da qualidade dos bens que atravessam as fronteiras.

8.9 O CESE faz suas as **conclusões do Conselho** sobre os progressos realizados na execução da estratégia para a evolução da União Aduaneira ⁽¹⁶⁾ no domínio da **melhoria da governação da União Aduaneira**, da capacidade da União Aduaneira para medir o seu impacto, promover a aplicação uniforme da legislação, reforçar a cooperação com outros organismos e, sobretudo, «adotar uma abordagem mais abrangente da cadeia de abastecimento internacional», facilitando o comércio e «trazendo benefícios reais e palpáveis aos operadores económicos autorizados».

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ JO C 80 de 19.3.2013, p. 11.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Criação de um plano de ação europeu para o setor retalhista

COM(2013) 36 final

(2013/C 327/05)

Relatora: **Daniela RONDINELLI**

Em 18 de março de 2013, 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 – Criação de um plano de ação europeu para o setor retalhista

COM(2013) 36 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 174 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu subscreve a abordagem holística do plano de ação e já emitiu o seu parecer sobre muitas das 11 ações propostas que, no entanto, ainda precisam de prazos e apoios vários – inclusivamente económicos – para serem aplicadas.

1.2 O CESE considera haver um risco de algumas ações permanecerem letra-morta ou não serem plenamente aplicáveis por não atenderem às repercussões da crise económica no setor, em especial nos países mais afetados pelas medidas de austeridade.

1.3 Recomenda que, na implementação do plano, se considere e valorize a diversidade, que muitas vezes se manifesta nas formas assumidas pelas PME e as microempresas.

1.4 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de instituir um grupo permanente para a competitividade do setor retalhista e espera que os parceiros sociais europeus, bem como os representantes das organizações de consumidores e das PME o possam integrar.

1.5 O CESE recomenda que os consumidores tenham acesso a informações não só relevantes e verdadeiras mas efetivamente inteligíveis, apresentadas de uma forma sintética e de fácil compreensão (nem técnica nem jurídica).

1.6 Recomenda-se que os Estados-Membros sejam instados a definir que formas de comércio retalhista se poderão incluir no âmbito dos interesses gerais (sociais e culturais) a que se refere a Diretiva Serviços.

1.7 O CESE solicita que se encorajem as empresas a integrar o comércio em linha e o comércio fora de linha, que ainda hoje em dia continuam amiúde a excluir-se mutuamente, visando assim ultrapassar os problemas relacionados com os horários e os dias de abertura/fecho das lojas.

1.8 A excessiva concentração da distribuição comercial coloca vários problemas, entre os quais uma dificuldade objetiva em lograr uma verdadeira concorrência.

1.9 O CESE recomenda que o abuso da utilização do preço de transferência, que permite fixar os preços das transações no seio do mesmo grupo com base em parâmetros de avaliação que dependem das exigências de tributação do próprio grupo, em vez de se reportarem às condições normais do mercado, seja enfrentado a nível europeu, como proposto já num parecer anterior ⁽¹⁾.

1.10 O CESE recomenda que se continue a trabalhar em prol da sustentabilidade do comércio e da redução dos resíduos, inclusivamente favorecendo a difusão do sistema de venda a granel, que reduz as embalagens poluentes.

1.11 A Comissão deve perseguir ativamente a inovação e a mudança, com todos os instrumentos de que dispõe, pois a concorrência é uma condição para a mudança, e não o seu catalisador.

1.12 O CESE é de opinião que é fundamental adequar as qualificações profissionais requeridas e as competências dos trabalhadores, e considera que o compromisso das empresas não se pode limitar apenas aos conteúdos da formação, devendo passar também por investimentos orientados.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre os «Paraísos fiscais e financeiros: uma ameaça para o mercado interno da UE», pontos 3.25 e 3.26, JO C 229 de 31.7.2012, p. 7.

1.13 Com base na experiência do Conselho Europeu de Competências Setoriais no domínio do comércio, o CESE exorta os Estados-Membros a constituírem organismos bilaterais entre os parceiros sociais para o desenvolvimento da formação profissional (adequação das qualificações profissionais, planos de formação, financiamentos, levantamento das necessidades formativas, realização e *feedback* da formação).

1.14 O CESE apoia a iniciativa da Comissão de encetar um diálogo com todas as partes interessadas a fim de definir, a nível da UE, medidas eficazes para combater a economia informal e o trabalho não declarado e clandestino. Espera que os Estados-Membros deem mostras de uma vontade política forte, podendo a Comissão coordenar esforços através de uma parceria reforçada.

2. Realizar um mercado interno da distribuição comercial

2.1 Com vista a realizar o mercado interno da distribuição comercial, no âmbito da Estratégia Europa 2020, o plano de ação propõe um roteiro com 5 prioridades e 11 ações a realizar até 2014. A Comissão assegurará o seu acompanhamento e, em 2015, apresentará um relatório sobre os progressos alcançados.

2.2 Na UE, a distribuição comercial tem um papel essencial para estimular o crescimento, a criação de postos de trabalho e modelos de consumo inovadores e mais sustentáveis. O setor representa 11 % do PIB e quase 15 % do emprego, o que equivale a cerca de 36 milhões de indivíduos empregados em mais de 6 milhões de empresas (correspondendo a 29 % de todas as empresas), entre as quais se destaca uma percentagem muito elevada de PME e microempresas.

2.3 O plano salienta que a distribuição comercial está cada vez mais integrada com os outros setores económicos e que a distinção entre eles é cada vez menos evidente. Assinala que continuam a existir obstáculos que dificultam a criação de um mercado interno da distribuição comercial eficiente, competitivo e integrado. Por conseguinte, é necessário melhorar a competitividade e a produtividade do setor e reforçar os seus resultados económicos, sociais e ambientais, tendo em conta a diversidade em geral e a situação das PME e das microempresas em particular.

2.4 O CESE observa que, apesar do processo de modernização de que o setor tem sido alvo nos últimos 20 anos, muitas PME comerciais estão atualmente a desaparecer, não só por razões que se prendem com a maior concorrência de preços e com a diminuição das margens de lucro mas também devido à crise económica, que provocou uma queda forte do consumo e uma menor propensão para a compra.

2.5 A crise financeira, o aumento dos preços das matérias-primas, o envelhecimento da população, a exigência de maior sustentabilidade e a inovação tecnológica (por exemplo, pagamentos eletrónicos, terminais de faturação automática – «self-checkout») estão a alterar profundamente os processos e modelos de negócio, tanto na grande distribuição organizada como nas PME.

2.6 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de instituir um grupo permanente para a competitividade do setor retalhista (Estados-Membros, partes interessadas e PME) com o objetivo de

colocar no centro do debate político europeu os problemas do setor, identificar as vias de desenvolvimento, acompanhar os progressos realizados e formular recomendações. Solicita ainda que façam parte deste grupo os parceiros sociais europeus do setor (UNI-Europa comércio e Eurocommerce), que desde finais da década de 80 têm vindo a promover um diálogo social construtivo, bem como representantes da sociedade civil, em particular as organizações de consumidores e as PME.

2.7 O CESE recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que estimulem e favoreçam todas as formas equitativas e equilibradas de colaboração e associação comercial entre as atividades comerciais independentes, e entre as grandes empresas de distribuição e os independentes, com base em contratos com garantias claras e equilibradas.

3. Capacitação do consumidor (ações 1 e 2)

3.1 Os direitos só podem ser considerados como tal na medida em que sejam exercidos, o que implica conhecê-los. Informação não equivale a conhecimento, que é o primeiro direito dos consumidores para poderem orientar livremente o seu consumo numa ótica de bem-estar e de interesse individual e coletivo. Hoje em dia, muitas decisões de compra são acompanhadas por um volume objetivamente vasto de informações disponíveis.

3.2 Atualmente, um dos principais problemas do setor reside no marketing da grande distribuição, que se centra quase exclusivamente no preço de venda ao consumidor em detrimento da relação qualidade-preço. Em muitos Estados-Membros, o resultado é uma diminuição da qualidade dos produtos alimentares, também devido à substituição de ingredientes naturais por substitutos. Este fenómeno reduz as possibilidades de escolha dos consumidores, que muitas vezes estariam dispostos a pagar mais por um produto de qualidade, mas não conseguem encontrá-lo na oferta.

3.3 O conhecimento das características dos produtos permite aos cidadãos efetuarem compras informadas, fomentando melhorias ao nível da oferta em termos de qualidade, diversidade e serviço. Porém, o facto de haver mais informação disponível não equivale a haver um maior conhecimento, sucedendo frequentemente o contrário: perante o excesso de informação, o consumidor opta muitas vezes por não a ler, por falta de tempo e devido à linguagem demasiado técnica e pouco compreensível.

3.4 Além de definir orientações sobre boas práticas e códigos de conduta (ação 1)⁽²⁾, a Comissão deveria prever instrumentos eficazes e vinculativos para que os produtores e distribuidores tornem facilmente acessível aos consumidores informação sobre todas as características dos seus produtos, serviços e preços que são essenciais para outros fins sociais, ambientais, territoriais e económicos. Além disso, todas as informações necessárias devem ser disponibilizadas em linguagem concisa e facilmente compreensível. Desta forma, os consumidores poderão decidir livremente se dão primazia a uma ou a outra dessas características, não se baseando apenas nos aspetos comerciais.

⁽²⁾ O relatório sobre os instrumentos de comparação foi apresentado na Cimeira Europeia dos Consumidores, em 18 de março de 2013.

3.5 O sistema da oferta produz muitos conhecimentos úteis para o consumidor fazer a sua escolha, mas centra-se principalmente nos aspetos do produto relacionados com a compra e a utilização imediata, privilegiando a satisfação inicial em detrimento da vida posterior do produto (grau de reciclabilidade da embalagem, duração do desempenho, disponibilidade de assistência técnica e peças, valor no momento de eventual revenda como usado, serviços pós-venda).

3.6 Além de propor metodologias para avaliar e comunicar o impacto global dos produtos e organizações (ação 2) ⁽³⁾, seria conveniente que a Comissão assumisse a função de completar os conhecimentos com que os consumidores fazem as suas escolhas de compra ⁽⁴⁾. Para isso, a implementação da ação deveria fornecer indicações claras sobre:

- o grau de reciclabilidade dos produtos e suas embalagens;
- a quantidade de embalagem realmente necessária (tendo em conta funções essenciais como o transporte, informações úteis, preservação e higiene, conservação no período de utilização) por oposição a outras funções supérfluas;
- o nível de compatibilidade dos setores de produção e de distribuição com as normas em matéria de produção, proteção ambiental e direitos dos trabalhadores;
- a facilidade de acesso a assistência pós-venda.

3.7 Por esta razão, o CESE propõe aplicar esta ação de modo eficaz e realista, tanto para uma maior proteção dos consumidores, como para que as empresas, em especial as PME, a saibam aplicar na prática.

4. Melhoria do acesso a serviços retalhistas mais sustentáveis e competitivos (ações 3, 4 e 5)

4.1 A Diretiva Serviços, ao proibir que se exija o cumprimento de alguns requisitos, exclui da proibição os «requisitos em matéria de programação, que não sejam de natureza económica mas razões imperiosas de interesse geral», pelo que, desse modo, «não afeta a liberdade de os Estados-Membros definirem, em conformidade com a legislação comunitária, o que entendem por serviços de interesse económico geral». Entre as «razões imperiosas de interesse geral», a diretiva refere expressamente a «conservação do património histórico e artístico nacional; objetivos de política social e de política cultural».

4.2 Existem formas de comércio retalhista que constituem expressões características da cultura e do estilo de vida de um território. Estas formas – e só estas – devem poder competir num sistema de empresas similares, que procure continuamente

melhorar a qualidade e a eficiência em benefício dos consumidores. Expor esses estabelecimentos comerciais ao risco de abuso do poder por parte de grandes organizações permitiria realizar a curto prazo os princípios do mercado livre, mas contribuiria para destruir todo um património cultural e estilos de vida dificilmente recuperáveis, o que também debilitaria economicamente a comunidade e o território.

4.3 A concorrência levou os estabelecimentos retalhistas a melhorar a qualidade dos seus serviços e a eficiência da sua produção. É essencial que a Comissão distinga entre uma concorrência sã entre empresas similares, que obriga à procura da melhoria constante da qualidade e da eficiência em benefício dos consumidores, e outras formas de conflito económico e comercial entre empresas.

4.4 Assim, é importante que num território exista uma concorrência sã entre as empresas do setor, independentemente da sua dimensão, não numa ótica de abuso de poder mas de estímulo recíproco num círculo virtuoso. Isto significa melhores serviços, maior variedade, estruturas mais cómodas, preços mais vantajosos e identidade da comunidade local.

4.5 Quando as grandes cadeias conseguem esmagar o comércio tradicional graças à sua força económica, importa reconhecer que isso constitui uma perda, pois destrói todo um património cultural e estilos de vida, bem como o tecido local e territorial económico e social próprio desse território e dessa comunidade, cujo valor ultrapassa a mera conveniência de variedade e preços para o consumidor.

4.6 No que se refere às ações 3 e 4, a Comissão, nos termos da Diretiva Serviços, deve incentivar os Estados-Membros a avaliar possibilidades e formas de o comércio retalhista realizar os objetivos de política social e de política cultural. Por esta razão, deve estimular a inclusão do comércio retalhista tradicional e independente local nos interesses gerais, sempre que este assuma formas que sejam a expressão do território e a interpretação das suas características. Contudo, importa precisamente evitar que interesses particulares associados ao território se dissimulem sob a forma de interesses gerais da coletividade, como o ambiente e o urbanismo. Para isso, a Comissão deverá indicar muito claramente quais são os interesses gerais admissíveis de um território, pedindo inclusivamente a cada região/território que defina uma lista com os três interesses prioritários que cumpre respeitar na avaliação dos novos estabelecimentos comerciais.

4.7 O comércio retalhista em linha não pode substituir o «de pedra e cal», mas os dois modelos devem encontrar formas de integração, sobretudo porque o comércio retalhista desempenha uma função social essencial, que não se limita só ao fornecimento de mercadorias e à prestação de serviços ao menor custo.

4.8 O CESE solicita à Comissão que estimule, em articulação com os Estados-Membros e em colaboração com as organizações de PME, a formação das PME em matéria de integração das várias formas de comércio complementares ao comércio tradicional.

⁽³⁾ Comunicação sobre o mercado único dos produtos ecológicos, adotada pela Comissão em 9 de abril de 2013.

⁽⁴⁾ Exemplos de informações que se tornaram conhecimentos: proveniência das carnes e seu setor; cobertura territorial do sinal de telefonia móvel; setor agroalimentar «zero quilómetro».

4.9 As potencialidades de desenvolvimento do comércio em linha não se podem prever, pois dependem da forma como os mercados e as instituições o regulamentarem. A Comissão deverá iniciar e facilitar qualquer ação que tenha por objetivo valorizar os serviços não mercantis, ou seja, não diretamente ligados a uma compra específica, prestados pelo comércio retalhista fora de linha.

4.10 Atualmente, as lojas prestam ao cliente muitos serviços gratuitos (por exemplo, as montras – *window shopping*), cujo custo é coberto pelas margens de lucro. Por esta razão, os produtores muitas vezes inibem a compra em linha, impondo ao cliente a compra fora de linha. No entanto, cada vez mais consumidores optam por um processo de compra misto, em linha (comparação de produtos e de preços) e fora de linha (tocar com as próprias mãos ou experimentar). O CESE recomenda que se ultrapasse esta concorrência entre a compra em linha e fora de linha, favorecendo a integração e a valorização dos serviços prestados pelo comércio tradicional, uma vez que a compra efetuada fisicamente gera relações sociais e reais que não se podem transformar em relações digitais. É necessário integrar, não substituir.

4.11 O CESE assinala que nos Estados-Membros há legislações diferentes em matéria de horários de abertura e de fecho dos estabelecimentos comerciais e sobre o trabalho dominical e noturno. Além disso, essas legislações são também objeto de controvérsia em muitos Estados-Membros, devido à concorrência entre os estabelecimentos independentes, as PME e as micro-empresas e às repercussões para o pessoal. O CESE convida a Comissão a encontrar uma forma de superar este obstáculo à realização do mercado único e do modelo social europeu, inclusivamente através da integração do comércio em linha e fora de linha.

5. Relações comerciais mais equitativas ao longo de toda a cadeia de abastecimento retalhista (ação 5) ⁽⁵⁾

5.1 O CESE considera que o setor da distribuição é um dos mais concentrados. Com efeito, em todos os Estados-Membros o mercado é controlado por três a cinco empresas, muitas vezes multinacionais, o que cria um grande problema no domínio da concorrência, pois o setor tornou-se demasiado potente no que se refere aos fornecedores, que são muito mais numerosos.

6. Desenvolvimento de uma cadeia de abastecimento retalhista mais sustentável (ações 6 e 7)

6.1 O CESE apoia a ação 6, destinada a apoiar os distribuidores retalhistas na adoção de medidas para reduzir os resíduos alimentares ⁽⁶⁾ e acolhe favoravelmente a decisão de adotar em 2013 uma comunicação sobre a alimentação sustentável.

6.2 O CESE apoia a ação 7 da Comissão, que visa «tornar as cadeias de abastecimento mais respeitadoras do ambiente e sustentáveis» através de todo o tipo de medidas que permitam reduzir o consumo de energia e a produção de substâncias poluentes. Relativamente a estas substâncias, uma das práticas que o CESE sugere que se promovam é um modelo de distribuição de produtos de grande consumo com base em sistemas

de venda a granel como alternativa aos produtos embalados. Para aplicar concretamente esta ação, que visa reduzir a produção de embalagens destinadas a serem eliminadas, o CESE solicita à Comissão que consulte todas as partes envolvidas.

6.3 Esta prática utiliza-se atualmente em contextos limitados e para muito poucos produtos, mas pode ser amplamente alargada:

- Redução de embalagens. Ao obter o produto de um distribuidor, os consumidores seriam levados a não adquirir um novo recipiente mas antes a reutilizar o que já possuem.
- Segurança higiénica. O distribuidor seria uma proteção mais eficaz para o produto, que não ficaria exposto à manipulação de todas as pessoas que lhe tocam sem o comprar.
- Redução do desperdício. Comprar os produtos a granel permite ainda dosear a quantidade, evitando adquirir os produtos em formatos desadequados às necessidades de cada pessoa, que é a principal causa do desperdício.
- Aumento da comunicação para as marcas. O distribuidor de produtos a granel é, normalmente, um equipamento maior do que uma embalagem individual, cuja superfície poderá ser utilizada para transmitir mais informações do que um pequeno rótulo.

6.4 Este modelo utiliza-se atualmente em poucas situações, por exemplo para a venda de leite fresco, ao passo que os combustíveis para os transportes, por exemplo, já são distribuídos em vasta escala com o modelo de granel. O produto em si não é propriamente ecológico, mas a sua distribuição não produz um grama de plástico nem grandes quantidades de resíduos.

6.5 Este modelo implicará mudanças nas estruturas dos pontos de venda, que se deverão dotar de tubagens de abastecimento desde o armazém até às prateleiras, ou, pelo menos, de sistemas de recarga dos distribuidores. Em todo o caso, as prateleiras deixariam de ser um suporte estático e indiferenciado.

6.6 Para ter possibilidades concretas de difusão, esta alteração de modelo deverá ser promovida pelos grandes distribuidores, que distribuem a maior parte dos produtos de consumo, pois teriam a capacidade e os recursos necessários para fazer avançar este processo de grande transformação. Neste contexto, também as PME deveriam desempenhar um papel-chave.

6.7 A Comissão poderia contribuir para a implementação desta mudança, declarando os valores sociais e ambientais do mesmo e utilizando todos os instrumentos - inclusivamente económicos e financeiros - de que dispõe para promover e facilitar iniciativas e projetos concretos.

7. Soluções mais inovadoras (ações 8, 9 e 10)

7.1 A recuperação da economia real passa também pela inovação (ação 8) que o setor possa desenvolver e é fundamental que as PME tenham um acesso maior e mais facilitado ao crédito bancário, para lançar projetos e atividades inovadoras.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre «Práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento» (Ver página 26 do presente Jornal Oficial).

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre o «Contributo da sociedade civil para uma estratégia de prevenção e redução das perdas e do desperdício de alimentos», relator: Yves Somville, JO C 161 de 6.6.2013, p. 46.

7.2 Ao contrário do que se fez nos Estados Unidos, é essencial que os investimentos empresariais na inovação se conjuguem com a proteção dos trabalhadores e a qualidade do emprego.

7.3 A Comissão parece esperar que estas mudanças resultem do aumento da «competitividade do setor retalhista», cuja promoção seria o único objeto das ações propostas na comunicação. Todavia, embora a ausência de concorrência constitua um obstáculo à mudança, a concorrência em si também não garante essa mudança.

7.4 A Comissão, ao avaliar as empresas comerciais como «multiplicadores de inovação», reconhece que as PME do comércio retalhista, pelo facto de estarem em contacto mais direto com os consumidores, apercebem-se melhor das novas exigências e, conseqüentemente – também por serem mais flexíveis que as grandes empresas – conseguem melhor adaptar a oferta à procura variável e multiforme.

7.5 No entanto, algumas mudanças de sistema ou de modelo requerem uma capacidade de conceção e – sobretudo – uma força negocial que fazem das grandes empresas atores incontornáveis. A Comissão deve envidar todos os esforços para incluir nos processos de inovação e de mudança todas as empresas, pequenas, médias e grandes.

7.6 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de criar uma base de dados que reúna todas as normas europeias e nacionais sobre rotulagem de géneros alimentícios (ação 9) (7).

7.7 O CESE apoia a Comissão nos seus esforços para assegurar uma melhor integração do mercado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel (ação 10) (8) e solicita uma aceleração da sua divulgação.

8. Um melhor ambiente de trabalho (ação 11)

8.1 A adequação das qualificações profissionais é fundamental para um crescimento qualitativo do emprego (9) no setor, que muitas vezes representa a primeira oportunidade de inserção ou reinserção no mercado de trabalho e amiúde não é considerado um setor atrativo e interessante para o investimento da própria vida profissional.

8.2 Para aumentar a competitividade e a produtividade do comércio retalhista é fundamental haver uma correlação mais estreita entre as qualificações exigidas e as competências dos trabalhadores (ação 11), que devem poder dispor de condições para melhorar o seu desempenho profissional, tendo também em conta o aumento dos níveis de automatização.

8.3 A Comissão pretende reforçar a cooperação com os parceiros sociais através da melhoria das políticas de formação e requalificação, também no quadro de um Conselho Europeu de Competências Setoriais.

8.4 Apesar das intervenções em matéria de inovação tecnológica, a produtividade do setor continua a ser bastante baixa e as PME têm dificuldade em investir nas novas tecnologias, na inovação e na formação profissional dos seus empregados.

8.5 No entanto, o plano de ação não pode deixar de ter em conta que, no mercado interno, o setor sofre os efeitos do *dumping* social e da concorrência desleal entre as empresas comerciais, independentemente da sua dimensão, devido ao facto de os sistemas de relações industriais e os sistemas de negociação coletiva diferirem de um país para outro, o que gera uma diversidade de modelos de desenvolvimento e de políticas de investimento.

8.6 Ao fazer referência apenas à adequação entre as qualificações requeridas e as competências disponíveis, a análise revela-se redutora, sem considerar também todos os problemas que atualmente impedem a criação efetiva de um mercado interno europeu, integrado e competitivo do setor, relacionados com as condições de trabalho, a organização do trabalho, os salários baixos, a flexibilidade, o trabalho precário e a elevada presença de trabalhadores independentes fictícios.

8.7 A comunicação propõe investimentos em formação que seriam da responsabilidade dos governos, dos indivíduos e do sistema de ensino, instando as empresas a desempenharem um papel importante na fase de elaboração dos novos programas de ensino e de formação, bem como de estágios de aprendizagem. O CESE considera que a participação das empresas não se deverá limitar à identificação das necessidades de formação, mas também se devia prever uma participação proativa, através de investimentos específicos para a aquisição das qualificações requeridas (10).

8.8 Estes investimentos públicos e privados, integrados entre si, ajudariam não só os jovens a entrar no mercado de trabalho como também as categorias de trabalhadores que têm mais dificuldades de reinserção (desempregados de longa duração, trabalhadores idosos, imigrantes e pessoas com deficiência). Importa prestar especial atenção ao emprego das mulheres, que estão mais expostas ao risco de exclusão do mercado de trabalho devido aos processos de reestruturação e têm mais dificuldades em conciliar a vida privada com o horário de trabalho.

8.9 A adequação das qualificações e o reforço das parcerias escolas/empresas e da formação ligada a estágios práticos só poderá dar os resultados pretendidos, em termos de mobilidade dos trabalhadores e de crescimento da produtividade do setor, se, ao mesmo tempo, se reconhecerem a nível europeu os diplomas, os estágios, os programas de aprendizagem profissional e as competências adquiridas.

(7) JO C 198 de 10.7.2013, p. 77 e JO C 204 de 9.8.2008, p. 47.

(8) JO C 351 de 15.11.2012, p. 52.

(9) 32 % dos trabalhadores são não qualificados ou têm poucas qualificações, em comparação com a média de 27 %; 15 % dos empregados têm menos de 24 anos, em comparação com uma média geral de 9 %; 60 % dos empregados são mulheres.

(10) Em alguns países, como Itália e França, foram realizadas experiências significativas graças aos fundos interprofissionais para a formação no quadro dos organismos bilaterais ou das comissões paritárias.

8.10 Apesar dos importantes esforços realizados a nível nacional, o trabalho clandestino e não declarado continua a representar um grave problema que gera uma situação de concorrência desleal entre empresas no que respeita ao custo da mão de obra. Os trabalhadores que se movimentam na economia informal ficam excluídos não só da cobertura de saúde e social, como também da possibilidade de aceder a formação e a estágios com evidentes repercussões negativas em termos de possibilidades de aquisição de competências e qualificações.

8.11 Consequentemente, é positiva a iniciativa da Comissão de encetar um diálogo com todas as partes interessadas, a fim

de avaliar o impacto da economia informal nas condições de trabalho e definir, a nível da UE, medidas eficazes para combater esse fenómeno. O CESE considera que esta iniciativa será tão mais eficaz quanto maior for a vontade política dos Estados-Membros neste sentido, podendo a Comissão coordenar esforços através de uma parceria reforçada.

8.12 O CESE considera essencial que as medidas para combater o trabalho não declarado e informal sejam objeto de um debate permanente entre os parceiros sociais do setor no âmbito do diálogo social europeu ⁽¹⁾.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Parecer comum UNI-Europa comércio e Eurocommerce, de 24 de abril de 2012.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde sobre as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas na Europa

COM(2013) 37 final

(2013/C 327/06)

Relator: **Igor ŠARMÍR**

Em 18 de março de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde sobre as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas na Europa

COM(2013) 37 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 140 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma nota da publicação pela Comissão Europeia do Livro Verde em apreço que reflete uma mudança positiva e significativa na abordagem da Comissão às práticas comerciais desleais.

1.2 O CESE considera que a utilização destas práticas comerciais não é apenas «desleal» ou «não ética», mas também incompatível com os princípios jurídicos fundamentais e contrária aos interesses da oferta e da procura. Dado que se trata, de facto, de abuso de uma posição de mercado significativamente mais forte, recomendamos a utilização do termo «práticas comerciais abusivas», utilizado habitualmente, por exemplo, em francês e inglês.

1.3 O Comité considera que a atual expansão e gravidade das práticas comerciais desleais são sobretudo o resultado direto das fusões e aquisições que ocorreram nas últimas décadas.

1.4 Na opinião do Comité, os resultados apresentados até agora pelo Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar são pouco claros e as abordagens propostas são insuficientes para resolver o problema das práticas desleais. Exorta, por conseguinte, a Comissão Europeia a propor novas iniciativas.

1.5 Embora o CESE não tenha dúvidas de que se pode recorrer a práticas desleais em qualquer tipo de relação contratual, está convencido de que este assunto é particularmente grave quando se trata de transações entre supermercados, por um lado, e as PME agroalimentares, por outro. Existem formas e níveis de abuso neste contexto que não ocorrem noutros setores.

1.6 O CESE congratula-se, em particular, pelo facto de a Comissão exprimir dúvidas no Livro Verde sobre a existência de uma verdadeira liberdade contratual quando as relações são muito desiguais, concordando assim com o ponto de vista do CESE.

1.7 O Comité considera que o Livro Verde da Comissão descreve com grande exatidão a natureza e os principais tipos de práticas comerciais desleais. No entanto, acredita firmemente que a Comissão deve fornecer uma definição uniforme de práticas comerciais desleais semelhante à já estabelecida na Diretiva 2005/29/CE, uma vez que as práticas referidas no Livro Verde têm alguma semelhança com as «práticas comerciais enganosas» ⁽¹⁾.

1.8 Estas práticas são ainda mais importantes num «clima de medo» em que a parte mais fraca teme que a parte mais forte decida mudar de fornecedor, como acontece, por exemplo, quando os grandes retalhistas pressionam de forma desleal os seus fornecedores e/ou exigem preços demasiado elevados aos retalhistas e, conseqüentemente, aos consumidores.

1.9 Na opinião do CESE, as conseqüências de práticas comerciais desleais não se restringem às relações entre as empresas, nem afetam apenas as partes contratantes mais fracas. Os consumidores também são vítimas, assim como os interesses económicos nacionais – um facto não destacado de forma suficiente no Livro Verde.

⁽¹⁾ Ver parecer do CESE sobre as «Práticas comerciais enganosas» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 61-65).

1.10 O CESE considera que a legislação para limitar as práticas comerciais desleais, adotada em vários Estados-Membros, reflete o facto de a situação atual ser inaceitável. Apesar de esta legislação, por vários motivos, não ter produzido resultados satisfatórios, seria errado afirmar que nada se conseguiu alcançar. Entre os êxitos alcançados, destaca-se a maior transparência na partilha dos lucros e a cessação das práticas chantagistas mais escandalosas.

1.11 Embora o CESE não tenha nenhum motivo para acreditar que a adoção desta legislação pelos Estados-Membros seja prejudicial à livre circulação de mercadorias na UE, poderão ocorrer algumas restrições. Nenhuma destas leis, no entanto, tem características protecionistas e todas se aplicam de forma idêntica às empresas nacionais e às de outros Estados-Membros.

1.12 O CESE recomenda que qualquer reflexão ulterior sobre a forma de resolver o problema das práticas comerciais desleais deve partir do pressuposto da falta de liberdade contratual em algumas relações comerciais.

1.13 O CESE preconiza que em futuras propostas para regulamentar as relações comerciais desiguais se tome em conta o «fator de receio». Há que assegurar o equilíbrio indispensável entre as partes contratantes para que estas possam manter uma relação equitativa. Por este motivo, o objetivo principal da regulamentação das práticas comerciais desleais não deve ser exclusivamente a proteção da parte contratante mais fraca, mas também o interesse económico nacional. Isto significa, por exemplo, que os fornecedores de alimentos afetados não terão de ter uma participação ativa nos procedimentos administrativos e jurídicos.

1.14 O CESE insta a Comissão Europeia a propor legislação que proíba as práticas comerciais desleais. Isto deve basear-se numa lista indicativa das práticas mais frequentemente utilizadas pela parte contratante mais forte para transferir as suas despesas normais e os seus riscos para a parte mais fraca.

1.15 O CESE insta a Comissão Europeia a colaborar com as autoridades nacionais da concorrência na realização de uma revisão radical, com base na experiência concreta das últimas décadas, das atuais – e claramente obsoletas – regras da concorrência, de modo a promover uma concorrência leal também fundada na troca equitativa de informações pertinentes neste setor, a fim de ter em conta todas as posições dominantes reais.

2. Introdução

2.1 O Livro Verde faz uma distinção entre cadeias de fornecedores e cadeias de abastecimento alimentar e não alimentar, o que é inteiramente justificado, uma vez que as primeiras têm as suas próprias características específicas em relação às outras.

2.2 Nas últimas duas décadas, registou-se uma consolidação substancial entre as empresas pertencentes a cadeias de fornecedores e a cadeias de abastecimento, o que levou à criação de verdadeiros oligopólios. No que diz respeito às cadeias de fornecedores e de abastecimento alimentar, isto constata-se particularmente no setor do comércio a retalho, um pouco menos na indústria de transformação e muito menos na produção primária de produtos agrícolas. Isto originou grandes desequilíbrios na cadeia de abastecimento alimentar, uma vez que os oligopólios têm um poder enorme de negociação nas relações com os seus parceiros comerciais, que estão muito mais fragmentados.

2.3 O CESE está convencido de que os desequilíbrios estruturais daí decorrentes levam à utilização de práticas comerciais desleais em alguns casos e que estas práticas são, muitas vezes, não apenas contrárias à lealdade, à honestidade e à ética, mas também aos princípios fundamentais do direito.

2.4 O Livro Verde está errado quando afirma que as práticas comerciais desleais foram debatidas pela primeira vez a nível da UE apenas em 2009. Foi nesse ano que estas práticas apareceram pela primeira vez na agenda oficial da Comissão Europeia, mas já em 2005 o Comité Económico e Social Europeu emitira um importante parecer⁽²⁾ em que – numa época em que a questão das práticas comerciais desleais ainda era tabu – destacou e criticou uma série de aspetos negativos do comportamento das cadeias da grande distribuição. É também de mencionar o papel importante da *declaração escrita sobre a necessidade de investigar e corrigir os abusos de poder dos grandes supermercados instalados na União Europeia*⁽³⁾, de 2007, em que se instou diretamente a Comissão Europeia a tomar as medidas necessárias para sanar a situação.

2.5 Na opinião do CESE, o Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar apresentou até agora resultados algo inconclusivos, uma vez que o quadro proposto para a implementação de boas práticas não levou a um acordo sobre a forma de combater as práticas comerciais desleais, uma questão que três comissários europeus, entre outros, lamentaram⁽⁴⁾.

2.6 O relatório da Rede Europeia da Concorrência (REC) confirma que a utilização de práticas comerciais desleais é uma realidade, especialmente no setor alimentar. Esta constatação está em linha com a convicção do CESE de que o abuso de uma posição económica mais forte dos supermercados nas suas relações com as PME de produtores e transformadores de alimentos é um problema mais grave do que em outras relações contratuais. O facto de há anos serem apenas os fornecedores de alimentos às cadeias da grande distribuição a reclamar, e mais ninguém, é mais uma prova disso.

⁽²⁾ JO C 255 de 14.10.2005, p. 44.

⁽³⁾ 0088/2007. Declaração escrita sobre a necessidade de investigar e corrigir os abusos de poder dos grandes supermercados instalados na União Europeia.

⁽⁴⁾ Comissão Europeia, comunicado de imprensa, Bruxelas, 5 de dezembro de 2012, «Melhorar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar».

2.7 O CESE regista a declaração da Comissão de que as práticas comerciais desleais são prejudiciais para a economia da UE, enquanto tal, e não apenas para as relações contratuais entre duas empresas.

3. Definição de práticas comerciais desleais

3.1 Conceito de práticas comerciais desleais

3.1.1 Até ao momento, ninguém questionou oficialmente a existência de liberdade contratual nas relações comerciais - nem mesmo entre os supermercados e as PME de produtores de alimentos. Até há pouco, essa liberdade era um dos principais argumentos, não só dos supermercados, mas também das autoridades públicas, contra a regulamentação das práticas comerciais desleais, que supostamente teria limitado essa liberdade. O CESE considera muito importante o Livro Verde ter abandonado esta posição e reconhecer explicitamente que não existe verdadeira liberdade contratual quando há uma acentuada desigualdade de poder económico entre as duas partes contratantes.

3.1.2 Para o Comité Económico e Social Europeu, este reconhecimento da falta de liberdade contratual é uma condição fundamental para procurar, de forma eficaz, soluções abrangentes para os problemas resultantes dos desequilíbrios existentes na rede de fornecimento e de abastecimento, sobretudo no setor alimentar.

3.1.3 Nesta secção do Livro Verde, a Comissão Europeia descreve muito bem a essência e os principais tipos de práticas comerciais desleais. Nas relações entre os supermercados e os fornecedores de alimentos, em particular, a parte mais fraca não tem realmente outra alternativa, uma vez que são muito poucos os grandes clientes no mercado e que, ainda mais importante, todos eles tratam os fornecedores de forma muito semelhante.

3.1.4 Vários exemplos de práticas comerciais desleais mencionadas no Livro Verde revelam que alguns compradores não hesitam em utilizar todos os meios necessários para obter vantagens adicionais e totalmente injustificadas em detrimento da outra parte. Um exemplo disto é o pagamento de serviços fictícios ou serviços não solicitados que não têm nenhum valor para a outra parte.

3.1.5 Estas são as respostas do CESE para as perguntas colocadas nesta secção do Livro Verde:

— Pergunta 1: O CESE considera que o Livro Verde deve definir as práticas comerciais desleais de forma semelhante à que já consta da Diretiva 2005/29/CE. Concorde, no entanto, com os elementos e os parâmetros que, segundo o Livro Verde, são típicos de situações de práticas comerciais desleais.

— Pergunta 3: O conceito de práticas comerciais desleais não se deve limitar às negociações contratuais, mas deve cobrir inteiramente a duração da relação comercial.

— Pergunta 4: Em teoria, as práticas comerciais desleais podem ocorrer em qualquer etapa da cadeia de fornecimento e de abastecimento, mas, de facto, na forma em debate, verificam-se apenas nas relações entre os supermercados e as PME do setor da produção e transformação de alimentos. Não há indicação, por exemplo, de as empresas alimentares multinacionais, que também são oligopólios, pedirem aos fornecedores que incluam na sua listagem taxas ou pagamentos de serviços fictícios. No entanto, importa mencionar casos em que empresas alimentares multinacionais colocam como condição para o fornecimento dos seus produtos (desejados) o impedimento de aquisição de bens semelhantes aos seus concorrentes.

— Pergunta 5: O «fator de receio» é uma realidade bem conhecida, particularmente nas relações entre as cadeias da grande distribuição e as PME produtoras de alimentos. Isto baseia-se na ameaça explícita ou implícita de deixar de negociar com o fornecedor e nas consequências graves dificuldades económicas para este último. Qualquer tentativa de regulamentar as práticas comerciais desleais deve levar em conta este «fator de receio», que torna vã qualquer expectativa de que o fornecedor denuncie os abusos de que é vítima ou forneça mesmo provas, em caso de processos administrativos ou jurídicos.

3.2 Exemplos de práticas comerciais desleais

3.2.1 O CESE saúda o facto de a Comissão Europeia se basear em informações de uma série de autoridades nacionais da concorrência ao redigir o Livro Verde. Além das mencionadas no documento, recomendamos, em particular, a cooperação com as autoridades francesas e checas, que têm experiência direta na implementação das suas legislações nacionais nesta matéria. Nas suas inspeções, as autoridades antimonopólio têm o direito de examinar os documentos de contabilidade (contratos, faturas, extratos bancários, etc.) que podem comprovar diretamente o recurso a práticas comerciais desleais.

3.2.2 Estes exemplos fornecidos pelas autoridades da concorrência do Reino Unido, de Espanha e da Irlanda mostram que não é correto definir muitas das práticas utilizadas simplesmente como «não éticas», uma vez que ultrapassam claramente os limites da legalidade (especialmente quando implicam «assédio moral e intimidação»).

3.3 Potenciais efeitos das práticas comerciais desleais

3.3.1 O impacto negativo da utilização destas práticas contra a parte mais fraca é incontestável e desencoraja o investimento e a inovação no setor produtivo. Na opinião do CESE, o impacto nos consumidores não é, contudo, suficientemente assinalado, uma vez que este se traduz em muito mais do que apenas impedir a inovação. No entanto, esta secção ignora completamente os riscos para os interesses económicos nacionais, que são referidos em capítulos anteriores do Livro Verde. Estes riscos são mais evidentes nos países da Europa Central e Oriental, onde os supermercados estão inteiramente nas mãos de empresas de outros Estados-Membros. Dado que os produtores nacionais - na sua grande maioria PME - são incapazes de cumprir condições comerciais muitas vezes baseadas em chantagem, todo o setor agroalimentar da região está em colapso e os países que eram tradicionalmente autossuficientes na produção de

alimentos perderam grande parte da sua segurança alimentar. A produção nacional é, assim, muitas vezes substituída por importações de qualidade muito duvidosa.

3.3.2 Estas são as respostas do CESE para as perguntas desta secção do Livro Verde:

— Pergunta 6: As práticas comerciais desleais são habitualmente utilizadas no setor alimentar, especialmente pelos supermercados, nas relações comerciais quotidianas.

— Pergunta 7: Os fornecedores de produtos não alimentares também são vítimas destas práticas utilizadas pelas cadeias da grande distribuição, mas em muito menor escala. Isto deve-se, provavelmente, à sua menor dependência de grandes redes de retalho, uma vez que os fornecedores de brinquedos, roupas ou artigos de desporto, por exemplo, têm uma gama de potenciais compradores muito mais ampla do que os produtores de alimentos. As práticas comerciais desleais ocorrem nas relações de *franchising* do comércio retalhista, tanto de produtos alimentares como não alimentares. Na sua essência, os problemas são os mesmos que os descritos no parecer em relação às cadeias de abastecimento de alimentos, uma vez que existem igualmente as mesmas relações desiguais entre uma parte forte (a cadeia ou o franchisador) e uma parte muito mais fraca (o franchisado) e, conseqüentemente, se aplica o mesmo ponto de partida da falta de liberdade (ou poder de negociação) contratual. O franchisado assina um contrato de adesão com as condições impostas pelo franchisador e, se quer obter o contrato, não lhe resta outra alternativa. As observações formuladas sobre o «fator de receio» e a cobrança ao fornecedor (franchisado) de despesas efetuadas pelo distribuidor (franchisador), sem uma contrapartida ou um valor acrescentado para o franchisado, também se aplicam às relações de *franchising*. Com frequência, durante a execução do contrato o franchisador impõe unilateralmente alterações aos termos acordados através de «instruções», ou seja, extracontratualmente.

— Pergunta 8: As práticas comerciais desleais têm um grande impacto em termos da capacidade de investimento e de inovação das PME agroalimentares. O investimento para proteger aspetos de interesse público - como o ambiente, as condições de trabalho, o bem-estar animal e o clima - é menor, devido à dependência de um pequeno número de compradores e à incerteza que esta situação gera.

— Pergunta 9: O impacto nos consumidores das práticas comerciais desleais nas relações entre as empresas é examinado em detalhe num estudo específico⁽⁵⁾. O sistema atual é prejudicial para os consumidores, particularmente a longo

prazo, uma vez que falta o investimento na produção e inovação sustentáveis. A longo prazo, uma vez mais, também perdem devido à inatividade do mercado em domínios como o ambiente, o clima, as condições de trabalho e o bem-estar animal. De modo a contrariar esta evolução, parece-nos mais aceitável que os consumidores paguem um pouco mais pelos alimentos agora, dado que a concorrência entre as cadeias de venda a retalho se baseia exclusivamente no menor preço possível para o consumidor, com tudo o mais sacrificado a este princípio.

— Pergunta 10: Não há dúvida de que as práticas comerciais desleais têm efeitos adversos no funcionamento do mercado único, uma vez que limitam significativamente as oportunidades de sucesso dos pequenos e médios operadores. Com efeito, são os grandes vendedores a retalho a decidir o que se vende e onde, e, em muitos casos, o critério não é o da melhor relação qualidade/preço, mas a maior «vontade» ou «capacidade» de aceitar as práticas comerciais desleais.

4. Quadro jurídico em matéria de práticas comerciais desleais

4.1 Surgem dois aspetos na análise dos quadros jurídicos em vigor a nível dos Estados-Membros e a nível da UE. Em primeiro lugar, a utilização de práticas comerciais desleais por alguns operadores económicos fortes é agora do conhecimento público e um facto incontestável, tendo as autoridades competentes em vários Estados-Membros concluído que a situação atual exige regulamentação.

4.2 O atual alcance das práticas comerciais desleais, especialmente nas relações entre as cadeias da grande distribuição e os produtores de alimentos, é revelador, sobretudo, da obsolescência da legislação em matéria de concorrência. Algumas formas de práticas comerciais desleais evidenciam a grave distorção no domínio da concorrência e a existência de posições verdadeiramente dominantes a que a legislação atual sobre os monopólios não consegue fazer face.

4.3 Além da revisão da legislação em matéria de concorrência, o CESE considera inteiramente legítimo proibir a nível da UE a utilização de algumas práticas comerciais desleais bem definidas e, assim, criar a necessária harmonização de um contexto jurídico muito heterogéneo. Deve, porém, existir uma ligação lógica entre a regulamentação das práticas comerciais desleais e a revisão da legislação em matéria de monopólios, de forma a sancionar apenas os responsáveis por contratos que incluam tais práticas - ou seja, as partes com uma posição dominante.

4.4 Para ser eficaz, esta regulamentação harmonizada deve ter em conta a ameaça de retirar da sua lista os produtos da parte mais fraca e, por conseguinte, a incapacidade desta última de se queixar - especialmente quando se trata de PME que fornecem os supermercados. A legislação deve ser concebida de modo a ir mais longe do que a simples resolução dos problemas nas relações entre empresas.

⁽⁵⁾ *Consumers International*, «The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?» [As relações entre supermercados e fornecedores: Quais as implicações para os consumidores?], 2012.

4.5 Estas são as respostas do CESE às perguntas colocadas nesta secção do Livro Verde que ainda não foram respondidas:

— Pergunta 11: A regulamentação adotada até agora em matéria de práticas comerciais desleais em alguns Estados-Membros não obteve resultados satisfatórios. Na opinião do CESE, isto deve-se, em parte, ao facto de se tratar de legislação adotada apenas recentemente (em Itália, Eslováquia, República Checa, Hungria e Roménia), mas também ao facto de as bases jurídicas em que assentam não explicitarem claramente a ausência de liberdade contratual, ainda que o facto de reconhecer que estão a ser utilizadas práticas comerciais desleais implique que nem tudo está bem no que diz respeito à liberdade contratual. Seria errado, no entanto, dizer que esta legislação não sortiu efeito. Nos países em que foram adotadas, as cláusulas contratuais mais ultrajantes já não são impostas e os supermercados têm de utilizar métodos mais sofisticados para conseguirem obter vantagens a que não têm direito. Os melhores resultados foram conseguidos em França, onde a pressão da legislação e a sua aplicação efetiva reduziram os descontos impostos aos fornecedores para um nível aceitável (10 a 15 % em vez de 50 a 60 % no passado)⁽⁶⁾, com um aumento significativo da transparência na repartição dos lucros ao longo da cadeia de abastecimento alimentar.

— Pergunta 12: A urgência de adotar uma legislação específica depende, entre outras coisas, da dimensão do fenómeno das práticas comerciais desleais, mas isto varia de país para país. Existem situações diversas no sul da Europa, nos países da Europa Central e Oriental, e no norte da Europa. Além disso, cada região tem a sua própria cultura e tradição jurídica. Por este motivo, alguns países já têm um quadro regulamentar (ou autorregulamentar) e outros não.

— Pergunta 14: O CESE está convencido de que devem ser adotadas novas medidas de harmonização a nível da UE (ver pontos 4.2, 4.3 e 4.4).

— Pergunta 15: Já se vislumbra um certo efeito positivo da regulamentação (ver *supra*). Existem algumas preocupações quanto à introdução de regulamentação neste domínio, mas que dizem respeito ao pressuposto de liberdade contratual. Uma vez que nas relações contratuais em debate a referida liberdade, de facto, não existe, trata-se de preocupações infundadas.

5. Aplicação das regras contra as práticas comerciais desleais

5.1 Mecanismos de aplicação a nível nacional

5.1.1 O CESE concorda com a perspetiva da Comissão Europeia de que os mecanismos atualmente aplicados a nível nacional contra as práticas comerciais desleais são geralmente inadequados. Isto deve-se principalmente ao facto de os referidos mecanismos não levarem em conta o clima de medo decorrente da ausência de uma verdadeira liberdade contratual e a ameaça de retirar das suas listas os produtos da parte contratante mais fraca. Até agora, foi em França que se encontrou a

melhor solução para estes problemas, onde a autoridade de supervisão pode agir com base em informações não oficiais e por iniciativa própria. A abolição das práticas comerciais desleais baseia-se também na proteção do interesse económico nacional e não na proteção da parte contratante mais fraca.

5.1.2 Alguns Estados-Membros têm legislação para combater a utilização de práticas contratuais desleais, outros não. Além disso, existem diferenças bastante significativas entre as diversas legislações. Não há dúvida de que estes dois factos constituem um obstáculo ao comércio transfronteiras (pergunta 16).

5.1.3 Na opinião do CESE, a única abordagem comum sensata para reduzir o impacto negativo das discrepâncias nas diversas legislações aplicáveis seria a adoção de legislação de harmonização destinada a combater a utilização de práticas comerciais desleais (pergunta 17).

5.2 Mecanismos de aplicação a nível da UE

5.2.1 O CESE concorda com a Comissão sobre o facto de não existir atualmente nenhum mecanismo específico a nível da UE para lutar contra as práticas comerciais desleais. O Comité está igualmente convencido da necessidade – se se quiser superar o «fator de receio» – de dar às autoridades nacionais competentes poderes para agir por iniciativa própria, receber denúncias anónimas ou não oficiais e impor sanções (pergunta 18).

6. Tipos de práticas comerciais desleais

6.1 O CESE concorda que as práticas comerciais desleais são utilizadas ao longo da cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar, mas está convencido – como *supra* referido – de que a situação é pior nas relações entre os supermercados e as PME produtoras.

6.2 No que diz respeito à inclusão nas listas, não é de facto claro para o aspirante a fornecedor qual a razão para o pagamento da taxa que tem de pagar. Na grande maioria dos casos, mesmo o pagamento desta taxa – que é uma condição preliminar e necessária de qualquer forma de relação comercial – não dá ao fornecedor qualquer garantia de que o comprador vai realmente adquirir a mercadoria em questão e que não o retirará da sua lista, sem qualquer justificação.

6.3 Os descontos impostos aos fornecedores fazem habitualmente parte das atuais práticas das cadeias de grande distribuição. O CESE é de opinião que as vantagens gerais daí decorrentes são, no mínimo, duvidosas. Por um lado, estes descontos impostos aos fornecedores são um símbolo do abuso de uma verdadeira posição dominante, uma vez que escondem muitas vezes serviços não solicitados e fictícios, por outro, criam uma significativa falta de transparência quanto à distribuição dos lucros. A existência destes descontos torna muito difícil para os fornecedores (e para um observador externo) determinar quanto lhes foi efetivamente pago pelas mercadorias fornecidas. De facto, o pedido de fornecimento de mercadoria pressupõe a aceitação dos serviços oferecidos pelo comprador. Na opinião do CESE, as taxas pelos serviços efetivos e justificados prestados pelo comprador ao fornecedor devem ser incluídas no preço de compra dos produtos alimentares.

⁽⁶⁾ Informação da Direção-Geral para a Política de Concorrência, Consumo e Controlo da Fraude de França.

6.4 Estas são as respostas do CESE às perguntas nesta secção do Livro Verde que ainda não foram respondidas:

- Pergunta 19: O Comité gostaria de acrescentar à lista de práticas comerciais desleais o pagamento de serviços fictícios e não solicitados, o pagamento indevidamente elevado de serviços efetivamente prestados e a transferência para o fornecedor dos riscos comerciais e dos custos de comercialização.
- Pergunta 20: A lista de práticas comerciais desleais é um requisito fundamental para combater estas práticas. Esta lista deve, obviamente, ser atualizada regularmente. Mas só as listas não são suficientes. Importa propor uma definição bastante ampla de práticas comerciais desleais que abranja todos os casos não englobados na definição geral de «boas práticas comerciais», que se baseia na «boa-fé», «equilíbrio contratual» e regras comuns das empresas nos setores pertinentes da economia.
- Pergunta 21: O CESE considera que cada elo da cadeia de abastecimento deve suportar os seus custos e riscos naturais, de modo a obter uma quota justa da margem total. Noutros termos, o produtor deve assumir os custos e os riscos envolvidos na produção e o retalhista os relativos à venda.
- Pergunta 23: O CESE considera que as práticas leais devem ser integradas num enquadramento a nível da UE.
- Pergunta 24: O CESE está convencido de que se deve adotar a nível da UE um instrumento legislativo vinculativo, como, por exemplo, um regulamento.
- Pergunta 25: Na opinião do CESE, o Livro Verde não dedica atenção suficiente à avaliação do impacto da utilização de práticas comerciais desleais entre as empresas nos consumidores e nos interesses económicos nacionais.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

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

Ponto 1.10

Alterar.

«O CESE considera que a legislação para limitar as práticas comerciais desleais, adotada em vários Estados-Membros, reflete o facto de a situação atual ser inaceitável. Apesar de esta legislação, por vários motivos, não ter produzido resultados satisfatórios, seria errado afirmar que nada se conseguiu alcançar. ~~Entre os êxitos alcançados, destaca-se~~ Porém, a maior transparência na fixação de preços tem ainda um longo caminho a percorrer na partilha dos lucros e a cessação das práticas chantagistas mais escandalosas ainda está longe de ser uma realidade.»

Justificação

Será dada oralmente.

Resultado da votação

A favor: 54
Contra: 63
Abstenções: 27

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: Regulamentação inteligente — Responder às necessidades das pequenas e médias empresas

COM(2013) 122 final

(2013/C 327/07)

Relatora: **Anna Maria DARMANIN**

Correlator: **Brendan BURNS**

Em 18 de abril de 2013, 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: Regulamentação inteligente — Responder às necessidades das pequenas e médias empresas

COM(2013) 122 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária 10 e 11 de julho de 2013, (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 156 votos a favor, 2 contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia o objetivo da Comissão de tratar a regulamentação inteligente como uma das principais prioridades da sua agenda. A regulamentação é uma necessidade mas deve ser corretamente elaborada para que atinja os objetivos da UE, com custos mínimos. O CESE acolhe favoravelmente os esforços empreendidos pela Comissão Europeia ao longo do ano para promover a elaboração e aplicação de melhores instrumentos de regulamentação, incluindo avaliações do impacto (AI) e participação das partes interessadas.

1.2 Por conseguinte, o Comité:

- a) assinala que, se é verdade que a regulamentação inteligente é necessária para as empresas de todas as dimensões, a burocracia tem um impacto desproporcionado nas pequenas e, em especial, nas microempresas;
- b) relembra a todos os serviços da Comissão que o teste SME é uma parte integrante das avaliações de impacto. Convida o legislador europeu a ter em consideração as características específicas das pequenas e microempresas no âmbito do grupo das PME aquando da preparação das avaliações do impacto e da elaboração de textos legislativos;
- c) acolhe favoravelmente o programa REFIT, que identificará os encargos e as medidas ineficazes impostas às PME. Este programa deve ser utilizado para identificar e propor a revogação de regulamentos que já não são adequados e a consolidação da legislação vigente. O Comité propõe que a Comissão execute, o mais brevemente possível, novos balanços de

qualidade, dando prioridade aos relativos aos 10 regulamentos mais onerosos apresentados na comunicação em análise, com um foco específico nas microempresas;

- d) faz notar um princípio desse programa que preconiza a simplificação das avaliações do impacto, recorrendo a um modelo normalizado e contendo um resumo que destaque as principais questões, incluindo os custos de implementação, especialmente no que respeita às microempresas;
- e) apoia a criação, a longo prazo, de um único Comité de Avaliação Independente (CAI) que funcione em todas as instituições da UE. Este comité independente deveria recorrer a peritos externos que escrutinam propostas da Comissão, com vista a garantir que os diversos conceitos em causa são devidamente compreendidos;
- f) concorda que não se concedam às microempresas isenções generalizadas, mas se adote uma abordagem caso a caso às propostas legislativas, na sequência de uma avaliação do impacto exaustiva;
- g) recorda à Comissão que deve publicar, como resultado do processo de consulta, informações pormenorizadas sobre as alterações efetuadas e as respetivas motivações;
- h) considera que a Comissão Europeia deve monitorizar constantemente o painel de PME estabelecido por um serviço de coordenação centralizado, em cooperação estreita com as organizações de PME;

- i) solicita um novo programa para reduzir os encargos desnecessários decorrentes da regulamentação e garantir que a regulamentação inteligente não isenta as empresas do cumprimento da regulamentação relativa à proteção dos trabalhadores, das normas de igualdade do género ou das normas ambientais. Por isso, advoga a concessão de um novo mandato até 2020 ao Grupo Stoiber para fiscalizar e aplicar políticas relacionadas especificamente com as micro e pequenas empresas em cooperação com as PME;
- j) solicita ao Conselho e a Parlamento que, ao elaborarem legislação, também limitem os encargos administrativos impostos às empresas;
- k) propõe que os Estados-Membros troquem boas práticas no domínio da regulamentação inteligente, para evitar a regulamentação excessiva (*gold-plating*).

2. A proposta da Comissão

2.1 A Comissão publicou, em novembro de 2011, um relatório intitulado «Minimising regulatory burden for SMEs – Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises» [Minimização da carga regulamentar para as PME – Ajustamento da regulamentação da UE às necessidades das microempresas] ⁽¹⁾, onde define medidas específicas para estas empresas. Esse relatório refletiu o princípio da «prioridade às PME» (*Think Small First*) definido no *Small Business Act* (SBA) ⁽²⁾, que apela a que se tenha em consideração o impacto dos atos legislativos sobre as PME no momento da sua elaboração e se simplifique o quadro regulamentar existente. A Comissão manifestou a sua vontade de abordar a questão dos encargos para as PME também através do novo programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) ⁽³⁾, lançado em dezembro de 2012.

2.2 A comunicação da Comissão ao Conselho Europeu da primavera intitulada «Regulamentação inteligente – Responder às necessidades das pequenas e médias empresas» ⁽⁴⁾, adotado em 7 de março de 2013, avalia todas as medidas levadas a cabo pela Comissão desde 2011 no que diz respeito aos encargos imputados às PME. O relatório analisa os progressos realizados nos seguintes domínios:

- debate do papel das avaliações do impacto para a regulamentação relativa às PME;
- introdução de um painel de avaliação anual das PME;
- garantia da realização de balanços de qualidade da regulamentação.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification/sme/sme_en.htm.

⁽²⁾ Ver Lannoo, parecer sobre a «Análise do "Small Business Act"», JO C 376, 22.12.2011, p. 51.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf

3. Comentários e observações

3.1 A elaboração de regulamentação inteligente é fulcral para as PME – especialmente as microempresas

3.1.1 O CESE sempre apoiou e encorajou iniciativas para uma melhor regulamentação, conforme tem indicado claramente em variados pareceres ⁽⁵⁾. O Comité reconhece que, se é verdade que a regulamentação inteligente é necessária para todas as empresas, a burocracia representa um peso excessivo para as pequenas e microempresas. Por conseguinte, a aplicação do princípio da «prioridade às PME» tem de ser uma orientação prioritária na elaboração de nova legislação e ao longo do processo de decisão.

3.1.2 As PME diferem em termos de dimensão, domínio de atividade, objetivos, financiamento, gestão, geografia e estatuto jurídico ⁽⁶⁾. Por isso, os decisores políticos têm de ter em conta estas variações ao elaborar regulamentação pertinente e lembrar-se que, embora os regulamentos individuais possam não parecer especialmente onerosos, a acumulação de normas e legislações pode, designadamente, desencorajar uma micro ou pequena empresa a desenvolver novas ideias, expandir mercados existentes ou empregar mais trabalhadores.

3.1.3 Consequentemente, muitas PME, especialmente microempresas e pequenas empresas, veem a legislação como um entrave ao desenvolvimento empresarial, e não como forma de facilitar o crescimento. O CESE é de opinião de que uma regulamentação mais inteligente a nível da UE não terá grandes efeitos se não se identificar claramente as empresas que a ajudar e as isenções (se as houver) que essas empresas poderão reclamar ou que lhes poderão ser concedidas. Por conseguinte, o CESE insta vigorosamente a Comissão a aplicar plenamente o teste SME em todas as avaliações de impacto levadas a cabo nas diferentes DG. O Comité considera que o teste SME deve incluir os custos potenciais e benefícios das propostas no que se refere à dimensão da empresa, distinguindo claramente micro, pequenas e médias empresas. Não sendo realizado adequadamente, o teste SME receberia um parecer negativo do Comité das Avaliações de Impacto.

3.2 O papel das avaliações do impacto

3.2.1 Assim, o CESE reconhece que as avaliações do impacto ⁽⁷⁾ são fundamentais para a elaboração de políticas europeias para as PME e insiste para que a Comissão elabore avaliações rigorosas, ajustadas aos objetivos e lógicas. O Comité lembra a Comissão da necessidade de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. As avaliações do impacto devem também analisar os custos. Os custos acrescidos suportados pelas empresas como resultado da regulamentação tornam

⁽⁵⁾ Ver Pegado Liz, parecer sobre a «Regulamentação inteligente na União Europeia», JO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽⁶⁾ Ver Cabra de Luna, parecer sobre a «Diversidade de formas de empresas (parecer de iniciativa)», JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

Exemplo: As profissões liberais enquanto grupo que tem de respeitar fortes regulamentações para responder aos interesses dos clientes e do público.

⁽⁷⁾ Ver Pegado Liz, parecer sobre a «Regulamentação inteligente na União Europeia», ponto 4 A, JO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

economicamente inviáveis certas atividades que seriam lucrativas se não houvesse regulamentação. Consequentemente, algumas empresas marginais serão forçadas a abandonar o mercado, reduzindo assim o potencial da atividade económica do setor privado. O CESE convida a Comissão a publicar anualmente uma declaração, verificada por entidades independentes, dos custos líquidos totais que as propostas de regulamentação imporiam às empresas. Esta publicação deve também relatar importantes alterações às propostas políticas introduzidas na sequência das avaliações do impacto.

3.2.2 O CESE reconhece que as avaliações do impacto são documentos técnicos, mas ainda assim, podem tornar-se extremamente opacos devido à sua extensão e à linguagem que empregam, especialmente se as pequenas empresas também participarem. O Comité recomenda que sejam mais fáceis de consultar⁽⁸⁾, através do recurso a um modelo único e à inclusão de um resumo claro que chame a atenção para as principais questões tratadas e que foque cada um dos subgrupos de PME.

3.2.3 O CESE apela a uma análise independente e transparente dos projetos de avaliação do impacto por parte dos interessados, incluindo as organizações de empresas representantes das micro, pequenas e médias empresas, para que estes documentos tenham uma qualidade elevada e sejam redigidos segundo as normas⁽⁹⁾.

3.2.4 As avaliações do impacto devem aferir, em detalhe, de que forma e em que medida é adequado recorrer a medidas e modelos especiais (como isenções, regimes simplificados, etc.) para reduzir os encargos regulamentares para as PME. O CESE acolhe favoravelmente uma aferição mais frequente das PME mas recorda a necessidade de avaliar exaustiva e separadamente o impacto da legislação nos três subgrupos diferentes e, só então, examinar em que medida é possível isentar as microempresas dos novos regulamentos ou adotar regimes mais ligeiros.

3.2.5 O CESE assinala que a Comissão parece estar a abandonar os seus planos de dispensar generalizadamente as microempresas das regras da UE ao concluir a avaliação do impacto. O Comité concorda com esta medida e sublinha que a legislação inteligente deve ser modulada, adequada ao tipo e à dimensão da empresa e evitar uma complexidade desnecessária. Se estes parâmetros forem respeitados, os empresários poderão reagir facilmente, criando procedimentos internos adequados para cumprir os objetivos da legislação inteligente.

3.2.6 As micro e pequenas empresas reconhecem que estão mais próximas dos seus clientes do que as grandes empresas multinacionais. Reconhecem igualmente haver uma procura crescente dos clientes por empresas locais que funcionem eticamente e se preocupem com o ambiente local. Por conseguinte,

o CESE lembra a Comissão de que é essencial que as empresas cumpram as normas e regulamentos que regem a qualidade das empresas e dos seus produtos e serviços, para que possam ser bem-sucedidas e manter a sua competitividade em vários mercados. Isentar as microempresas dos regulamentos que protegem os consumidores e o ambiente, por exemplo, pode, no fim de contas, prejudicá-las⁽¹⁰⁾.

3.2.7 O Comité considera que, para além do que ficou dito, as avaliações de impacto devem também ter por objetivo aferir com precisão o possível efeito de dominó de medidas destinadas a reduzir a carga administrativa mediante uma modificação da regulamentação relativa às PME. De facto, essas medidas poderiam ter efeitos secundários capazes de alterar os equilíbrios sociais e as relações com a administração pública (trabalho não declarado, conhecimento de dados fiscais, cotizações sociais, qualificações exigidas e natureza do contrato de trabalho, etc.).

Uma regulamentação inteligente adaptada às PME deve, por natureza, garantir que os efeitos externos que lhe estão associados sejam nulos ou, pelo menos, não negativos. Para tal, o CESE recorda à Comissão que a regulamentação inteligente não deve pôr em causa os direitos dos trabalhadores⁽¹¹⁾ nem reduzir o seu nível básico de proteção, especialmente em termos de higiene e segurança no trabalho.

3.3 Painel de avaliação das PME

3.3.1 O CESE acolhe favoravelmente a criação de um painel anual de avaliação das PME, que permita seguir medidas específicas ao longo do processo decisório. O Comité aguarda a sua implementação e respetivos resultados.

3.3.2 O CESE entende que a Comissão Europeia deveria monitorizar constantemente o painel de avaliação das PME através de um serviço de coordenação centralizado e em cooperação estreita com as diversas instituições e órgãos da UE, estando os Estados-Membros e as organizações de PME igualmente convidados a participar no exercício.

3.4 Melhorar a consulta das PME

3.4.1 O CESE acolhe favoravelmente que se faculte às partes interessadas um roteiro sobre as possíveis iniciativas da Comissão no âmbito dos trabalhos preparatórios e consultivos planeados. As consultas aos interessados devem ser amplamente publicitadas, para que estes possam responder atempadamente. Devem, no entanto, basear-se não na quantidade mas na qualidade e ser fundamentadas por dados empíricos obtidos através de entrevistas com empresários, trabalhadores e organizações de empresas, de visitas ou da observação direta das micro e pequenas empresas. O CESE lembra a Comissão de que os roteiros

⁽⁸⁾ A recente avaliação do impacto sobre o pacote «Inspeção Técnica Automóvel» tinha 102 páginas e a avaliação sobre a Proteção de dados tinha 241.

⁽⁹⁾ Ver Pegado Liz, parecer sobre a «Regulamentação inteligente na União Europeia», ponto 4 B, JO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽¹⁰⁾ Gabinete Europeu de Uniões de Consumidores – Regulamentação inteligente – Respostas à consulta às partes interessadas: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/beuc_en.pdf

⁽¹¹⁾ http://www.etuc.org/IMG/pdf/our_priorities_soc_dial_in_smes.pdf.

devem incluir sempre uma primeira estimativa preliminar dos custos previstos, para que os interessados possam proceder a uma verificação de qualidade dos possíveis impactos. Lembra ainda que a consulta exaustiva dos interessados é essencial para recolher dados de qualidade e para elaborar propostas de legislação inteligente.

3.4.2 Após uma consulta, muitas associações empresariais e os respetivos membros interrogam-se se os seus esforços para ajudar a identificar potenciais problemas e possíveis soluções valem de facto a pena. O CESE defende que alguns destes intervenientes devem, após um procedimento oficial, participar no Comité de Avaliação Independente na qualidade de peritos externos para dedicar uma atenção adicional às propostas da Comissão, com vista a garantir que os diversos conceitos em causa são devidamente compreendidos.

3.4.3 O CESE constatou um aumento relativo do número de atos delegados aprovados pelos legisladores nos últimos anos. Muitas das decisões tomadas por via de atos delegados têm um impacto significativo nas PME. Por conseguinte, o Comité considera que o âmbito de aplicação da consulta deve ser alargado a fim de abranger alguns daqueles atos que podem ter um impacto económico, ambiental e/ou social substancial num setor específico ou em partes interessadas importantes.

3.4.4 O CESE apela a que, no processo de elaboração de legislação, seja levado a cabo um «diálogo com as PME», genuíno e estruturado, que inclua vários intervenientes. Esta parceria deverá assegurar a participação de todas as PME e respetivas organizações, nomeadamente associações de pequenas empresas que defendam os princípios da «prioridade às PME» e «só uma vez» (*only once*) do SBA⁽¹²⁾ de modo a fomentar objetivos de eficiência.

3.4.5 O CESE apoia, em princípio, a Rede Europeia de Empresas (*Enterprise Europe Network* (EEN)). Lamenta que o seu potencial ainda não tenha sido concretizado uma vez que muitas PME europeias parecem desconhecer a sua existência. Os serviços oferecidos pela Rede Europeia de Empresas devem basear-se nas verdadeiras necessidades e carências das PME e atuar em estreita cooperação com as organizações de PME.

O Comité é de opinião que as organizações que acolhem esta rede devem ser apoiadas no sentido de disponibilizarem mais recursos para as necessidades das PME na sua relação com a administração pública. Entende também que este apoio se deve orientar especialmente para as empresas mais pequenas que devem ser diretamente consultadas pelo seu centro local da Rede Europeia de Empresas sempre que se confrontem com dificuldades ao nível da regulamentação. Todos os serviços da Comissão deverão ter em conta os resultados dos encontros pessoais e os contributos das organizações que representam as PME, a fim de pôr em prática o princípio da «prioridade às PME».

3.4.6 O CESE congratula-se com o prolongamento do mandato do grupo de alto nível de peritos independentes sobre os

encargos administrativos⁽¹³⁾ (o Grupo Stoiber). O CESE gostaria particularmente que este grupo desempenhasse um novo papel chave ajudando a Comissão na elaboração, acompanhamento e implementação de políticas relativas às micro e pequenas empresas, em estreita cooperação com organizações de PME e sindicatos.

3.4.7 O CESE regista os resultados da consulta sobre os 10 piores exemplos de burocracia que afetam as PME⁽¹⁴⁾ e apela à Comissão para que reaja o mais rapidamente possível publicando propostas específicas de simplificação.

3.5 *Ter em consideração as necessidades das PME*

3.5.1 O CESE é a favor de um balanço de qualidade da regulamentação ao nível das políticas para as PME⁽¹⁵⁾ (o denominado programa REFIT). O CESE aguarda com expectativa os resultados das avaliações piloto⁽¹⁶⁾ e insta a Comissão a prever outros balanços de qualidade no quadro de seu programa de 2014 em áreas que o CESE considera fundamentais para o crescimento e o emprego. Solicita-se à Comissão que publique no seu sítio *Web* todos os balanços de qualidade realizados e planeados.

3.5.2 O CESE também propõe um balanço de qualidade exaustivo da legislação da UE aplicável às empresas que operam fora das fronteiras externas da UE. O CESE considera que esta legislação impõe encargos elevados e que o balanço de qualidade representaria um contributo significativo para a agenda da UE em matéria de regulamentação inteligente, crescimento e comércio.

3.5.3 O CESE solicita à Comissão que utilize o programa REFIT para identificar e propor que os regulamentos em vigor e as propostas pendentes que já não são aplicáveis sejam retirados tão rapidamente quanto possível e prossiga a consolidação da legislação existente no contexto dos seus esforços de simplificação. Recomenda que todos os objetivos de redução sejam mensuráveis, almejando a concretização de mudanças tangíveis e positivas para as empresas.

3.5.4 O CESE considera que deve ser feita uma melhor seleção de instrumentos jurídicos, incluindo mecanismos de autorregulação e correção⁽¹⁷⁾.

3.6 *Para uma melhor governação e um mecanismo de coordenação na elaboração de políticas relativas as PME*

3.6.1 O CESE assinala que a regulamentação inteligente é uma responsabilidade partilhada por todos os que participam na elaboração de políticas da UE, seja a nível europeu ou dos Estados-Membros.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_en.htm?locale=EN

⁽¹⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0746:FIN:PT:PDF>

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

⁽¹⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>

⁽¹²⁾ *Idem*, ponto 2.

3.6.2 A nível europeu:

- O Comité considera que o empenho da Comissão em manter nas suas propostas os custos administrativos para as empresas tão baixos quanto possível também deve ser acompanhado por esforços do Conselho e do Parlamento Europeu no sentido de reduzir ou limitar os encargos administrativos que pesam sobre as empresas aos níveis pretendidos pelas propostas da Comissão.
- Caso o Conselho e o Parlamento ultrapassem estes níveis deveriam estar obrigados a justificar essa decisão. O CESE apela, portanto, ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que reforcem o seu compromisso de, se necessário, levarem a cabo avaliações de impacto relativamente a alterações substanciais a propostas da Comissão.

3.6.3 Ao nível dos Estados-Membros:

- O CESE considera que o princípio da regulamentação inteligente só funcionará caso a sua implementação também o seja. O Comité apela aos Estados-Membros para que evitem comprometer as medidas de simplificação tomadas ao nível da UE aquando da sua transposição para a legislação nacional. Esta regulamentação excessiva dificulta claramente o

desenvolvimento empresarial. O Comité propõe, assim, que seja obrigatório que políticos, funcionários ministeriais e outros intervenientes na transposição de legislação para o nível nacional sigam uma formação específica.

- Isto não impede, porém, que os Estados-Membros estabeleçam normas mais elevadas, se o desejarem.
- O CESE solicita à Comissão que apoie os Estados-Membros através de reuniões e *workshops* com autoridades públicas para facilitar o processo de implementação. O CESE considera que a Comissão deve coordenar cuidadosamente o seguimento da implementação em estreita cooperação com as várias DG e os Estados-Membros.
- O CESE propõe que a Comissão e os Estados-Membros colaborem mais estreitamente no sentido de partilhar exemplos de boas práticas em matéria de avaliações de impacto, com vista a elaborar procedimentos comparáveis, transparentes e flexíveis. Os Estados-Membros são também convidados a partilhar exemplos de boas práticas de simplificação da regulamentação relativa às PME⁽¹⁸⁾ (por exemplo, soluções de Administração Pública em linha para empresas para que estas cumpram e compreendam as regras⁽¹⁹⁾).

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm
Ver exemplo seguinte: http://www.bru.gov.mt/15-6-reduction-in-administrative-burden-registered_news-posted-on-17th-december-2012. Em Malta, no início de 2006, foi criada a Unidade para uma Melhor Regulamentação, na sequência do compromisso nacional assumido pelo Governo de promover um contexto propício a uma melhor regulamentação.

⁽¹⁹⁾ <http://www.irma-international.org/viewtitle/21237/> Ron Craig "E-government and SMEs"

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de apoio à localização e à vigilância no espaço

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD)

(2013/C 327/08)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

O Parlamento Europeu, em 14 de março de 2013, e o Conselho, em 20 de março de 2013, decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de apoio à localização e à vigilância no espaço

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 165 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reconhece a importância de a Europa se dotar de um sistema autónomo de vigilância do espaço destinado a proteger as suas próprias infraestruturas espaciais e os lançamentos, e congratula-se com a iniciativa da Comissão que, pela primeira vez, aborda este tema e propõe soluções com vista a encetar um processo de colaboração e integração na União Europeia.

1.2 O CESE subscreve a ideia da Comissão de que os Estados-Membros submetam propostas operacionais à sua aprovação, desde que possuam um evidente interesse europeu em termos da qualidade e quantidade das informações previstas, visando partilhar os conhecimentos ao nível das metodologias e da capacidade de análise dos dados.

1.3 O CESE está ciente da dificuldade em encontrar soluções consensuais entre os Estados-Membros e considera que a proposta da Comissão constitui um importante primeiro passo rumo a metas mais ambiciosas de trabalho conjunto. A presença de fortes interesses militares neste programa torna muito complexa a criação de uma infraestrutura comum que o CESE espera que se concretize com a maior brevidade, precisamente na sequência desta iniciativa. Em todo o caso, é oportuno lançar as bases desta colaboração entre entidades civis e militares, na qual deveriam intervir também a AEE, a Agência Europeia de Defesa e a direção de gestão das crises e planificação.

1.4 O CESE reputa prioritário que, durante os sete anos correspondentes ao estabelecimento do serviço, os financiamentos previstos para as atividades de vigilância e localização no espaço (*Space Surveillance and Tracking – SST*) se destinem a criar um embrião de uma capacidade europeia independente, para a

qual se poderia transferir parte da capacidade atualmente existente nos departamentos de defesa dos Estados-Membros. Isso poderia ser conseguido utilizando os telescópios óticos já em uso na Europa (nas Canárias) e construindo pelo menos um radar europeu de classe idêntica àquela de que dispõem os serviços de defesa. Tais medidas dariam a impressão de se tratar de um investimento duradouro que permitiria a transferência de novas capacidades e competências para o âmbito civil, a fim de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos europeus.

1.5 O CESE entende que, relativamente aos sete anos previstos para a realização do programa, convém definir, mercê de disposições específicas, o nível de serviço esperado dos parceiros nacionais em termos da quantidade de dados a fornecer, assim como a respetiva tipologia, frequência, qualidade e disponibilidade, a fim de dispor dos instrumentos necessários para avaliar o serviço, como é o caso com os programas de investigação do Sétimo Programa-Quadro, no âmbito dos quais estes parâmetros foram claramente definidos e acordados.

1.6 O CESE recomenda que se mantenham abertos os critérios de acesso ao programa, explicitando-os com maior clareza no texto do artigo, n.º 1, alínea a). É crucial que sejam elegíveis para participação no programa não só os países que já possuem uma capacidade independente (por exemplo, a França, a Alemanha e o Reino Unido) mas todos os que estejam em condições de disponibilizar competências para o tratamento de dados. Há, por conseguinte, que rever o texto proposto nesse sentido.

1.7 O CESE faz notar que o conjunto de atividades de vigilância conhecido como Conhecimento da Situação no Espaço (*Space Situational Awareness – SSA*), para além das atividades SST, abrange igualmente o seguimento dos fenómenos meteorológicos espaciais (*Space Weather*, relativo à atividade magnética solar) e a monitorização de objetos próximos da Terra (*Near Earth Objects – NEO*).

1.8 Em particular, tendo em conta que o perigo decorrente da atividade solar para as infraestruturas espaciais é, no mínimo, reconhecidamente igual – se não muito superior – ao impacto de fenómenos particularmente intensos, o CESE considera que estes dois aspetos, como originalmente previsto na definição do SSA, deverão ser acompanhados em paralelo e convida, por isso, a Comissão a definir um quadro completo e integrado dos múltiplos aspetos de defesa das infraestruturas espaciais, em particular com a AEE, que já está ativamente empenhada num programa de proteção das radiações solares. Nas conclusões da conferência sobre o espaço e a segurança realizada em Madrid em 10 e 11 de março de 2011 (mencionadas na avaliação de impacto), faz-se referência expressa ao reforço da cooperação neste domínio entre todas as partes interessadas, com destaque para a UE, a AEE e os Estados-Membros.

1.9 O CESE concorda com a proposta da Comissão de reforçar a cooperação com os EUA e os Estados interessados num projeto comum de proteção das infraestruturas espaciais, destinado a evitar colisões perigosas e por vezes catastróficas, inclusive com materiais minúsculos capazes de danificar irremediavelmente satélites dispendiosos e indispensáveis para as atividades humanas.

2. Documento da Comissão

2.1 A comunicação em apreço propõe o estabelecimento de um novo programa europeu de vigilância do espaço e de localização de objetos na órbita terrestre, designado SST (*Space Surveillance and Tracking*).

2.2 A criação deste programa visa dar resposta à necessidade de proteger as infraestruturas espaciais europeias, em particular as correspondentes aos programas Galileo e Copernicus/GMES, bem como os lançamentos europeus, dos riscos associados ao perigo de colisão com detritos espaciais.

2.3 A comunicação define igualmente o enquadramento jurídico do programa e o seu esquema de financiamento para o período de 2014-2020.

2.4 A comunicação inclui em anexo um relatório⁽¹⁾, em que se debatem em particular cinco esquemas de financiamento e gestão do programa, indicando as respetivas características, custos e benefícios.

2.5 O texto legislativo propriamente dito é antecedido de uma exposição de motivos que ilustra o contexto da proposta.

2.6 A contribuição indicativa global da União para a execução do programa de apoio SST é de 70 milhões de euros para o período de 2014-2020.

2.7 Esse montante cobriria o contributo para o funcionamento dos sensores que os Estados-Membros participantes já possuem – regra geral, nas suas estruturas militares – e de

um serviço de alerta baseado nos dados fornecidos pelos Estados-Membros participantes e prestado pelo Centro de Satélites da União Europeia (CSUE).

2.8 A participação no programa é facultativa, exigindo-se aos Estados-Membros participantes que disponham de sensores (telescópios, radares) já operacionais e dos recursos técnicos e humanos adequados ou de competências pertinentes em matéria de tratamento de dados.

2.9 Segundo a síntese da avaliação de impacto que acompanha a proposta, o custo mínimo associado à colisão de detritos com os satélites operacionais europeus seria de 140 milhões de euros por ano na Europa, estimando-se que ascendesse aos 210 milhões de euros devido ao aumento previsto de 50 % nos serviços ligados ao setor dos satélites nos próximos anos. Estes números constituem uma estimativa muito conservadora que não leva em conta as perdas «em terra», ou seja, o prejuízo económico causado pela interrupção de serviços que dependem dos dados fornecidos por via satélite.

2.10 É importante notar que a quase totalidade destes danos não deriva tanto da destruição física dos satélites quanto da diminuição da sua vida operacional em resultado das manobras efetuadas com vista a evitar colisões.

2.11 Embora vários Estados-Membros disponham já do seu próprio sistema de vigilância, a Comissão entende que a intervenção da UE é necessária para agregar o investimento exigido para financiar o projeto, criar mecanismos de governação, definir uma política em matéria de tratamento de dados e assegurar que as capacidades existentes e futuras são levadas a cabo de forma coordenada.

2.12 Até ao momento, a rede de vigilância espacial norte-americana (*Space Surveillance Network – SSN*), gerida pelo Departamento de Defesa dos EUA, constitui a referência para todos os serviços de alerta. Neste contexto, reputa-se insuficiente a cooperação entre a UE e os EUA, pois assenta na disponibilização gratuita de dados de origem norte-americana que pecam por inexatidão e que, de qualquer forma, estão sujeitos a uma gestão que a UE não pode controlar.

2.13 A criação deste serviço iria, por conseguinte, ao encontro da estratégia de não-dependência da Europa em domínios considerados críticos, particularmente no tocante ao acesso ao espaço.

2.14 Calcula-se que atualmente 65 % dos sensores para satélites de órbita terrestre de baixa altitude (LEO) na Europa sejam total ou parcialmente geridos por instituições ligadas à defesa⁽²⁾.

2.15 Entende-se que a Agência Espacial Europeia (AEE) não é a agência adequada para implementar um programa deste cariz, na medida em que não está equipada para tratar dados confidenciais como os provenientes dos sensores geridos pelas estruturas militares.

⁽¹⁾ Documento de Trabalho da Comissão – *Impact Assessment* [Avaliação de impacto], SWD(2013) 55 final.

⁽²⁾ *Study on Capability Gaps concerning Space Situational Awareness* [Estudo sobre as lacunas de capacidade em matéria de conhecimento da situação no espaço], ONERA, 2007.

2.16 A entidade europeia que se deveria ocupar das funções operacionais ligadas à coordenação seria o Centro de Satélites da União Europeia (CSUE), uma agência da União estabelecida pela Ação Comum do Conselho, de 20 de julho de 2001, que presta serviços e produtos de informação e imagens geoespaciais com diferentes níveis de classificação para os utilizadores civis e militares. O CSUE poderia facilitar o fornecimento dos serviços SST e participará (em colaboração com os Estados-Membros participantes) na criação e no funcionamento do serviço SST, um dos objetivos do programa de apoio SST. Todavia, no momento atual, o estatuto desta entidade não prevê a possibilidade de intervir no domínio do SST.

2.17 Estima-se que a gestão do programa exija um quadro de efetivos de 50 pessoas (incluindo recursos humanos disponibilizados pelos Estados-Membros participantes, pelo CSUE e pela Comissão).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE é de opinião que a proposta não prevê a criação de instrumentos e competências suficientes a nível europeu para a recolha e análise de dados. Por conseguinte, ao fim do período de cinco anos de financiamento deste programa, a Europa estaria numa situação idêntica à dos cinco anos anteriores e, presume-se, teria de renovar esta convenção para assegurar a continuidade do fornecimento de dados por parte das estruturas de defesa dos Estados-Membros participantes.

3.2 No quadro do financiamento proposto de 70 milhões de euros, não se definem requisitos em matéria de disponibilidade, qualidade e pertinência dos dados que as estruturas nacionais deverão fornecer, pelo que é difícil estabelecer critérios de avaliação do serviço prestado. Tal só será possível quando a Comissão tiver publicado os atos de execução que deverão ser elaborados.

3.3 No entender dos Estados-Membros, a AEE não fornece garantias suficientes para o tratamento de dados sensíveis, pelo que o organismo designado para o efeito seria o CSUE. Note-se, todavia, que, ao nível dos Estados-Membros, os países que possuem um serviço de vigilância e localização (como o Reino Unido, a França e a Alemanha) o realizam num quadro de colaboração entre agências espaciais e de defesa, o que faz pensar que, em termos práticos, esse tipo de cooperação entre agências espaciais e de defesa é, na verdade, eficiente. O motivo da exclusão da AEE de um serviço deste teor não é, por isso, evidente, mais a mais considerando que já há um serviço mundial de alerta e gestão de catástrofe – a Carta Internacional para o Espaço e Grandes Catástrofes (*International Charter on Space and Major Disasters*) – que prevê a participação da AEE.

3.4 O programa SST é um dos três elementos do programa de preparação SSA, gerido pela AEE em modo pré-operacional desde 2009, os outros dois sendo a meteorologia espacial (*Space Weather*) e os objetos próximos da Terra (*Near-Earth Objects*).

3.5 O programa preparatório da AEE em matéria de SSA foi financiado com um orçamento de 55 milhões de euros. A

relação entre estes dois programas não é clara. Acima de tudo, não se compreende de que modo se prevê apoiar este serviço de SST com um serviço análogo responsável por gerar e gerir alertas relativos aos riscos decorrentes da atividade solar.

3.6 É útil comparar a severidade dos danos causados por colisões com detritos com a dos danos resultantes da atividade geomagnética solar. Segundo um estudo da NOAA (Administração Nacional Oceanográfica e Atmosférica dos EUA) ⁽³⁾, os prejuízos económicos decorrentes da influência das tempestades solares nas infraestruturas de satélite seriam consideráveis. Em 2003, a intensa atividade solar destruiu o ADEOS-2, um satélite japonês de 640 milhões de dólares. Em 1997, uma tempestade magnética causou a perda do satélite de telecomunicações Telsat, no valor de 270 milhões de dólares, enquanto em 1989 uma outra tempestade magnética provocou um apagão durante nove horas no Canadá, com danos avaliados em 6 mil milhões de dólares.

3.7 Estima-se que uma forte tempestade solar como a que ocorreu em 1859 causaria hoje em dia, só em relação aos danos provocados nos satélites em órbita geostacionária, prejuízos na ordem dos 30 mil milhões de dólares, enquanto as perturbações geradas na rede de eletricidade elevariam esse valor para 1-2 biliões de dólares, para além de que seriam necessários entre 4 e 10 anos para o sistema tornar a ficar plenamente operacional ⁽⁴⁾.

3.8 O nível de risco resultante da atividade solar é no mínimo idêntico ao associado à colisão de detritos. Entende-se, por conseguinte, que se impõe uma abordagem conjunta destes dois tipos de risco, como aliás preconizado na conferência de Madrid de março de 2011. A comunicação não esclarece, todavia, a quem caberá implementar um serviço operacional relativo aos alertas ligados à atividade solar.

3.9 O CESE entende que a proposta deveria tomar em conta a proteção das infraestruturas espaciais europeias, incluindo também uma atividade complementar de acompanhamento da meteorologia espacial e indicando os prazos de aplicação e integração dos dois sistemas.

4. Observações na especialidade

4.1 De acordo com o artigo 5.º, n.º 2, em lugar de desenvolver novas capacidades, reutilizar-se-ão simplesmente as já existentes nos Estados-Membros. Contudo, no ponto 2 da exposição de motivos, afirma-se explicitamente que os recursos existentes são insuficientes. Não há, portanto, indicações mais detalhadas sobre o tipo de sistema que se pretende implementar, inclusive no atinente às cinco opções referidas no relatório (avaliação de impacto) em anexo.

4.2 As características técnicas deste sistema não são definidas de modo explícito – embora se apresentem os seus objetivos, remetem-se para um futuro debate entre os Estados-Membros as questões associadas à sua organização.

⁽³⁾ «Value of a Weather-Ready Nation», 2011, NOAA.

⁽⁴⁾ Ver National Research Council. (2008), *Severe Space Weather Events. Understanding Societal and Economic Impacts: A Workshop Report*. Washington, DC, The National Academies Press.

4.3 Relação entre a utilização para fins militares e civis. O sistema foi concebido como um sistema civil, mas a maior parte das informações é de origem militar. Não há requisitos ou protocolos explícitos que obriguem a parte militar a fornecer esse tipo de informações à parte civil. Neste domínio, o documento em apreço também remete para uma futura definição do problema.

4.4 Relação entre os Estados-Membros e a UE. A proposta refere que todos os sensores são e deverão continuar a ser propriedade dos diferentes Estados-Membros. Parecer não haver requisitos explícitos que garantam um nível mínimo de fluxo de dados e informações.

4.5 Definição do serviço. A proposta não o refere expressamente, pelo que não é possível avaliar a adequação do serviço aos projetos constantes do programa.

4.6 Na resolução de 26 de setembro de 2008, «Levar para diante a Política Espacial Europeia», o Conselho chamou a atenção

para a necessidade de «desenvolver uma capacidade que permita dar resposta às necessidades dos utilizadores europeus em termos de perceção situacional global do ambiente espacial».

4.7 É importante prosseguir o desenvolvimento tanto do programa SST como dos programas SSA em curso.

4.8 Os «indicadores de resultados e de impacto» referidos no ponto 1.4.4 da ficha financeira são tautológicos, fornecendo poucos elementos, de um ponto de vista operacional, que permitam avaliar *a posteriori* a eficácia do programa.

4.9 Para além da definição da governação, o modelo operacional do sistema não está bem delineado.

A participação dos Estados-Membros não é obrigatória. O que constitui a base mínima para que o serviço possa funcionar?

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que aproxima as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas (reformulação)

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD)

(2013/C 327/09)

Relator-geral: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 15 de abril e em 16 de abril de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que aproxima as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas (reformulação)

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD).

Em 16 de abril de 2013, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), designou Bernardo Hernández Bataller relator-geral e adotou, por 116 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O quadro normativo de proteção supranacional em vigor é claramente insuficiente dado o incontestável valor económico das marcas e o seu impacto positivo no funcionamento do mercado interno. Não obstante, a proposta de diretiva significa um avanço em relação à situação atual que se caracteriza por divergências normativas entre a marca comunitária e as marcas nacionais.

1.2 Por conseguinte, o Comité defende um reforço da proteção dos direitos de propriedade intelectual inerentes ao uso legítimo de uma marca comercial, apoiando, dentro do possível, o registo comunitário das marcas, e insta a Comissão Europeia a assistir o Instituto de Harmonização do Mercado Interno (IHMI) nas suas funções de supervisão do respeito destes direitos.

1.3 Nesse sentido, o direito da União confere ao titular de uma marca tanto o direito de uso exclusivo («ius utendi»), com fins lucrativos, como a possibilidade de impedir que a sua exploração seja comprometida por atos de terceiros mediante a imitação ou a apropriação indevida de sinais distintivos («ius prohibendi»). O Comité solicita que sejam tomadas medidas preventivas e de reparação perante a pirataria que afeta a competitividade das empresas europeias.

1.4 Contudo, o quadro normativo da UE em vigor não regula com precisão os termos em que o titular de uma marca pode tomar as medidas adequadas para impedir atos desta natureza.

1.5 Em geral, todo este processo de harmonização deveria resultar, nos próximos anos, numa uniformização do direito das

marcas, adotando-se um código das marcas da União que prevê-se, em particular, a criação de um procedimento flexível, uniforme e económico que facilite aos interessados o recurso ao registo voluntário da marca comercial, pondo deste modo fim às divergências legislativas.

1.6 O CESE deveria desempenhar um papel ativo no processo legislativo de adoção de todos os atos de propriedade intelectual. Por isso, lamenta que a proposta de alteração ao regulamento sobre a marca comunitária não lhe seja submetida para consulta.

1.7 O CESE espera que, no futuro, exista um mecanismo que garanta uma proteção uniforme das marcas para as empresas e os consumidores.

2. Introdução

2.1 A nível internacional, o direito das marcas rege-se pela Convenção para a Proteção da Propriedade Industrial, assinada em Paris em 20 de março de 1883, revista, pela última vez, em Estocolmo em 14 de julho de 1967 e alterada em 28 de setembro de 1979 ⁽¹⁾ (adiante designada «Convenção de Paris»).

2.2 Nos termos do artigo 19.º da Convenção de Paris, os Estados Partes reservam-se o direito de, separadamente, celebrar entre si acordos particulares para a proteção da propriedade industrial.

⁽¹⁾ Compilação dos Tratados das Nações Unidas, Vol. 828, n.º 11851.

2.3 Esta disposição foi utilizada como fundamento para a adoção do Acordo de Nice relativo à Classificação Internacional de Produtos e Serviços para efeitos do Registo de Marcas, adotado na conferência diplomática de Nice em 15 de junho de 1957, revisto, pela última vez, em Genebra em 13 de maio de 1977 e alterado em 28 de setembro de 1979 ⁽²⁾. A Classificação de Nice é revista de cinco em cinco anos por um comité de peritos.

2.4 Segundo a base de dados da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), dos Estados-Membros da União, apenas a República de Chipre e a República de Malta não são Partes no Acordo de Nice, embora ambos os países utilizem a Classificação de Nice.

2.5 A proteção das marcas é essencialmente territorial, o que se deve ao facto de a marca ser um direito de propriedade que protege um sinal num determinado território.

2.5.1 A nível do Direito primário da União, a proteção da propriedade intelectual está consagrada na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, designadamente no seu artigo 17.º, n.º 2.

2.5.2 Também o artigo 118.º do TFUE dispõe que «no âmbito do estabelecimento ou do funcionamento do mercado interno, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas relativas à criação de títulos europeus, a fim de assegurar uma proteção uniforme dos direitos de propriedade intelectual na União, e à instituição de regimes de autorização, de coordenação e de controlo centralizados ao nível da União».

2.6 Na União Europeia coexiste a proteção da marca nacional e da marca comunitária. O titular de uma marca nacional pode exercer os direitos derivados dessa marca no território do Estado-Membro ao abrigo de cuja legislação a marca é protegida. O titular de uma marca comunitária pode fazer o mesmo no território dos vinte e oito Estados-Membros uma vez que a marca produz efeitos em todo o território da União Europeia.

2.7 As legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas foram parcialmente harmonizadas pela Diretiva 89/104/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1988, codificada pela Diretiva 2008/95/CE.

2.8 Em paralelo e relativamente aos sistemas nacionais de marcas, o Regulamento (CE) n.º 40/94 do Conselho, de 20 de dezembro de 1993, sobre a marca comunitária, codificado pelo Regulamento (CE) n.º 207/2009, estabeleceu um sistema autónomo para o registo de direitos unitários com efeitos idênticos em toda a UE. Neste contexto, foi decidido que o Instituto de Harmonização no Mercado Interno seria responsável pelo registo e administração das marcas comunitárias.

2.9 Nos últimos anos, a Comissão lançou uma série de debates públicos sobre a propriedade intelectual, nos quais o CESE

participou, e, em 2011, anunciou a revisão do sistema de marcas na Europa com vista à modernização do mesmo, tanto a nível da UE como a nível nacional, tornando-o mais eficiente e coerente.

2.10 O Conselho, na sua Resolução de 25 de setembro de 2008 sobre um plano europeu global de combate à contrafação e à pirataria, solicitou a revisão do Regulamento (CE) n.º 1383/2003 do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativo à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem certos direitos de propriedade intelectual e a medidas contra mercadorias que violem esses direitos ⁽³⁾. O CESE espera que sejam introduzidas melhorias no quadro jurídico para reforçar a tutela dos direitos de propriedade intelectual pelas autoridades aduaneiras e assegurar a adequada segurança jurídica.

2.11 O sistema europeu de marcas baseia-se no princípio da coexistência e complementaridade entre a proteção das marcas a nível nacional e europeu.

2.12 Enquanto o regulamento sobre a marca europeia prevê um sistema abrangente em que todas as questões de direito substantivo e adjetivo são reguladas, o atual nível de aproximação legislativa previsto na diretiva limita-se a determinadas disposições de direito substantivo, razão pela qual a proposta pretende que as normas substantivas sejam razoavelmente semelhantes e que pelo menos as normas processuais principais sejam compatíveis.

2.13 O objetivo da proposta é promover a inovação e o crescimento económico, tornando os sistemas de marcas de toda a UE mais acessíveis e eficientes para as empresas através da redução dos custos e da complexidade e do aumento da celeridade, da previsibilidade e da segurança jurídica.

2.14 Esta iniciativa de reformulação tem os seguintes objetivos concretos:

- modernizar e aperfeiçoar as disposições em vigor da diretiva, alterando as obsoletas, aumentando a segurança jurídica e clarificando os direitos conferidos pelas marcas em termos de alcance e limitações;
- obter uma maior aproximação das legislações e procedimentos nacionais em matéria de marcas, no intuito de os alinhar mais com o sistema da marca comunitária, mediante
 - a) a junção de mais normas substantivas; e
 - b) a introdução de normas processuais de base na diretiva, em consonância com o disposto no regulamento, em particular nos casos em que as diferenças existentes criam problemas sérios na perspetiva dos utilizadores, e sempre que esse alinhamento seja considerado indispensável para criar um sistema de proteção das marcas harmonioso e complementar na Europa;
- facilitar a cooperação entre os institutos dos Estados-Membros e o IHMI para promover a convergência de práticas e o desenvolvimento de instrumentos comuns, estabelecendo uma base jurídica para o efeito

⁽²⁾ Compilação dos Tratados das Nações Unidas, Vol. 818, n.º I-11849.

⁽³⁾ JO L 196 de 2.8.2003, p. 7.

2.15 A proposta de diretiva visa, por um lado, atualizar e aperfeiçoar as disposições em vigor:

- a definição de marca prevê a possibilidade de registo de marcas que podem ser representadas por meios tecnológicos que ofereçam garantias satisfatórias;
- os direitos conferidos pela marca, contemplados nos artigos 10.º e 11.º relativos aos direitos conferidos sem prejuízo de direitos anteriores; casos de dupla identidade; utilização como designação comercial ou de empresa; utilização como publicidade comparativa; remessas de fornecedores comerciais; produtos introduzidos no território aduaneiro; atos preparatórios e limitação dos efeitos da marca.

2.16 Por outro lado, a proposta promove uma maior aproximação do direito substantivo mediante a proteção das indicações geográficas e denominações tradicionais; a proteção de marcas que gozam de prestígio; o tratamento das marcas como objetos de propriedade, uma vez que podem ser objeto de cessão de direitos reais; e a regulação das marcas coletivas.

2.17 Relativamente ao alinhamento das principais normas processuais, a proposta abrange a designação e classificação de produtos e serviços; a apreciação oficiosa; as taxas; o procedimento de oposição; a falta de utilização como defesa num procedimento de oposição; o procedimento de extinção ou declaração de nulidade; e a falta de utilização como defesa num procedimento de declaração de nulidade.

2.18 A proposta visa também facilitar a cooperação entre os institutos. Como complemento do quadro normativo da cooperação proposto no contexto da revisão do regulamento, o artigo 52.º estabelece uma base legal para facilitar a cooperação entre o IHMI e os institutos da propriedade industrial dos Estados-Membros.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva da Comissão Europeia que surge oportunamente numa altura em que a conjuntura económica geral se caracteriza pela falta de competitividade e por uma desaceleração económica na Europa.

3.1.1 Nesse sentido, a marca contribui, por um lado, para a criação de valor empresarial e para a fidelização do cliente e, por outro, para a proteção do consumidor.

3.1.2 Este último aspeto reveste-se de grande importância por vários motivos:

- primeiro, porque a proteção das marcas reduz os custos de procura dos consumidores;
- segundo, porque garante um nível de qualidade coerente que obriga o produtor a cuidar do conteúdo do produto ou do serviço;
- terceiro, porque exige um investimento na melhoria e na inovação que reforça a confiança comercial dos consumidores.

3.2 A proposta de diretiva melhorará significativamente o atual quadro normativo das legislações dos Estados-Membros, nomeadamente em três aspetos:

- a simplificação dos sistemas de registo de marcas de toda a UE com a consequente redução de custos e maior celeridade dos procedimentos;
- a segurança jurídica derivada do reforço da complementaridade entre as normas internas e as normas supranacionais, bem como da coordenação entre as autoridades competentes; e, por último,
- o aumento dos níveis de proteção da propriedade intelectual sobretudo através da clarificação do regime relativo a produtos em trânsito, a inclusão de novos critérios de registo como, por exemplo, as marcas sonoras e determinadas especificações sobre a proteção das indicações geográficas ou de línguas não comunitárias, entre outras.

3.3 Também introduz, à luz da evolução económica, algumas novidades importantes, tais como a definição de marca, permitindo uma identificação diferente da gráfica e uma identificação mais precisa da marca ao admitir a possibilidade de registar marcas passíveis de serem representadas através de meios tecnológicos que oferecem garantias satisfatórias.

3.4 Outro aspeto positivo é a intenção de promover uma maior aproximação do direito substantivo, prevendo uma proteção das indicações geográficas e denominações tradicionais; a proteção das marcas que gozam de prestígio e o tratamento das marcas como objetos de propriedade, como a cessão e os aspetos vitais da exploração comercial. A introdução na proposta de diretiva das figuras das marcas coletivas e das marcas de garantia é da maior importância tanto para as empresas como para os consumidores.

3.5 Por último, o CESE acolhe favoravelmente o alinhamento das principais normas processuais através do qual são estabelecidas normas comuns para a designação e classificação dos produtos e serviços, seguindo os princípios definidos pelo Tribunal de Justiça, bem como para a apreciação oficiosa, o exame da oposição e os procedimentos de extinção ou declaração de nulidade.

3.6 Além disso, o Comité valoriza positivamente a vasta publicitação e consequente participação dos setores interessados da sociedade civil no processo de elaboração da proposta de diretiva.

3.7 Não obstante, o Comité tem uma objeção a fazer ao objeto e ao conteúdo da proposta ora em análise, sem prejuízo das disposições que possam ser previstas pela proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 207/2009 em vigor, que estabeleceu um sistema autónomo para o registo de direitos unitários, e que constitui um pacote legislativo juntamente com a proposta de diretiva.

3.8 Nesse sentido, o Comité estranha não ter sido chamado a emitir parecer sobre a proposta COM(2013) 161 final de 27.3.2013 que altera o referido regulamento sobre a marca comunitária.

3.9 Tratando-se de um ato que afeta diretamente o funcionamento do mercado interno (artigo 118.º do TFUE) e que produz efeitos ao nível da defesa dos consumidores (artigo 169.º do TFUE), uma interpretação contextual e coerente das disposições dos Tratados que conferem expressamente ao Comité competência consultiva nestes domínios torna incontornável a sua participação no procedimento legislativo de adoção do referido ato.

3.10 Nesse sentido, o direito da União confere ao titular de uma marca tanto o direito de uso exclusivo («ius utendi»), com fins lucrativos, como a possibilidade de impedir que a sua exploração seja comprometida por atos de terceiros mediante a imitação ou a apropriação indevida de sinais distintivos («ius prohibendi»), como disposto no artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 207/2009.

3.11 Contudo, o quadro normativo da UE em vigor não regula com precisão os termos em que o titular de uma marca pode tomar as medidas adequadas para impedir atos desta natureza.

3.11.1 Se bem que a proposta de diretiva alargue consideravelmente o número de casos que permitem ao titular de uma marca proibir a sua utilização por terceiros (artigo 10.º), criando inclusivamente uma nova disposição sobre esta matéria, nomeadamente a infração aos direitos do titular mediante a apresentação, a embalagem ou outros meios (artigo 11.º), a sua utilização indevida por um agente ou representante da pessoa que é titular da marca (artigo 13.º), a determinação exata do alcance do direito é deixada à apreciação do juiz competente, caso haja sido intentada ação em tribunal pelo interessado.

3.11.2 Assim, cabe a cada órgão jurisdicional apreciar se existe ou não risco de confusão ou de apropriação indevida da marca protegida por um terceiro e, caso isso se confirme, determinar também o ressarcimento devido ao titular em função da ação interposta.

3.11.3 Por conseguinte, a proposta de diretiva não oferece uma proteção uniforme dos direitos de exploração do titular de uma marca nem dos direitos dos consumidores no caso de serem lesados pelo uso indevido ou fraudulento de uma marca comercial.

3.12 O caráter de complementaridade entre o sistema supranacional e os sistemas internos de proteção dos direitos do titular de uma marca, constitui, portanto, um claro risco para os objetivos da proposta de diretiva que visam uma proteção o mais eficiente e expedita possível.

3.12.1 Assim, por exemplo, não é garantida a supressão das divergências internas derivadas da incorreta transposição da Diretiva 2004/48/CE relativa ao respeito da propriedade intelectual, nomeadamente as disposições em matéria de segurança de ação de:

- cessação, incluindo a eventual destruição dos produtos e dos meios utilizados para o seu fabrico, ou a cobrança coerciva de penas de multa;
- indemnização por danos e prejuízos ou a possibilidade de proferir a respetiva sentença.

3.12.2 Esta insegurança jurídica é ainda maior no caso de ocorrer violação dos direitos do titular de uma marca em vários Estados-Membros.

3.13 Tanto mais que a própria proposta de diretiva prevê casos que aumentam ainda mais a complexidade da proteção.

3.13.1 Assim, por exemplo, o n.º 3 do artigo 4.º (motivos de recusa ou de nulidade) dispõe que «as marcas podem ser declaradas nulas se o pedido de registo for feito de má-fé pelo requerente» e que «qualquer Estado-Membro pode também estabelecer que essa marca não seja registada».

3.14 Uma vez que, de acordo com o IHMI, o conceito de má-fé não abarca a ausência de intenção de utilização, surge então a questão de saber que autoridade estabelecerá critérios uniformes para que as entidades competentes possam avaliar da existência de outras causas que pressuponham uma atuação de má-fé;

3.15 Esta lacuna normativa é paradoxal quando comparada com o disposto no artigo 10.º, n.º 5, da proposta de diretiva, que reforça a possibilidade de o titular de uma marca registada impedir terceiros de introduzir produtos provenientes de territórios não pertencentes à União Aduaneira, mesmo que não sejam aí colocados em livre circulação. Por conseguinte, a proposta não segue aqui a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre mercadorias em trânsito (processos C-446/09 e C-495/09, Philips/Nokia) e invalida qualquer presunção ou prova de boa-fé com que os terceiros em causa poderiam atuar ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ O artigo 10.º, n.º 5, dispõe que o «titular de uma marca registada deve poder impedir terceiros de introduzir produtos, no contexto de uma atividade comercial, no território aduaneiro do Estado-Membro em que a marca se encontra registada, sem serem aí colocados em livre circulação, se esses produtos, incluindo a embalagem, provierem de países terceiros e ostentarem, sem autorização, uma marca idêntica à marca registada respeitante a esses produtos ou não pode ser distinguida nos seus aspetos essenciais dessa marca». Trata-se, em resumo, de criar um mecanismo contudente contra a contrafação de bens produzidos fora da UE, que impede os interessados de beneficiarem da ficção legal segunda a qual os bens em trânsito não entram no território aduaneiro da UE.

3.16 Por outro lado, a prevenção e repressão deste tipo de práticas comerciais ilícitas seriam nitidamente reforçadas se, na proposta de diretiva, fosse estabelecida uma base jurídica específica para habilitar a Comissão Europeia a intensificar a sua ação através da cooperação com as autoridades de países terceiros cujas empresas as levam a cabo de forma generalizada e sistemática.

3.17 Acresce que a disposição do artigo 45.º, n.º 1, segundo a qual «os Estados-Membros devem estabelecer um procedimento administrativo eficiente e expedito para a oposição ao registo de um pedido de marca pelos motivos previstos no artigo 5.º junto dos respetivos institutos», também não é suficiente. Importa concretizar mais a natureza deste procedimento e delimitar normativamente o prazo razoável dentro do qual as autoridades nacionais competentes devem atuar, por uma questão de coerência com o disposto no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (direito a uma boa administração).

3.18 De igual modo, por razões de eficácia e previsibilidade inerentes a uma proteção supranacional dos titulares de direitos de marca, há que rever o conteúdo de outras disposições da proposta de diretiva, tais como as dos artigos 44.º e 52.º. Em relação ao artigo 44.º, que estabelece o pagamento de uma taxa (genérica) adicional por cada classe de produtos e serviços para além da primeira classe, que deve ser incluída na taxa de pedido

de registo inicial, deveria ser determinado um tipo máximo para essas taxas.

3.19 Por outro lado, em relação ao artigo 52.º, que prevê a cooperação entre os Estados-Membros e o IHMI no intuito de promover a convergência de práticas e de instrumentos e de obter resultados coerentes no que se refere ao exame e ao registo de marcas, dever-se-ia incluir uma disposição específica que, em conformidade com o disposto no artigo 291.º, n.º 2, do TFUE, conferisse à Comissão competências de execução para a adoção de um «código de conduta» vinculativo.

3.20 A cooperação administrativa entre o IHMI e os respetivos institutos nacionais deve ser considerada matéria de interesse comum, nos termos do artigo 197.º do TFUE. Neste contexto, seria particularmente interessante facilitar o intercâmbio de informações e de funcionários e apoiar programas de formação, suportados por dotações orçamentais públicas para o efeito.

3.21 Em geral, todo este processo de harmonização deveria culminar, nos próximos anos, numa uniformização do direito das marcas graças à adoção de um código das marcas da União prevendo entre outras medidas, a criação de um procedimento flexível, uniforme e económico que proporcione aos interessados a possibilidade de optar pelo registo voluntário da marca comercial.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes sociedades e grupos

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD)

(2013/C 327/10)

Relatora: **Evelyne PICHENOT**

Em 2 de maio de 2013 e em 21 de maio de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 50.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu, sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes sociedades e grupos

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho de 2013), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 95 votos a favor, 31 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O Comité acolhe favoravelmente as propostas da Comissão sobre as modificações das diretivas contabilísticas, tanto em matéria de divulgação de informações não financeiras, como de representação da diversidade nos órgãos de governo. Estas modificações limitadas contribuem para melhorar o quadro da UE do governo das sociedades ⁽¹⁾.

1.2 O Comité recomenda ao Parlamento Europeu e ao Conselho que tenham em conta o equilíbrio obtido com estas modificações, que reforçam a transparência em matéria ambiental, social, societal e de governo. A proposta da Comissão constitui um mecanismo flexível e apropriado para melhorar a comunicação aos acionistas, investidores, trabalhadores e outras partes interessadas. Esta proposta dirige-se apenas às grandes sociedades, a fim de evitar impor exigências suplementares às empresas de pequena dimensão.

2. Recomendações

2.1 O Comité reconhece que a **conjugação equilibrada dos elementos que se seguem** permite fornecer informações não financeiras aos acionistas em assembleia-geral e informar as partes interessadas das grandes sociedades. Este conjunto responde aos objetivos de transparência e coerência mencionados.

- As informações não financeiras significativas são integradas no relatório anual;
- essas informações são relativas, pelo menos, às questões ambientais, sociais e relacionadas com os trabalhadores, ao respeito pelos direitos humanos, à luta contra a corrupção e as tentativas de suborno;

- essas informações devem descrever as políticas levadas a cabo nesse domínio pela empresa, os resultados dessas políticas e os riscos e as incertezas associados a essas questões e a forma como são geridos pela sociedade;
- o mecanismo aplica-se a todas as sociedades de responsabilidade limitada abrangidas pelo âmbito de aplicação das diretivas contabilísticas em vigor;
- estão sujeitas a um limiar de aplicação às sociedades com mais de 500 trabalhadores e cujo valor total de balanço exceda os 20 milhões de euros ou cujo volume de negócios seja superior a 40 milhões de euros, o que isenta as PME dessa obrigação;
- as empresas têm a possibilidade de recorrer a sistemas nacionais, sistemas da UE ou sistemas internacionais, definindo princípios e/ou indicadores, bem como orientações para a comunicação de informações;
- cada empresa privilegia as informações que são pertinentes para si;
- o recurso ao método «conformar-se ou explicar-se» obriga à comunicação de informações, deixando ao mesmo tempo alguma flexibilidade à empresa caso, na sua opinião, a ausência de informações seja justificável;
- a flexibilidade do mecanismo permite não aumentar a carga administrativa, em particular dada a possibilidade de continuar a elaborar um relatório separado que responda às mesmas exigências e faça parte do relatório anual.

⁽¹⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 91.

2.2 Dado este equilíbrio, o Comité considera o **momento presente oportuno** para a adoção da proposta de diretiva que modifica as diretivas contabilísticas:

- num período em que as sociedades civis estão cada vez mais atentas ao impacto das empresas nas comunidades, em que se reclama maior transparência aos Estados-Membros e ao mundo empresarial e em que o investimento socialmente responsável se está a desenvolver ⁽²⁾;
- num contexto em que as legislações e recomendações nacionais não financeiras dos Estados-Membros, apesar de variadas, são convergentes, em que, na última década, os pontos de referência internacionais como os da OCDE e da OIT foram revistos, que a norma ISO 26000 foi criada e que se aperfeiçoaram os instrumentos de comunicação de informações não financeiras como os da Iniciativa Global Reporting, da Federação Europeia de Empresas de Análise Financeira, das agências de notação, dos organismos de análise societal e dos parâmetros de referência setoriais;
- num momento em que, tanto ao nível europeu como internacional, os ensinamentos retirados das crises financeira, económica, social e ambiental vêm reforçar a necessidade de transparência ⁽³⁾ em matéria de investimento, fiscalidade e luta contra a corrupção, nomeadamente nas indústrias extrativas;
- quando são construídos instrumentos para aferir o impacto ecológico das atividades de produção, como a análise do ciclo de vida dos produtos, a «pegada ecológica», o cálculo do custo dos efeitos negativos externos;
- e quando certas empresas respondem às preocupações dos consumidores responsáveis oferecendo bens e serviços mais sustentáveis, por exemplo evitando a obsolescência programada e dando preferência ao comércio justo.

2.3 O Comité congratula-se por estas modificações das diretivas contabilísticas abrirem novas **perspetivas**, na medida em que elas:

- tendem a integrar as questões ambientais, sociais, societais e de governo na estratégia e comunicação da empresa;
- dão valor ao papel das assembleias-gerais de acionistas e aos princípios para o investimento responsável;
- oferecem garantias e flexibilidade que permitem a todas as empresas, que encaram a responsabilidade social das empresas como a vertente microeconómica do desenvolvimento sustentável, empenharem-se nessa medida de progresso;
- constituem um novo modo de apresentação e de decisão na estratégia da empresa que favorece o longo prazo e reforça as relações entre as filiais e a empresa-mãe.

⁽²⁾ JO C 21 de 21.1.2011, p. 33.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Direito das sociedades europeu e governo das sociedades» (ainda não publicado no JO).

2.4 O Comité chama a **atenção do Parlamento Europeu e do Conselho para as seguintes recomendações**:

- as empresas devem dar a conhecer os impactos, positivos ou negativos, da sua ação na sociedade;
- as empresas devem mencionar nos seus relatórios se têm representantes dos trabalhadores no conselho de administração;
- os órgãos representantes do pessoal devem ser informados e consultados quando da elaboração do relatório anual;
- as especificidades da parte ambiental, social, societal e de governo devem ser asseguradas por pessoas competentes nesses domínios, em particular social e ambiental;
- as empresas comitentes devem informar sobre as suas relações com a respetiva cadeia de abastecimento ou sobre a sua cadeia de valores, nomeadamente em matéria de direito do trabalho e direitos humanos;
- as empresas não abrangidas pela diretiva devem utilizar, de forma voluntária, esta dinâmica de transparência para melhorar a sua forma de gerir os negócios;
- os Estados-Membros devem integrar a questão da qualidade dos relatórios não financeiros na sua estratégia nacional de responsabilidade social da empresa;
- no quadro da transposição, os Estados-Membros que o considerarem oportuno devem baixar o limiar exigido, de forma a abranger um número significativo de empresas nacionais;
- a Comissão deve ser instada a iniciar ou facilitar um processo com uma «abordagem multilateral» ⁽⁴⁾, a fim de definir melhor os princípios orientadores e os padrões de referência que facilitarão a comparabilidade e, a mais longo prazo, a harmonização;
- nas suas próprias políticas de sensibilização e promoção da RSE, tal como previsto na comunicação de outubro de 2011, a Comissão deve recomendar às empresas relevantes que utilizem essas referências internacionais como orientação para a divulgação de informações não financeiras que sejam mais adequadas à sua nova definição de RSE.

2.5 O Comité aprova a proposta de modificação da Quarta Diretiva no que se refere à obrigação de fornecer informações sobre a política de **diversidade levada a cabo pela empresa no âmbito dos seus órgãos de governo**.

2.6 Sublinha que os conselhos de administração ou supervisão não são os únicos afetados e que poderia ser útil alargar a política de diversidade às comissões consultivas, nomeadamente à comissão de auditoria.

⁽⁴⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

2.7 Recorda que as ambições relativas à posição das mulheres nos conselhos de administração não foram concretizadas na maioria dos Estados-Membros ⁽⁵⁾.

2.8 Considera conveniente integrar, nos critérios de diversidade, a participação de administradores assalariados provenientes do mundo laboral, em particular do conselho de empresa europeu, mandatados pelas organizações sindicais.

2.9 Por último, o Comité recomenda à Comissão que enquadre esta revisão mediante uma disposição de não regressão relativamente às legislações nacionais em vigor e que avalie o impacto destas alterações das diretivas contabilísticas nas práticas de comunicação de informações não financeiras das empresas, num prazo de cinco anos após a entrada em vigor da diretiva.

3. Elementos contextuais

3.1 Esta proposta de modificação das diretivas contabilísticas dá seguimento aos esforços iniciados com o Livro Verde de 2011 sobre a responsabilidade social das empresas ⁽⁶⁾, completado pela comunicação de 2006 ⁽⁷⁾, e responde aos compromissos assumidos no programa de ação da comunicação de 2011 ⁽⁸⁾. Esta modificação é necessária, pois os resultados do estudo de impacto mostraram os limites da eficácia das informações não financeiras divulgadas pelas empresas e amplamente completadas pelos contributos da consulta pública. As informações divergem em qualidade. As empresas são também em número insuficiente.

3.2 O reforço da transparência das sociedades em matéria social e ambiental foi anunciado em abril de 2011 na Comunicação da Comissão - Ato para o Mercado Único.

3.3 Em 2005, no parecer sobre os instrumentos de informação e de avaliação ⁽⁹⁾, o Comité examinara a Quarta Diretiva relativa às contas anuais, que contém uma disposição para as informações não financeiras que oferece a possibilidade às empresas de divulgarem certas informações sobre os aspetos sociais e ambientais das suas atividades. Em 2012, o Comité apoiou o objetivo da Comissão de aumentar a diversidade nos órgãos de governo das sociedades. No parecer de 2012 ⁽¹⁰⁾ sobre a comunicação relativa à responsabilidade social das empresas, o Comité recordou a sua posição em prol da obrigatoriedade de um relatório não financeiro.

3.4 O Reino Unido foi o primeiro Estado-Membro a integrar no governo das sociedades, a partir de 1992, um código (o chamado Código Cadbury) ⁽¹¹⁾ que introduziu o método «conformar-se ou explicar-se». Com variações, este método foi adotado por outros países, nomeadamente a Alemanha e a Dinamarca. A flexibilidade do método permite, em certos domínios sensíveis, exercer um direito de retenção de informação sobre, por exemplo, a luta contra a corrupção, cuja eficácia pode exigir uma certa discricção ou mesmo confidencialidade.

3.5 Vários Estados-Membros, incluindo França, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Espanha, adotaram legislação ao longo da última década que visa instituir um quadro nacional de apresentação de relatórios na perspetiva da harmonização das normas europeias.

3.6 Um acordo europeu sobre a transparência das indústrias extrativas, celebrado sob a égide da Presidência irlandesa, revê a diretiva contabilística. Agora, a diretiva impõe a transparência (país por país e projeto por projeto) de todos os fluxos financeiros transferidos pelas empresas europeias das indústrias extrativas e silvícolas para os Estados onde operam.

3.7 O Parlamento Europeu, na sua resolução de fevereiro de 2013 ⁽¹²⁾, reconheceu a importância de as empresas divulgarem informação sobre a sustentabilidade, nomeadamente no que respeita aos fatores sociais e ambientais, com o objetivo de identificar os riscos para essa mesma sustentabilidade e de aumentar a confiança dos investidores e dos consumidores. O PE solicitou à Comissão a elaboração de uma proposta legislativa sobre a divulgação de informações não financeiras pelas empresas.

3.8 Num contexto de crise em que a opinião pública europeia insta as empresas a um maior compromisso ético, as práticas de responsabilidade social das empresas são reconhecidas como um fator que pode contribuir para a política comercial da União Europeia, para a sua política de desenvolvimento e para a aplicação da Estratégia Europa 2020. Favorecem o diálogo social e o diálogo civil (diálogo societal) e devem permitir igualmente apreender melhor as realidades em toda a cadeia de subcontratação. Acontecimentos como a tragédia do edifício Rana Plaza, no Bangladeche, recordam a necessidade de prestar atenção à responsabilidade das empresas comitentes.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 133 de 9.5.2013, p. 68.

⁽⁶⁾ COM(2001) 366 final.

⁽⁷⁾ COM(2006) 136 final e JO C 286 de 17.11.2005, p. 12.

⁽⁸⁾ COM(2011) 681 final e JO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

⁽⁹⁾ JO C 286 de 17.11.2005, p. 12.

⁽¹⁰⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

⁽¹¹⁾ *The financial aspects of corporate governance* (Os aspetos financeiros do governo das sociedades - Relatório Cadbury), 1.12.1992.

⁽¹²⁾ Resolução 2012/2098 (INI), relator: Raffaele Baldassarre.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada em reunião plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

Substituir o texto do parecer CES3548-2013_00_00_TRA_AS pelo texto que se segue:

1. Observações na generalidade

1.1 O CESE entende que a proposta de diretiva é desnecessária (nomeadamente no que diz respeito à obrigação de divulgação da política de diversificação), visto que, a seu ver, não é útil adotar novas disposições legislativas a nível europeu neste domínio. **De maneira geral, o CESE considera que a diretiva não acrescenta qualquer valor fundamental em relação às disposições em vigor, receando, pelo contrário, um eventual acréscimo da carga administrativa.**

1.2 O CESE entende que a transparência faz parte integrante de uma gestão empresarial moderna. As empresas europeias demonstraram que são suficientemente transparentes à luz da legislação em vigor. Na Europa, a responsabilidade social releva da competência das empresas, faz parte da sua estratégia e é exercida numa base voluntária. Mesmo em período de crise, as empresas europeias não diminuíram o seu nível de transparência nem de responsabilidade.

1.3 O CESE toma nota de que algumas partes interessadas e o público em geral sentem necessidade de uma maior transparência das políticas das empresas, sobretudo no que diz respeito à divulgação de informações de carácter social e ambiental, designadamente quando se tratam de empresas que operam em países terceiros, como as empresas ativas na indústria extrativa em África (riscos para o ambiente, corrupção), as empresas do setor têxtil na Ásia (questões sociais, direitos humanos), etc.

1.4 O único valor acrescentado que se poderia reconhecer à proposta reside no facto de esta abordar a questão dos riscos, a sua definição, a sua gestão e a obrigatoriedade de os declarar. Tal poderia permitir às empresas gerir melhor estes riscos e as oportunidades e, portanto, assumir melhor as responsabilidades associadas à sua atividade não financeira. Mas mesmo neste caso, é a empresa em causa que deve decidir se opta por fazê-lo ou não.

2. Informações não financeiras

2.1 O CESE sabe que, de uma maneira geral, o reforço da transparência contribui decisivamente para o bom funcionamento do mercado interno. Uma melhor comparabilidade das informações relativas ao funcionamento das empresas pode ter influência na eficácia das decisões tomadas pelos investidores e os acionistas.

2.2 O CESE considera que tanto o sistema atual de divulgação das informações não financeiras como o seu alcance são bons, revelando-se suficientes à luz do objetivo perseguido. Tornar obrigatória a divulgação de novos dados representaria um ónus excessivo, contrário ao princípio da proporcionalidade. Por conseguinte, o CESE prefere que a proposta exija unicamente a divulgação de informações verdadeiramente pertinentes e claramente significantes, não impondo desnecessariamente encargos administrativos excessivos às empresas, e que contribua, simultaneamente, para maximizar o valor acrescentado junto de quem utiliza estas informações (investidores, acionistas, trabalhadores).

2.3 O CESE prefere que as empresas só divulguem as informações não financeiras caso o decidam fazer. Por conseguinte, o Comité propõe que se altere o conteúdo dos artigos 1.º e 2.º da proposta de diretiva.

2.4 A proposta dispõe que as pequenas e médias empresas não estão sujeitas à obrigação de divulgar as informações não financeiras, o que está em harmonia com os objetivos a longo prazo da União Europeia, que visa limitar a carga administrativa que pesa sobre os empresários.

2.5 O CESE estima que as disposições da proposta em apreço que preveem a integração das informações não financeiras no relatório anual, bem como a sua verificação pelo revisor oficial de contas, são complexas e difíceis de perceber. Seria, pois, útil elaborar um guia prático complementar. A legislação europeia exige que o revisor oficial de contas emita um parecer sobre a coerência entre o relatório anual e as contas anuais, sendo que as respetivas disposições em vigor exigem que o dito relatório anual inclua as contas anuais, o relatório do revisor oficial de contas e eventualmente outros documentos. No entanto, a verificação das informações não financeiras poderia revelar-se extremamente problemática e onerosa. É necessário definir com precisão a articulação das exigências publicadas no relatório anual, tendo também em conta a necessidade de não sobrecarregar os utilizadores do referido relatório com informações que não são importantes. O CESE promoverá a divulgação de informações não financeiras em documentos que não exijam uma revisão oficial.

3. Da diversificação

3.1 O CESE pensa que a divulgação obrigatória de uma política de diversificação constitui uma carga administrativa supérflua que não se justifica de forma alguma e cujos efeitos positivos não são comprováveis. O CESE considera que impor às entidades privadas a aplicação de uma política de diversificação e, nomeadamente, obrigá-las a divulgar uma política de diversificação da empresa ou ainda a explicar as razões por que uma empresa não aplica esse tipo de política, constitui uma ingerência injustificada na liberdade empresarial e na liberdade de decisão dos proprietários das empresas. O Comité rejeita com firmeza essa ingerência. A divulgação de informações sobre uma empresa deve manter-se uma decisão voluntária da dita empresa, que determina se essa divulgação constitui uma vantagem competitiva ou não. O CESE opõe-se igualmente ao conjunto de medidas relativas à apresentação de informações detalhadas sobre a política de diversificação, por vários motivos.

3.2 Cabe, antes de mais, sublinhar que a publicação de uma política de diversificação relativa à composição dos órgãos de governo de uma sociedade não tem influência nem na gestão nem no desempenho dessa sociedade, contrariamente ao que é afirmado, incorretamente, na exposição de motivos. O CESE tem para si que é/são o proprietário/os proprietários ou acionistas da sociedade que devem tomar decisões sobre quem gerirá a sua sociedade, sobre os mecanismos de supervisão da gestão a estabelecer e sobre o papel que desempenharão nesses processos os membros dos conselhos de administração e supervisão. O funcionamento de uma sociedade é, antes de mais, da responsabilidade do seu proprietário ou do seu acionista, que implica igualmente o risco que estes últimos correm de sofrer perdas devido a más decisões empresariais. A alteração de forma artificial da composição dos conselhos de administração e supervisão só poderá conduzir a uma perturbação de uma situação que funciona bem.

3.3 A Comissão Europeia não deve, de forma alguma, interferir nos processos de decisão, seja o número de membros dos conselhos de gestão, das respetivas qualificações, idade ou sexo. Da análise da Comissão Europeia não se infere que exista uma relação direta entre a idade, o sexo ou outras considerações e o desempenho de uma empresa. E mesmo que tal fosse o caso, não se justificaria **uma ingerência autoritária na composição dos órgãos de governo ou de supervisão de uma sociedade.**

4. Conclusões

Face aos argumentos expostos *supra*, o CESE:

- 1) dará prioridade, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a uma divulgação das informações não financeiras recentemente exigidas que resulte de uma decisão voluntária das próprias sociedades ou de uma regulamentação nacional que defina as obrigações em matéria de informação;
- 2) recomendará que se retire da proposta de diretiva as disposições do artigo 1.º, n.º 2, relativas à política de diversificação. Se for impossível fazer cumprir essa exigência, que se deixe a divulgação de informações sobre a política de diversificação, incluindo a explicação por que a empresa não aplica esse tipo de política, a uma decisão voluntária da própria empresa, ou eventualmente à regulamentação nacional.

Resultado da votação

Votos a favor: 37
Votos contra: 96
Abstenções: 2

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD)

(2013/C 327/11)

Relator-geral: **Vincent FARRUGIA**

Em 13 de maio de 2013 e 21 de maio de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012.

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD).

Em 21 de maio de 2013, a Mesa incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da elaboração dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), designou relator-geral Vincent Farrugia e adotou, por 96 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Os cidadãos estão no centro da integração europeia. O Relatório sobre a Cidadania da UE salienta que a cidadania confere novos direitos e oportunidades aos cidadãos. Chama a atenção para o facto de que o exercício do direito de residência num Estado-Membro está estreitamente associado ao direito de circular e de residir livremente no território da UE: a possibilidade de circular entre os Estados-Membros da UE, por períodos mais ou menos longos, para trabalhar, estudar ou receber formação, viajar por motivos profissionais ou simplesmente para fazer compras no estrangeiro ⁽¹⁾.

1.2 O Relatório de 2013 sobre a Cidadania da UE apresenta doze novas ações em seis áreas para continuar a suprimir os obstáculos que impedem aos cidadãos o pleno exercício dos direitos que a UE lhes confere, incluindo o direito de circular livremente de um Estado-Membro para outro. São elas ⁽²⁾:

(01) Eliminar os obstáculos para os trabalhadores, estudantes e formandos na UE e facilitar o bom funcionamento do mercado de trabalho europeu, permitindo-lhes aproveitar oportunidades de emprego noutros Estados-Membros e, assim, contribuir para a economia da UE.

(02) Reduzir a burocracia no que diz respeito ao direito à livre circulação, uma vez que os cidadãos de usufruem deste seu

direito enfrentam problemas que amiúde resultam de procedimentos administrativos morosos e pouco claros.

(03) Proteger os mais vulneráveis na UE, tendo em conta que os dados da consulta levam a concluir que as pessoas com deficiência se deparam com dificuldades ao circular pela UE.

(04) Eliminar os obstáculos à utilização do comércio eletrónico, que tem registado um aumento significativo, pelos cidadãos europeus, que ainda encontram problemas ao fazer compras em linha.

(05) Facultar o acesso a informação mais orientada no que respeita à consciência e à compreensão que os cidadãos têm dos direitos que a UE lhes confere.

(06) Participação dos cidadãos da UE na vida democrática da UE.

1.3 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) saúda a proposta da Comissão de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012, COM(2013) 228 final, 2013/0119 (COD).

⁽¹⁾ COM(2013) 269 final.

⁽²⁾ Ibidem.

1.4 Esta proposta está em sintonia com o Relatório sobre a Cidadania da UE, uma vez que introduz medidas que facilitarão a possibilidade de os cidadãos europeus gozarem efetivamente do essencial dos direitos que a cidadania da UE lhes confere.

1.5 Embora o Tratado de Lisboa e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reforcem os direitos dos cidadãos da UE, definidos no Tratado de Maastricht, incluindo o direito de circular e residir livremente no território da UE, os procedimentos administrativos ligados ao exercício deste direito carecem da devida reforma. Com efeito, a apresentação de uma apostila – uma formalidade baseada na Convenção da Haia de 1961 relativa à apostila, que teve como objetivo facilitar a circulação internacional de documentos públicos num mundo sem tecnologia – não reflete o facto de não haver fronteiras internas na UE e que, em vez de facilitar, complica o direito que assiste aos cidadãos da UE de circular livremente no território da União.

1.6 A simplificação da aceitação de certos documentos públicos na União Europeia, tal como é apresentada na proposta, é uma medida importante que resultará num quadro jurídico mais coeso e que facilitará o exercício do direito à livre circulação dentro da UE:

Documentos públicos de cidadãos da UE

- Atos de registo civil (por exemplo, documentos relativos ao nascimento, ao óbito, ao nome, ao casamento, à parceria registada, à filiação e à adoção);
- Documentos relativos à residência, à cidadania e à nacionalidade;
- Documentos relativos aos bens imóveis;
- Documentos relativos aos direitos de propriedade intelectual;
- Documentos que comprovem a inexistência de registo criminal; e

Documentos públicos de empresas da UE (ou outras sociedades)

- Documentos relativos ao estatuto jurídico e à representação;
- Documentos relativos aos bens imóveis;
- Documentos relativos aos direitos de propriedade intelectual;
- Documentos que comprovem a inexistência de registo criminal.

A simplificação destes documentos públicos facilitará, sem dúvida, a promoção da livre circulação dos cidadãos e das empresas, na medida em que reforçará o comércio no mercado interno e tornará mais acessível a obtenção desses documentos pelos cidadãos de cada Estado-Membro.

1.7 A introdução de um quadro simplificado para a aceitação de certos documentos públicos até ao nível da administração pública local deve ser vista como um instrumento político importante, uma vez que também:

- Reduz os custos para as empresas e para a administração pública: segundo dados de 2010, cerca de 30 % das PME operam nos setores da importação ou exportação e 2 % realizam investimentos diretos no estrangeiro. Além disso, cerca de 7 % das PME da UE estão envolvidas em atividades de subcontratação internacional, em que 26 % têm clientes noutro Estado-Membro ⁽³⁾.
- Facilita a interação com a administração pública e reduz os custos para os cidadãos e as empresas: o custo médio anual para a obtenção de uma apostila é de 13,20 euros. Estima-se que os custos para as empresas e cidadãos europeus decorrentes da obtenção de apostilas para utilização dentro da UE ultrapassam os 25 milhões de euros. Além disso, o custo da legalização de documentos públicos não abrangidos pela convenção relativa à apostila é significativo, com um valor médio de 16,50 euros. Acresce que os custos das traduções certificadas são calculados numa base de 30 euros por página: o custo das traduções certificadas exigidas para um casamento transnacional é de 120 euros na maior parte dos Estados-Membros ⁽⁴⁾.
- Realiza poupanças líquidas para os Estados-Membros entre 5 e 7 milhões de euros, como resultado da supressão da apostila, gerando uma poupança adicional estimada em 500 mil ou 1 milhão de euros resultante da supressão da legalização ⁽⁵⁾.
- Elimina a discriminação indireta de que são vítimas os nacionais dos outros Estados-Membros em relação aos cidadãos nacionais em situações transnacionais, uma vez que, geralmente, as autoridades nacionais não conhecem as obrigações aplicáveis aos documentos públicos no Estado-Membro de origem, incluindo assinaturas, selos e carimbos.

1.8 O CESE lamenta que só agora, passados 20 anos após o lançamento da cidadania da UE e 42 anos após a Convenção de Haia, se proponha um conjunto de reformas destinadas a facilitar aos cidadãos e às empresas o exercício do direito que lhes assiste de circular dentro da UE. Efetivamente, a UE não acompanhou o progresso tecnológico que permite reduzir ou eliminar os obstáculos que se deparam aos cidadãos e às empresas no exercício do seu direito de circular livremente. O CESE sublinha que o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) é um veículo importante que devia ser explorado mais intensamente no que respeita a permitir aos cidadãos da UE exercerem os seus direitos fundamentais.

1.9 Assim, o CESE conclui que as recomendações políticas apresentadas pela Comissão quanto a:

- uma medida legislativa que promova a livre circulação dos cidadãos e das empresas através da simplificação das formalidades administrativas relacionadas com a utilização e a aceitação de certos documentos públicos na UE;

⁽³⁾ SWD(2013) 144 final.

⁽⁴⁾ Ibidem.

⁽⁵⁾ Ibidem.

- complementada por uma melhor cooperação administrativa entre os Estados-Membros baseada no Sistema de Informação do Mercado Interno; e
- apoiada por formulários multilingues opcionais utilizados de forma independente em casos transfronteiriços,

constituem uma excelente proposta. Contudo, sublinha que algumas disposições apresentadas na proposta podem ser redefinidas para reforçar ainda mais os direitos dos cidadãos da UE à livre circulação, o que, entre outros aspetos, gera benefícios económicos mútuos para as empresas e para os cidadãos.

1.10 Recomendações do CESE:

1.10.1 Os futuros procedimentos de simplificação devem ter por objeto documentos públicos pertinentes, como sejam os relacionados com a mobilidade de trabalhadores dentro da UE (fundamental para o desenvolvimento empresarial e comercial transfronteiriço) ou de pessoas vulneráveis, como as pessoas com deficiência, na medida em que não figurem já noutras diretivas da UE.

1.10.2 Um cidadão ou uma empresa devem dispor de um grau elevado de certeza quanto ao facto de os documentos públicos apresentados serem dispensados de todas as formas de legalização ou formalidade análoga e, por esta razão, a definição de «dúvida razoável», tal como está estabelecida na proposta, terá a seguinte redação:

«2. A dúvida razoável referida no n.º 1 diz respeito à:

- (a) Veracidade da assinatura,
- (b) Qualidade em que o signatário do documento atuou,
- (c) Autenticidade do selo ou do carimbo.»

1.10.3 Quando um Estado-Membro, por existir uma dúvida razoável, apresentar às autoridades competentes do Estado-Membro de emissão do documento um pedido formal de informações, a pessoa ou empresa em causa terá de ser explicitamente informada dos motivos que justificam o pedido.

1.10.4 É necessário um sistema equilibrado de responsabilidade, para o que a Comissão avaliará anualmente em que medida os Estados-Membros estão efetivamente a pôr em prática a proposta.

1.10.5 Caso os benefícios esperados se verifiquem, uma vez estabilizado o Sistema de Informação do Mercado Interno, o prazo máximo para uma resposta no âmbito do mecanismo de cooperação administrativa é reduzido para duas semanas.

Isso transmitiria a forte mensagem aos cidadãos e às empresas de que a UE quer fazer da cidadania uma realidade e de que os cidadãos estão no centro das políticas da UE.

1.10.6 O intercâmbio e a transmissão de informações e de documentos pelos Estados-Membros, por força da proposta, são congruentes com os princípios da UE em matéria de proteção de dados.

2. Introdução

2.1 O Programa de Estocolmo de 2009 intitulado «Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos»⁽⁶⁾ sublinhou a importância de fazer da cidadania da União uma realidade e colocar os cidadãos no centro das políticas da UE no domínio da justiça. O Plano de ação correspondente⁽⁷⁾ confirmou esse objetivo e declarou que o correto funcionamento de um espaço judiciário europeu «deve ser colocado ao serviço dos cidadãos e das empresas para apoiar a atividade económica no mercado único (...)». A Comissão Europeia respondeu confirmando o seu empenhamento em facilitar a livre circulação de documentos públicos na UE no seu relatório de 2010 sobre a cidadania, tendo apresentado, em dezembro de 2010, uma visão concreta ao público no seu Livro Verde intitulado «Reduzir os trâmites administrativos para os cidadãos: Promover a livre circulação dos documentos públicos e o reconhecimento dos efeitos dos atos de registo civil»⁽⁸⁾.

2.2 Paralelamente, foi introduzido um Ato para o Mercado Único⁽⁹⁾ visando reforçar a confiança dos cidadãos no mercado interno e mobilizar todo o potencial deste mercado como motor de crescimento na economia da UE. Tal exigiu, por exemplo, a eliminação de obstáculos desproporcionados que impedem os cidadãos e as empresas da União de aproveitarem as liberdades inerentes ao mercado interno. Favorecer a mobilidade dos cidadãos e das empresas dentro da UE é uma das pedras angulares do Ato para o Mercado Único II⁽¹⁰⁾.

2.3 O plano de ação da Comissão intitulado «Direito das sociedades europeu e governo das sociedades»⁽¹¹⁾ centra-se no apoio às empresas europeias, particularmente no reforço da segurança jurídica para as operações transnacionais. A Agenda Digital para Europa⁽¹²⁾ faz referência à proposta legislativa relativa à identificação eletrónica e às assinaturas eletrónicas⁽¹³⁾, que inclui a introdução de um quadro regulamentar para os procedimentos administrativos comuns relacionados com a identificação eletrónica dos cidadãos e das empresas.

2.4 O recente Plano de ação «Empreendedorismo 2020»⁽¹⁴⁾ sublinha que reduzir os encargos regulamentares desnecessários ou excessivos continua a ser uma prioridade na agenda política da Comissão. O Plano de ação refere que a burocracia deve, sempre que possível, ser eliminada ou reduzida para todas as

⁽⁶⁾ JO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

⁽⁷⁾ COM(2010) 171 final.

⁽⁸⁾ COM(2010) 747 final.

⁽⁹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 573 final.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 740 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 784 final.

⁽¹³⁾ COM(2012) 238 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2012) 795 final.

empresas, especialmente para as microempresas. Por conseguinte, reduzir a burocracia, simplificar os procedimentos de utilização e de aceitação além-fronteiras dos documentos públicos entre os Estados-Membros, bem como harmonizar as regras conexas contribui para todas as iniciativas destinadas a fomentar a criação de uma Europa dos cidadãos e o bom funcionamento do mercado único para as empresas da UE.

2.5 O Relatório sobre a Cidadania da UE salienta que a cidadania da UE confere novos direitos e oportunidades aos cidadãos. Chama a atenção para o facto de que o exercício do direito de residência num Estado-Membro está estreitamente associado ao direito de circular e de residir livremente no território da UE: a possibilidade de circular entre os Estados-Membros da UE, por períodos mais ou menos longos, para trabalhar, estudar ou receber formação, viajar por motivos profissionais ou simplesmente para fazer compras no estrangeiro. O Relatório de 2013 sobre a Cidadania da UE apresenta doze novas ações em seis áreas para continuar a suprimir os obstáculos que impedem aos cidadãos o pleno exercício dos direitos que a UE lhes confere, incluindo o direito de circular livremente de um Estado-Membro para outro tanto para viagens de lazer como para viagens de negócios. São elas ⁽¹⁵⁾:

- (01) Eliminação dos obstáculos para os trabalhadores, estudantes e formandos.
- (02) Redução da burocracia.
- (03) Proteção dos mais vulneráveis.
- (04) Eliminação dos obstáculos em matéria de comércio eletrónico que se deparam aos cidadãos da UE.
- (05) Informação orientada e acessível.
- (06) Participação dos cidadãos da UE na vida democrática da UE.

2.6 Embora o Tratado de Lisboa e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reforcem os direitos dos cidadãos da UE, definidos no Tratado de Maastricht, incluindo o direito de circular e residir livremente no território da UE, os procedimentos administrativos ligados ao exercício deste direito carecem da devida reforma. Com efeito, na UE, o quadro jurídico permanece fragmentado pelo facto de os Estados-Membros continuarem a aplicar formalidades administrativas, como a apostila para certificar a autenticidade de cópias e traduções, uma formalidade baseada na Convenção de Haia de 1961 relativa à apostila, que teve como objetivo facilitar a circulação internacional de documentos públicos. Trata-se de uma formalidade que não reflete o facto de não haver fronteiras internas na União Europeia e que, em vez de facilitar, complica o direito que assiste aos cidadãos da UE de circular livremente no território da União.

⁽¹⁵⁾ Ibidem.

2.7 Atualmente, por exemplo, os cidadãos que vão viver, trabalhar ou estudar para outro Estado-Membro têm de investir muito tempo e dinheiro para autenticar os documentos públicos do seu Estado-Membro de origem. É reconhecido que as empresas e os cidadãos beneficiarão, sem dúvida, de um quadro regulamentar coerente e transparente para determinados documentos públicos indispensáveis à circulação de bens, serviços e pessoas dentro da UE e do mercado único.

2.8 A UE não acompanhou o progresso tecnológico que permite reduzir ou eliminar os obstáculos que se deparam aos cidadãos e às empresas no exercício do seu direito de circular livremente. O CESE compreende que o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), uma aplicação baseada na Internet que permite às autoridades nacionais, regionais e locais comunicarem com rapidez e simplicidade com as autoridades homólogas de outros países, é uma plataforma de tecnologia da informação adequada, que facilitará a cooperação administrativa, uma vez posta em prática a proposta. O IMI é também um importante repositório de modelos dos documentos públicos nacionais mais utilizados na UE, incluindo a respetiva tradução em todas as línguas oficiais da União, que visa ajudar as autoridades, cujos conhecimentos linguísticos são insuficientes, a avaliarem a exatidão ou a qualidade das traduções dos documentos públicos que lhes são apresentados ⁽¹⁶⁾.

2.9 O CESE lamenta que só agora, 20 anos após o lançamento da cidadania da UE e 42 anos após a Convenção de Haia, se proponha um conjunto de reformas destinadas a facilitar aos cidadãos e às empresas o exercício do direito que lhes assiste de circular dentro da UE.

3. Elementos jurídicos da proposta

Segue-se a resposta do CESE às principais questões abordadas na proposta.

3.1 Objeto, âmbito de aplicação e definições

3.1.1 O CESE concorda que a definição de «documentos públicos», tal como referida no artigo 3.º, n.º 1, da proposta de regulamento, abrange os principais documentos públicos relacionados com os direitos conferidos pela cidadania da UE aos cidadãos e às empresas da UE.

3.1.2 O CESE frisa, contudo, que os documentos públicos identificados na proposta devem ser os primeiros de uma série de outros documentos públicos que deveriam ser objeto de simplificação, com o objetivo de reforçar a mobilidade dentro da UE, promover as atividades transfronteiriças e melhorar o funcionamento do mercado único da UE.

⁽¹⁶⁾ O Regulamento (UE) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno, publicado no JO de 14 de novembro de 2012, prevê um elevado grau de flexibilidade para o futuro alargamento do IMI a atos da União que não constam da lista do anexo (artigo 4.º do Regulamento «IMI»), com base em projetos-piloto realizados pela Comissão e nas respetivas avaliações dos resultados, incluindo as questões relacionadas com a proteção de dados e as funcionalidades efetivas de tradução.

3.1.3 O CESE sublinha que os futuros procedimentos de simplificação devem ter por objeto documentos públicos pertinentes, como sejam os relacionados com a mobilidade de trabalhadores dentro da UE (fundamental para o desenvolvimento empresarial e comercial transfronteiriço) ou de pessoas com deficiência, na medida em que não figurem já noutras diretivas da UE. Esses documentos públicos podem incluir, por exemplo, certificados de habilitações académicas e documentos públicos da segurança social emitidos por entidades nacionais.

3.2 *Dispensa da legalização, simplificação de outras formalidades e pedidos de informações*

3.2.1 O CESE chama a atenção para o facto de que a atual exigência de apresentação de uma apostila é determinada por procedimentos internacionais, não refletindo, portanto, a evolução da UE como um mercado único. Aproximadamente 12,5 milhões de cidadãos da UE vivem fora dos países de origem e mais de 380 mil microempresas e pequenas e médias empresas da UE, envolvidas em atividades transfronteiriças de subcontratação, deparam-se permanentemente com barreiras e burocracias desnecessárias para se deslocarem de um Estado-Membro para outro ou desenvolverem atividades empresariais transfronteiras. Esta situação não corresponde a uma UE sem fronteiras.

3.2.2 Por conseguinte, o CESE subscreve a proposta da Comissão de dispensar os documentos públicos das obrigações jurídicas e administrativas impostas pelos Estados-Membros, considerando que esta deve ser a primeira fase de um programa contínuo de simplificação dos documentos públicos.

3.2.3 O CESE concorda com a introdução de disposições que permitam assegurar a verificação da autenticidade de documentos públicos quando exista dúvida razoável. O CESE reconhece que há domínios em que será necessária uma coordenação entre os Estados-Membros para assegurar a verificação da autenticidade de um documento público ou da cópia certificada do mesmo.

3.2.4 O CESE apoia vivamente o princípio segundo o qual um cidadão ou uma empresa devem dispor de um grau elevado de certeza quanto ao facto de os documentos públicos apresentados serem dispensados de todas as formas de legalização ou formalidade análoga. Esta certeza permitirá aos cidadãos e às empresas o planeamento proativo das suas atividades, assegurando que os benefícios, materiais e imateriais, identificados na avaliação de impacto da Comissão são alcançados ⁽¹⁷⁾.

3.2.5 O CESE nota que, no atual sistema, 99 % das cerca de 1,4 milhões de apostilas apresentadas no âmbito das atividades intraeuropeias não dão azo a problemas. Por conseguinte, é de opinião que a opção política apresentada pela Comissão no que diz respeito à cooperação administrativa (baseada no IMI em caso de dúvida razoável quanto à autenticidade de documentos públicos emitidos em formulários multilíngues) deverá traduzir-se numa melhoria dos resultados.

3.2.6 O CESE recomenda que se clarifique a definição de «dúvida razoável», tal como está estabelecida na proposta da Comissão, para evitar incertezas. Nesse sentido, o CESE propõe a seguinte alteração.

«2. A dúvida razoável referida no n.º 1 diz respeito à:

(a) Veracidade da assinatura,

(b) Qualidade em que o signatário do documento atuou,

(c) Autenticidade do selo ou do carimbo.»

3.2.7 De acordo com esta nova definição, quando um Estado-Membro, por existir uma dúvida razoável, apresentar às autoridades competentes do Estado-Membro de emissão do documento um pedido formal de informações, a pessoa em causa terá de ser explicitamente informada dos motivos que justificam o pedido.

3.2.8 O CESE está confiante em que após a implementação do IMI em todos os Estados-Membros, e se os relatórios periódicos mostrarem que o sistema funciona, é estável e que o pessoal responsável dispõe dos conhecimentos necessários, os pedidos de cooperação administrativa entre os Estados-Membros poderão ser atendidos num prazo mais curto do que o prazo máximo de um mês fixado na proposta. Assim, o CESE recomenda que, se os resultados revelarem uma melhoria significativa a este nível, a Comissão reduza o prazo máximo para duas semanas. Uma tal revisão transmitiria a forte mensagem aos cidadãos e às empresas de que a UE quer fazer da cidadania uma realidade e de que os cidadãos estão no centro das políticas da UE.

3.2.9 O CESE reconhece a necessidade de um sistema equilibrado de responsabilidade que avalie em que medida os Estados-Membros põem efetivamente em prática a proposta. O CESE recomenda que a Comissão proceda a uma avaliação anual do desempenho dos Estados-Membros neste domínio.

3.3 *Cooperação administrativa*

O CESE concorda que o Sistema de Informação do Mercado Interno (artigo 8.º) deva ser utilizado nos casos em que as autoridades de um Estado-Membro têm uma dúvida razoável sobre a autenticidade de um documento público ou da sua cópia certificada, que não possa ser sanada de outro modo (artigo 7.º). O Comité também concorda que cada Estado-Membro deve designar, pelo menos, uma autoridade central e comunicar à Comissão os contactos da ou das autoridades centrais que tiver designado (artigo 9.º) e que as autoridades centrais devem prestar a assistência relacionada com os pedidos de informações previstos no artigo 7.º e tomar qualquer outra medida necessária para facilitar a aplicação do regulamento (artigo 10.º).

⁽¹⁷⁾ SWD(2013) 144 final.

3.4 *Formulários multilingues da União*

O Comité concorda que os formulários multilingues da União relativos ao nascimento, ao óbito, ao casamento, à parceria registada, ao estatuto jurídico e à representação de uma empresa ou outra sociedade, que figuram nos anexos (artigo 11.º), sejam disponibilizados, mediante pedido, aos cidadãos e às empresas e outras sociedades como alternativa aos documentos públicos equivalentes, devendo mencionar a data de emissão, bem como a assinatura e o selo da autoridade que os emitiu (artigo 12.º). O CESE concorda ainda que a Comissão elabore um guia de utilização pormenorizado dos formulários multilingues (artigo 13.º) e crie versões eletrónicas dos mesmos (artigo 14.º), concordando também que estes formulários tenham o mesmo valor probatório formal do que os documentos públicos equivalentes e sejam aceites pelas autoridades dos Estados-Membros onde são apresentados sem estarem sujeitos a formalidades (artigo 15.º).

3.5 *Relações com outros instrumentos*

O CESE concorda que o regulamento não prejudique a aplicação de outra legislação da União ou o recurso a outros mecanismos de cooperação administrativa, instituídos pela legislação da União (artigo 16.º), nem prejudique a aplicação das convenções internacionais de que um ou mais Estados-Membros são partes, mas que prevaleça sobre as convenções concluídas por estes, na

medida em que essas convenções digam respeito a matérias regidas pelo regulamento (artigo 18.º). O Comité também concorda com o aditamento da designação completa do regulamento, tal como proposto no artigo 17.º.

3.6 *Disposições gerais e finais*

3.6.1 O CESE concorda que o intercâmbio e a transmissão de informações e de documentos pelos Estados-Membros tenham por finalidade permitir às autoridades verificar a autenticidade de documentos públicos por intermédio do Sistema de Informação do Mercado Interno (artigo 19.º). Concorda ainda que os Estados-Membros devem comunicar à Comissão a designação das autoridades centrais e informar a Comissão de qualquer alteração ulterior dessas informações, que, por sua vez, as tornará públicas (artigo 20.º). Por último, o CESE concorda que, de três em três anos, a Comissão apresente ao Parlamento Europeu um relatório sobre a aplicação do regulamento (artigo 21.º).

3.6.2 O CESE frisa que o artigo 19.º, intitulado «Proteção de dados», deve dispor que o intercâmbio e a transmissão de informações e de documentos pelos Estados-Membros, por força da proposta, devem ser conformes aos princípios da UE em matéria de proteção de dados.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Repensar a educação — Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos

COM(2012) 669 final

(2013/C 327/12)

Rapporteur: **Mário SOARES**

Co-rapporteur: **Pavel TRANTINA**

Em 20 de novembro de 2012, 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 – Repensar a educação – Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos

COM(2012) 669 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 26 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 154 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE, de uma forma global, apoia a iniciativa da Comissão, em particular no seu esforço de combate ao desemprego juvenil, embora entenda que o conteúdo da comunicação fique aquém da ambição do título – «Repensar a Educação».

1.2 A atual crise económica e social está a condicionar as opções orçamentais dos países da União Europeia e muito particularmente daqueles sujeitos a programas de ajuste orçamental, situação agravada pela diminuição do orçamento da própria União. O CESE alerta para o risco de os cortes que se estão a efetuar nos orçamentos da educação transformarem iniciativas e propostas julgadas necessárias em meras declarações de boas intenções.

1.3 Consciente de que, de facto, existem défices importantes nos sistemas educativos que urge ultrapassar, bem como dificuldades na ligação entre o mundo da escola e o mundo do trabalho, que urge melhorar, o CESE formula as seguintes recomendações:

Às instituições europeias, no sentido de:

1.3.1 Rever os mecanismos de recolha, apresentação e interpretação dos dados sobre a educação e a formação de modo que sejam transparentes e comparáveis;

1.3.2 Rever igualmente os atuais processos educativos europeus e os diferentes instrumentos existentes, e em especial a revisão das Normas e Orientações Europeias para a Garantia da Qualidade (ESGQA, sigla inglesa);

1.3.3 Aplicar as medidas agora propostas integrando-as noutras iniciativas que visam a inserção dos jovens no mercado laboral, em particular o plano de ação «Juventude em movimento para o emprego e o empreendedorismo»;

1.3.4 Garantir que o próximo orçamento da União contenha as verbas necessárias para todo este programa, em particular para a recém-aprovada Iniciativa para o Emprego Juvenil.

A nível dos Estados-Membros, com vista a:

1.3.5 Rever e/ou atualizar, de um modo não regressivo, as políticas relativas ao emprego e a serviços públicos de qualidade, na convicção de que, para alcançar plenamente os objetivos consignados à educação, o investimento neste setor deve ser acompanhado de políticas laborais, sociais e económicas de apoio ao crescimento sustentável e ao bem-estar, garantindo neste processo a plena participação dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil;

1.3.6 Estimular a integração nas políticas e nos programas de ensino da aquisição de competências empreendedoras, a qual, para lá da aprendizagem na escola, poderia ser completada, quando oportuno, com a aprendizagem nas empresas e com a promoção da participação das empresas em iniciativas promovidas pelas escolas;

1.3.7 Favorecer a integração nas escolas de sistemas duais de educação e formação que combinam o ensino na sala de aula com a experiência no local de trabalho, sensibilizando as autoridades educativas e as empresas para a importância destas iniciativas;

1.3.8 Rever urgentemente a relação entre a educação e formação profissional e o mundo do trabalho para uma melhor compreensão das possíveis deficiências, e organizar uma formação profissional que responda realmente às necessidades do mercado de trabalho;

1.3.9 Garantir a todos/as as condições necessárias a uma aprendizagem contínua, a melhoria da sua formação (aperfeiçoamento e reconversão) respeitando de facto o direito a uma formação de qualidade ao longo da vida;

1.3.10 Reconhecer e valorizar, de modo criativo e inovador, as aprendizagens não formais, aumentando a visibilidade das competências adquiridas fora do sistema formal, favorecendo a complementaridade entre a aprendizagem não formal e formal, e promovendo ao mesmo tempo a igualdade de oportunidades;

1.3.11 Adotar normas e princípios comuns que permitam definir os critérios de qualidade dos sistemas que assegurarão o reconhecimento e validação das aprendizagens não formais;

1.3.12 Investir na formação e contratação de bons professores, melhorando a sua formação académica e profissional e cuidando de assegurar o equilíbrio de género no seu recrutamento, bem como providenciando condições de trabalho, remuneração e carreira adequadas que a tornem mais atrativa para as camadas mais jovens;

1.3.13 Encarar os orçamentos na educação e formação como um investimento no futuro e uma necessidade permanente para que se possa cumprir a obrigação de garantir uma educação de elevada qualidade e relevo para todos/as, evitando cortes que venham a afetar negativamente essa obrigação;

1.3.14 Na elaboração e acompanhamento das políticas educativas e na deteção de possíveis problemas devem ser envolvidas todas as partes interessadas (organizações de juventude e comunitárias, escolas e professores, pais e encarregados de educação, empresas e sindicatos), como também devem ser implicadas na tarefa de educar, formar e integrar os jovens na sociedade, estabelecendo objetivos claros, avaliações regulares e recursos suficientes para que sejam sustentáveis.

Aos parceiros sociais, no sentido de:

1.3.15 Assumirem a sua responsabilidade e aplicarem devidamente o quadro de ação sobre o emprego dos jovens, adotado no âmbito do programa comum de trabalho para 2012-2014, pondo a tónica na ligação entre o ensino, as expectativas dos jovens e as necessidades do mercado de trabalho, sem deixar de ter em conta a transição da escola para o mercado de trabalho, com vista a aumentar as taxas de emprego de um modo geral.

2. Introdução

2.1 A educação está frequentemente no centro das reflexões do CESE, pelo que o Comité se congratula com o facto de a comunicação da Comissão afirmar que «o investimento na

educação e na formação [...] é essencial para estimular o crescimento e a [...] produtividade»⁽¹⁾. Ao mesmo tempo, partilha da preocupação, que transparece no documento, com as mudanças importantes que se estão a registar nos mercados de trabalho europeus e que reforçam a necessidade de rever os sistemas de ensino, a fim de resolver falhas ou carências detetadas.

2.2 O CESE tem contribuído para o reconhecimento da educação como um direito humano fundamental num elevado número de pareceres⁽²⁾, nos quais defende que o objetivo central da educação continua a ser a formação de cidadãos livres, dotados de espírito crítico, autónomos e capazes de contribuir para o desenvolvimento da sociedade em que vivem e conscientes de que partilham valores e uma cultura.

2.3 O CESE está convicto de que importa prestar atenção, no âmbito da formação de professores, às competências de comunicação modernas, que deverão contribuir para tornar a vida escolar relevante e interessante⁽³⁾.

2.4 O CESE concorda com a necessidade urgente de encontrar respostas políticas coerentes e transversais para alguns temas fundamentais, designadamente a persistência de uma elevada taxa de abandono escolar na Europa, a baixa participação dos trabalhadores na aprendizagem ao longo da vida, os milhões de mulheres e homens ainda com baixos níveis de escolarização, o domínio insuficiente da leitura entre os menores de 15 anos, o desemprego juvenil massivo em alguns países da UE.

2.5 Contudo, o CESE receia que o valor das iniciativas propostas na Comunicação se perca face à realidade dos países europeus em crise. Os cortes orçamentais, em particular nos recursos destinados à educação e à formação, podem comprometer a correção das desigualdades de base e a promoção de uma educação de qualidade para todos/as⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 669 final.

⁽²⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 67-72; JO C 161 de 6.5.2013, p. 27-34; JO C 161 de 15.1.2013, p. 8-15; JO C 299, 4.10.2012, p. 97; JO C 191, 29.6.2012, p. 103; JO C 76 de 14.3.2013, p. 1; JO C 181 de 21.6.2012, p. 154; JO C 143 de 22.5.2012, p. 94; JO C 181 de 21.6.2012, p. 143; JO C 68 de 6.3.2012, p. 11; JO C 318 de 29.10.2011, p. 50; JO C 68 de 6.3.2012, p. 1; JO C 318 de 29.10.2011, p. 142; JO C 318 de 29.10.2011, p. 1; JO C 132 de 3.5.2011, p. 55; JO C 21 de 21.1.2011, p. 66; JO C 255 de 22.9.2010, p. 81; JO C 318 de 23.12.2009, p. 113; JO C 128 de 18.5.2010, p. 10; JO C 224 de 30.8.2008, p. 100; JO C 204 de 9.8.2008, p. 95; JO C 151 de 17.6.2008, p. 45; JO C 218 de 11.9.2009, p. 85; JO C 151 de 17.6.2008, p. 41.

⁽³⁾ *Survey of Schools: ICT in Education* [Inquérito escolar sobre as TIC no ensino] (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/51275>)

⁽⁴⁾ O relatório de acompanhamento da iniciativa Educação para Todos (EPT) de UNESCO 2012, além de denunciar a interrupção do cumprimento dos objetivos da EPT, conclui que, para poder apresentar contas positivas aos cidadãos, os sistemas de ensino devem contar com fundos suficientes e duradouros. Entretanto, a OCDE assinalou em recentes declarações que uma educação pública centrada na qualidade e na igualdade é o melhor método para que os governos não só poupem dinheiro como, ao mesmo tempo, o estejam a investir bem. Contudo, as comunidades e as pessoas mais desfavorecidas devem estar envolvidas, pois só assim se poderá falar de um sistema educativo de qualidade. El-OCDE, Conferência sobre «*Quality and dialogue key to public education*», 4 de fevereiro de 2013.

2.6 Ainda que a responsabilidade pela educação seja uma competência dos Estados-Membros, a União Europeia tem também um importante papel a desempenhar, seja através do Método Comunitário de Coordenação Aberta entre os diferentes ministros de educação, seja através de mecanismos de recolha de dados a nível europeu, bem como ainda através das diferentes iniciativas educativas europeias como os processos de Bolonha e Copenhaga, o Comunicado de Bruges, o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS), o Sistema de Transferência e Acumulação de Créditos no ensino e formação profissional (ECTVET), o Quadro Europeu de Qualificações (EQF) e as Normas e Orientações Europeias para a Garantia da Qualidade (ESGQA) ⁽⁵⁾.

2.7 A preocupação, manifestada por largos setores da sociedade civil, com o desajuste entre as competências atuais dos jovens e as necessidades das empresas, bem como a difícil transição entre a escola e o emprego ou entre a situação de desemprego e de emprego são pertinentes, pelo que importa superá-lo. Da mesma forma, o CESE saúda a decisão da Comissão Europeia de reforçar a partilha, com o mundo do ensino e do emprego, de iniciativas e ações conjuntas que facilitem a transição da escola para o trabalho, reduzam os obstáculos à mobilidade na UE, melhorem acentuadamente o funcionamento do mercado de trabalho e garantam a igualdade de oportunidades. O CESE exorta a Comissão e os Estados-Membros a avançarem por esse caminho, preservando o modelo social europeu e reforçando a coesão social.

2.8 O CESE regozija-se com o novo quadro de ação sobre o emprego dos jovens, adotado no âmbito do programa comum de trabalho para 2012-2014, apresentado pela primeira vez na Cimeira Social Tripartida, em 14 de março de 2013.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité saúda o facto de a Comissão dedicar uma atenção especial ao combate ao desemprego juvenil em quatro áreas-chave: uma educação e formação de elevada qualidade, a inclusão de uma formação prática baseada no trabalho, a incorporação de aprendizagens e modelos de formação dual e o reforço das parcerias de forma a se poder alcançar um objetivo comum.

3.2 O título da Comunicação sugere uma ambição que o conteúdo não comprova, provavelmente porque a Comissão pretendeu focar a sua reflexão num só objetivo. O CESE entende, todavia, que se poderia ter ido mais longe na reflexão e abordar questões/desafios tão prementes como a atual demografia na Europa, a questão energética e as migrações, os quais

exigiriam respostas bem mais complexas. De igual modo, no futuro, dever-se-á ter em conta outras reflexões como as que recentemente produziram a ONU e a Unesco ⁽⁶⁾.

3.3 Tendo em conta a proposta da Comissão, o CESE chama a atenção para o perigo de se considerar a educação como um mero instrumento para o desenvolvimento de competências exclusivamente dirigidas para o mundo do trabalho e para o aumento da empregabilidade ⁽⁷⁾. O CESE reafirma a sua convicção de que a empregabilidade depende não só da aquisição de competências de base e da experiência prática, mas também de qualidades e atitudes como a cidadania ativa, o desenvolvimento pessoal e o bem-estar. Assim, ainda que a empregabilidade possa ser considerada como um objetivo a desenvolver no quadro da reavaliação da educação, ela não deve ser interpretada em sentido demasiado restrito.

3.4 O CESE recorda que, para alcançar plenamente os objetivos consignados à educação, o investimento neste setor deve ser acompanhado de políticas laborais, sociais e económicas de apoio ao crescimento sustentável e ao bem-estar. O CESE já recomendara anteriormente à UE e aos Estados-Membros que, em especial no quadro da crise, se levasse a cabo uma revisão e/ou a atualização não regressiva das políticas relativas ao emprego e a serviços públicos de qualidade, que se desse mais atenção a grupos específicos (crianças, pessoas com necessidades especiais, migrantes, etc.) e que se incluisse em todas essas políticas a perspectiva de género e a plena participação da sociedade civil organizada ⁽⁸⁾.

3.5 O reconhecimento de que existe um certo desajuste entre as competências que hoje o mercado laboral procura e as que, em geral, os jovens e os trabalhadores possuem torna mais urgente a ligação entre o mundo educativo e o mundo do trabalho de modo a superar esse desajuste, ainda que também se reconheça que os tempos educativos e os tempos do trabalho não são os mesmos nem o podem ser.

3.6 O CESE saúda a recente decisão do Conselho Europeu de lançar uma «Garantia Juvenil» que tem por objetivo assegurar a todos os jovens de até 25 anos uma oferta de trabalho condigna ou uma educação contínua ou um estágio profissional nos quatro meses subsequentes ao fim dos estudos ou ao início do desemprego.

⁽⁶⁾ Doze peritos internacionais em educação iniciaram na sede da UNESCO (Paris, 12/14 de fevereiro de 2013) uma revisão crítica dos relatórios mais importantes produzidos pela organização sobre a educação no século XX – o relatório Aprender a Ser, de Edgar Faure (1972) e o relatório de Jacques Delors, A Educação Esconde um Tesouro (1996) – à luz das mais recentes e profundas alterações sociais (www.unesco.org).

⁽⁷⁾ «Empregabilidade» e «criação de emprego» são duas expressões que não significam o mesmo nem representam o mesmo conceito. Enquanto a criação de emprego exprime um fenómeno complexo, com responsabilidades partilhadas entre o Estado, os empregadores e os trabalhadores, que tornam necessário o diálogo social e a negociação, a «empregabilidade» parece apontar quase em exclusivo para a responsabilidade individual de quem procura emprego.

⁽⁸⁾ JO C 18 de 19.1.2011, p. 18.

⁽⁵⁾ Todas as siglas se referem às expressões em inglês.

3.7 Contudo, o CESE alerta para o facto de os atuais níveis de desemprego afetarem não só os jovens como também os trabalhadores mais velhos. Haveria, por isso, que aproveitar os saberes desses trabalhadores não só para ajudarem os jovens a se integrarem no mundo laboral como também para transmitir conhecimentos feitos de experiências diversas.

3.8 O Comité lamenta que, nesta Comunicação, a Comissão tenha perdido a oportunidade de reconhecer o papel que a educação não formal pode desempenhar enquanto complemento da educação formal e chama a atenção para o apelo lançado pelos participantes do Simpósio de Estrasburgo no sentido de se estabelecer um processo comum a longo e médio prazo a fim de reconhecer a educação não formal na Europa ⁽⁹⁾.

4. Observações na especialidade

4.1 Competências essenciais e transversais

4.1.1 O CESE concorda com a Comissão quando refere que «há que centrar esforços no desenvolvimento de competências transversais em particular as competências empresariais», mas considera que o primeiro passo tem de ser a aquisição por todos de competências fundamentais ou de base. Concorde igualmente que a aprendizagem de línguas deve continuar a merecer especial atenção. Na verdade, um jovem que tenha adquirido boas competências de base e transversais (nomeadamente trabalho de equipa, domínio de várias línguas, utilização das ferramentas informáticas, capacidade de formar uma opinião e de a exprimir, capacidade para participar numa tomada de decisão, etc.) terá, porventura, menos dificuldades em integrar o mercado de trabalho e em singrar no mundo empresarial.

4.1.2 As «competências empresariais» são sem dúvida um elemento importante, desde que não visem exclusivamente a criação de empresas. Sem uma atitude empreendedora pouco se consegue na vida, sobretudo em momentos difíceis como os atuais. A integração destas competências nas políticas e nos programas de ensino é, pois, bem-vinda.

4.1.3 Para a criação de um espírito empreendedor, e para lá da questão curricular, pode ser importante a possibilidade de fazer aprendizagens nas empresas ou organizações bem como a promoção da participação das empresas e das organizações em iniciativas promovidas pelas escolas. A Comissão e os Estados-Membros deveriam esclarecer de um modo mais transparente o que significa «acesso equitativo a uma aprendizagem adequada e a programas de preparação para a vida ativa» e estabelecer um conjunto coerente de indicadores para a sua comparação aos diferentes níveis e para a avaliação dos resultados com a participação dos parceiros sociais e a sociedade civil.

⁽⁹⁾ O simpósio que se realizou nos dias 14 a 16 de novembro de 2011 foi organizado em conjunto pela Comissão Europeia e o Conselho da Europa e algumas organizações de juventude como o Fórum Europeu da Juventude, a German YiA NA Jugend für Europa e SALTO training and cooperation RC. (http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Youth_Work/Policy/STATEMENT_Symposium_participants_160312.pdf).

4.1.4 Contudo, o CESE está convicto de que um espírito empreendedor só conseguirá desenvolver todas as suas potencialidades se for acompanhado de um espírito de colaboração e de equipa que a educação deveria igualmente fomentar nas crianças e nos jovens.

4.1.5 As aprendizagens em Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM ⁽¹⁰⁾) devem continuar a merecer uma atenção especial por parte dos sistemas educativos porque continuam no centro de uma sociedade dominada pelas tecnologias e pelo desenvolvimento tecnológico e porque a procura de trabalhadores altamente qualificados e com elevados conhecimentos científicos será cada vez maior ⁽¹¹⁾. Mas é importante que estes temas sejam tratados de forma mais amigável e mais criativa e, consequentemente, mais atrativa, propiciando assim um maior e melhor equilíbrio de género neste domínio ⁽¹²⁾.

4.1.6 No documento não são feitas referências aos efeitos da crise e das políticas de ajuste na ciência, na investigação e nos seus atores (investigadores, académicos, universidades), nem à fuga de cérebros que neste momento acontece em vários países da UE. O CESE pronunciou-se em diversos pareceres ⁽¹³⁾ sobre a importância de avançar na concretização plena do Espaço Europeu de Investigação, tendo afirmado que a livre circulação dos investigadores, do conhecimento científico e da tecnologia devia constituir a «quinta liberdade» do mercado interno.

4.2 Competências profissionais

4.2.1 O CESE partilha da preocupação expressa pela Comissão com os desajustes entre a educação e o mercado de trabalho. É evidente que um sistema educativo desconectado do mercado de trabalho pode conduzir a competências incompletas e, pior do que isso, ao desemprego ⁽¹⁴⁾. O CESE reconhece que é necessário consagrar mais atenção à revisão da educação e formação profissional e de uma melhor compreensão dos elos entre a componente formativa e o mundo laboral, de modo que a primeira responda realmente às necessidades do segundo, e sublinha a importância da participação dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada para uma formação profissional que seja relevante para o mercado de trabalho ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Sigla inglesa.

⁽¹¹⁾ Segundo a CEDEFOP, a procura de pessoas altamente qualificadas poderá crescer 16 milhões até 2020 e a de pessoas com empregos de qualificação média 3,5 milhões, ao passo que a de pessoas com baixas qualificações poderá diminuir 12 milhões.

⁽¹²⁾ Algumas experiências realizadas no nível de alguns Estados mostram que é possível tornar mais atrativo o ensino da Matemática.

⁽¹³⁾ JO C 95 de 23.4.2003, p. 8; JO C 218 de 11.9.2009, p. 8; JO C 306 de 16.12.2009, p. 13; JO C 132 de 3.5.2011, p. 39; JO C 318 de 29.10.2011, p. 121; JO C 181 de 21.6.2012, p. 111; JO C 299 de 4.10.2012, p. 72; JO C 229 de 31.7.2012, p. 60; JO C 44 de 15.2.2013, p. 88; JO C 76 de 14.3.2013, p. 43; JO C 76 de 14.3.2013, p. 31; e INT/688: «AMU – Medidas em falta» (em curso).

⁽¹⁴⁾ A Recomendação revista da UNESCO sobre a educação tecnológica e a formação profissional assinala que devido ao enorme desenvolvimento científico e tecnológico e socioeconómico em curso ou previsto que caracteriza a atual época, particularmente a globalização e a revolução da informação e a tecnologia da comunicação, a educação tecnológica e profissional devem ser elementos importantes no processo educativo de todos os países (UNESCO, 2001).

⁽¹⁵⁾ Memorandum on Cooperation in Vocational Education and Training in Europe, Berlim, 10-11 de dezembro de 2012.

4.2.2 A formação e certificação de competências nas TIC é de suma importância para o mercado de trabalho, pelo que é necessário investir em programas adequados que garantam essas competências ao nível do ensino profissional e superior, em particular no que diz respeito às mulheres jovens. O CESE apoia a proposta de um selo de qualidade europeu para a indústria, a formação e a certificação em TIC.

4.2.3 O CESE reafirma o direito de todas as pessoas a possuir um leque de conhecimentos e capacidades que lhes permitam integrar-se plenamente na vida laboral e social. O direito a uma formação profissional não deve ser reconhecido apenas aos jovens que irão integrar o mercado de trabalho, mas também a todos os trabalhadores, de modo que possam manter atualizados os seus saberes e responder aos desafios das mudanças em curso. A empregabilidade não é só para os jovens.

4.2.4 A aprendizagem no local de trabalho e, em particular, os sistemas duais que combinam o ensino na sala de aula com a experiência no local de trabalho podem desempenhar um papel importante nas mudanças necessárias para a criação de emprego⁽¹⁶⁾, mas devem fazer parte do sistema educativo, o que exige uma clarificação dos papéis dos distintos atores. Sensibilizar as escolas e as empresas para este modo de aprendizagem reveste uma importância vital⁽¹⁷⁾.

4.3 Estimular a aprendizagem aberta e flexível

4.3.1 Reconhecer que os paradigmas evoluem a uma velocidade nunca antes percebida (passagem de uma sociedade industrial para uma sociedade do conhecimento e desta para uma sociedade que funciona em rede) obriga a uma abordagem mais criativa e inovadora, relacionando diferentes áreas da vida/atividades, reconhecendo e valorizando os êxitos alcançados, construindo pontes entre a cultura, a educação geral e profissional e o mercado de trabalho, favorecendo a complementaridade entre a aprendizagem não formal e formal e promovendo ao mesmo tempo a igualdade de oportunidades.

4.3.2 Estimular aprendizagens faz sentido, desde que aos indivíduos se proporcionem as condições necessárias para tal e não se faça depender esse desempenho exclusivamente do esforço que cada um possa e deva fazer. A não ser assim, os setores já de si mais desfavorecidos ou marginalizados continuarão a ser segregados de um modo coletivo. Por isso, o CESE constata, com crescente preocupação, que a participação nos programas de ensino para adultos é altamente deficitária: a participação média dos adultos da UE na aprendizagem ao longo da vida é, segundo a Comissão, de 8,9 %, atingindo em 7 Estados-Membros apenas 5 %.

⁽¹⁶⁾ A comunicação menciona os seguintes setores com potencial de crescimento: as tecnologias de informação e comunicação (TIC), a saúde, as tecnologias com baixa emissões de carbono, os serviços às pessoas e empresas, a economia marítima e os setores ecológicos bem como aqueles que, ao atravessarem transformações importantes, necessitam de mão-de-obra mais qualificada.

⁽¹⁷⁾ A experiência do sistema dual na Áustria é um exemplo de uma boa prática que deveria merecer uma análise atenta das condições necessárias para a sua realização bem como dos resultados entretanto conseguidos.

4.3.3 É necessário melhorar os procedimentos, atualmente demasiado formalistas, de reconhecimento dos saberes adquiridos fora da escola (educação não formal). Importa igualmente sublinhar que as decisões devem ser fruto da concertação com os parceiros sociais interessados e outras organizações da sociedade civil e que deve ser o Estado a garantir a qualidade desse reconhecimento. Os procedimentos de reconhecimento podem contribuir, de forma mais eficaz, para tornar mais visíveis, particularmente junto dos parceiros sociais, os benefícios da educação não formal. Também é importante facultar informações o mais amplas e compreensíveis possível sobre os modos de reconhecimento e valorização de competências para garantir que são para benefício de todos.

4.3.4 Numa época de altos índices de desemprego, particularmente o juvenil, a necessidade de repensar de maneira mais aberta e flexível a aquisição de competências constitui um desafio fundamental, a médio e longo prazo, para Europa. Responder a estes desafios supõe para os Estados-Membros, entre outros aspetos:

- a) garantir a todos/as as condições necessárias para uma aprendizagem contínua que permita o aumento das competências e o acesso a postos de trabalho mais qualificados, cumprindo assim o objetivo do «crescimento inclusivo» da Estratégia Europa 2020;
- b) garantir aos jovens a possibilidade de acompanhamento por especialistas em orientação vocacional;
- c) melhorar, através de iniciativas concretas, inovadoras e criativas, consensualizadas no diálogo social, a formação (aperfeiçoamento e reconversão) dos que estão no mercado de trabalho ou aspiram a nele entrar, mas cujas qualificações escolares ou extraescolares são insuficientes. Nestas iniciativas importa ter em conta a idade, a experiência e os conhecimentos dos trabalhadores em questão;
- d) consagrar o direito a uma formação certificada de qualidade, fixando um número anual de horas de formação para todos os trabalhadores, independentemente do nível de qualificação e do tipo de contrato;
- e) promover a elaboração nas empresas de planos de desenvolvimento das competências, elaborados conjuntamente por trabalhadores e empregadores, tendo em conta as condições das empresas, particularmente das PMES, dando assim cumprimento aos acordos celebrados entre os parceiros sociais a nível europeu;
- f) apoiar iniciativas destinadas a aumentar a visibilidade das competências adquiridas fora do sistema formal, reforçar o reconhecimento da aprendizagem não formal e assegurar/fortalecer a qualidade do mesmo.

4.3.5 O CESE apoia a intenção da Comissão de criar um espaço europeu de competências e qualificações para garantir uma maior convergência e transparência ao nível do reconhecimento de competências e qualificações na UE.

4.4 Apoiar os professores e educadores europeus

4.4.1 O CESE, tal como a Comunicação, reconhece o papel essencial dos professores e educadores na melhoria das aprendizagens e no estímulo de crianças e jovens para a obtenção das competências necessárias para enfrentarem os desafios da globalização. Daí que apostar na formação e contratação de professores e educadores de qualidade se afigure uma estratégia necessária e positiva.

4.4.2 Dizer, porém, que bons professores e educadores podem marcar a diferença não significa dizer que a docência determina, por si só, a aprendizagem dos alunos nem pretende subestimar o contexto socioeconómico em que esta decorre.

4.4.3 Num contexto de grandes e profundas mutações económicas, sociais e tecnológicas é urgente encarar a profissão docente como um elemento-chave para promover uma educação de alta qualidade, capaz de se adaptar às exigências do nosso tempo, pelo que melhorar a sua formação académica e profissional, bem como providenciar condições de remuneração e de carreira adequadas e torná-la mais atrativa para os jovens se tornam questões vitais para alcançar aquele objetivo. Também é crucial assegurar um maior equilíbrio de género no recrutamento docente.

4.4.4 O Comité faz notar que o recrutamento de professores deve ter em conta a questão da diversidade, nomeadamente do ponto de vista das origens étnicas, da cultura, da religião, da idade, etc. Além disso, num contexto de livre circulação das pessoas e de migrações, importa designadamente reforçar os conhecimentos linguísticos e as competências de comunicação intercultural, tanto nas crianças e nos jovens como no corpo docente, a fim de melhorar a cooperação mesmo quando as línguas maternas são diferentes. Os professores devem receber formação adequada para estarem em condições de trabalhar com os alunos em risco de abandono escolar ou necessitados, em zonas de risco social ou expostos à exclusão. São, portanto, necessários professores capazes de se integrarem num ambiente de aprendizagem multicultural e multifacetado⁽¹⁸⁾.

4.5 O financiamento da educação

4.5.1 O CESE saúda o compromisso da Comissão de prestar maior atenção ao financiamento da educação iniciando um debate com os atores mais pertinentes sobre os benefícios do investimento na educação⁽¹⁹⁾. Igualmente apoia a intenção de

analisar com os parceiros sociais o aumento da oferta de formação de qualidade no local de trabalho.

4.5.2 O CESE considera positivo que os Estados-Membros promovam debates nacionais sobre os mecanismos de financiamento sustentável da educação e da formação. Todavia, não obstante a atenção prestada a este tema, o financiamento da educação e da formação está a diminuir em muitos Estados-Membros⁽²⁰⁾. O CESE sublinha a importância da participação ampla e permanente dos parceiros sociais e demais organizações da sociedade civil em todo o processo, saudando os esforços envidados para implicar o setor privado no cofinanciamento do setor da educação, em particular no tocante ao ensino e formação profissional, mas recomenda em simultâneo que se estabeleçam critérios claros sobre as responsabilidades partilhadas entre os diferentes setores (público, privado e outros) nesses casos. Tal não pode implicar a desresponsabilização do Estado face às obrigações assumidas nacional e internacionalmente no sentido de garantir financiamento apropriado e uma educação de qualidade para todos/as⁽²¹⁾.

4.5.3 O CESE reafirma com convicção a importância para a mobilidade dos jovens de programas como Erasmus, Erasmus Mundus, e Juventude em Ação, cujo contributo para o desenvolvimento pessoal e de capacidades e competências dos jovens tem sido por todos reconhecido. Para tal, o seu financiamento deve ser reforçado no novo quadro financeiro plurianual e o processo de seleção dos participantes melhorado, a fim de garantir a todos oportunidades iguais, justas e efetivas, incentivando, através de programas, alguns grupos de risco específicos a participar nestas iniciativas e oferecendo soluções que permitam ultrapassar os obstáculos associados aos recursos financeiros ou às qualificações com que se confrontam bastantes estudantes e jovens.

4.6 Parcerias

4.6.1 O CESE concorda com a Comissão quanto à importância de uma colaboração reforçada com os diferentes atores e grupos sociais no campo da educação e da formação. As associações permitem uma enriquecedora troca de experiências e representam uma oportunidade para incluir no processo educativo quem pode fornecer e/ou atualizar competências específicas, em particular as procuradas pelo mercado laboral.

4.6.2 O CESE sublinha a importância de implicar todas as partes interessadas (organizações de juventude e comunitárias, escolas e professores, pais e encarregados de educação, professores, empresas e sindicatos, órgãos de poder local e regional e outros poderes públicos nacionais) na vida da escola e de estabelecer objetivos claros, proceder a avaliações regulares e dispor de recursos suficientes para que sejam sustentáveis. O CESE espera que o programa Erasmus para Todos sirva decididamente

⁽¹⁸⁾ JO C 151 de 17.6.2008, p. 41; JO C 218, 11.9.2009, p. 85.

⁽¹⁹⁾ A UNESCO publicou um novo estudo que analisa as contribuições de empresas e fundações privadas para a educação que demonstra que elas alcançam apenas um total de 683 milhões de dólares americanos por ano. Para se ter uma perspetiva do que tal significa, isto equivale a 0,1 % das duas maiores empresas de petróleo do mundo e é igual ao custo de dois aviões A380 da Airbus. É, de facto, uma contribuição mínima em comparação com os 16 mil milhões necessários anualmente para garantir o acesso à escola primária a todas as crianças. Apresentação no Fórum de Davos, 23 de janeiro de 2013.

⁽²⁰⁾ Relatório Eurydice – «Funding of Education in Europe 20-2012. The Impact of the Crisis». (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf)

⁽²¹⁾ O compromisso de garantir uma educação de qualidade para todos/as está inscrito em todas as constituições nacionais e, a nível internacional, na Declaração final da Conferência Mundial sobre a Educação, UNESCO, Jomtien, 1990, e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, ONU, Nova Iorque, 2000, de que todos os países da EU são signatários.

para apoiar, incentivar e promover as associações que trabalham para assegurar a qualidade educativa e a igualdade de oportunidades. A educação, como atividade holística que é, requer um elevado nível de orientação profissional, aliado a um serviço de aconselhamento profissional. Além disso, há que divulgar as boas práticas de inúmeras escolas que após as atividades letivas se transformam em centros de atividades culturais, de reuniões e de formação contínua e cuja oferta se destina a diferentes gerações da população e a várias categorias sociais.

4.6.3 O CESE reconhece o valor das associações de jovens na dinâmica de participação da juventude e o seu contributo para a resolução dos imensos problemas que hoje a afetam. De entre esses problemas sobressai, naturalmente, o desemprego juvenil,

cujas elevadíssimas taxas são absolutamente inaceitáveis. Estabelecer com estas organizações parcerias que possibilitem o desenvolvimento de competências não técnicas («*soft skills*») como organização, comunicação, liderança, sentido de iniciativa, conhecimento de línguas estrangeiras ou outras, pode ser uma estratégia positiva desde que se garantam igualmente os recursos necessários para a sua atividade ⁽²²⁾.

4.6.4 O CESE apoia a ideia da criação de sistemas de garantia para a juventude nos Estados Membros, financiados por um fundo específico e no quadro do programa financeiro plurianual, embora considere que 6 mil milhões de euros é manifestamente insuficiente, tendo em conta que parte deste dinheiro já provém do Fundo Social Europeu.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ Um relatório da Universidade de Bath/GHK 2012 mostrou o impacto da educação formal na empregabilidade dos jovens e a importância que as organizações juvenis podem ter neste processo.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco e produtos afins

COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD)

(2013/C 327/13)

Relator: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Em 15 de janeiro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco e produtos afins

COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 26 de março de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho de 2013), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 173 votos a favor, 52 votos contra e 28 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 A base jurídica do projeto legislativo proposto pela Comissão Europeia é o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) ⁽¹⁾. O seu suposto objetivo deve ser, por conseguinte, a aproximação das disposições jurídicas aplicáveis aos produtos do tabaco, a fim de assegurar o correto funcionamento do mercado interno. No ponto 3.9.1. da proposta de diretiva refere-se que a escolha da base jurídica foi confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia para a Diretiva 2001/37/CE ⁽²⁾ e que, consequentemente, essa base jurídica é a mais apropriada para a proposta em apreço, a fim de assegurar um elevado nível de proteção da saúde da população face aos riscos do tabaco.

1.2 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) concorda, em princípio, com esta base jurídica, atendendo aos objetivos da proposta, com os quais o CESE concorda plenamente e que visam antes de mais impedir que sobretudo os jovens comecem a fumar. Contudo, o CESE observa que por diversas ocasiões houve quem manifestasse dúvidas sobre esta base jurídica, como, por exemplo, a Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento Europeu, nomeadamente no que respeita a se o objetivo em causa poderá ser alcançado de forma suficiente pelos Estados-Membros.

⁽¹⁾ Artigo 114.º do TFUE:

«1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objetivos enunciados no artigo 26.º. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.»

⁽²⁾ Ver processo C-491/01, *The Queen contra Secretary of State for Health, ex-parte: British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco Ltd*.

1.3 O CESE subscreve plenamente a posição da Comissão Europeia no sentido de que o direito à saúde deve prevalecer sobre as considerações de ordem económica. Neste contexto, o CESE também é claramente favorável à promoção de planos e campanhas públicas de educação e sensibilização para as graves consequências do tabagismo para a saúde. No entanto, subsistem dúvidas sobre se as medidas propostas ajudarão ao abandono progressivo e necessário dos hábitos tabágicos. Por conseguinte, o Comité recomenda que a medida em análise seja completada, sublinhando-se claramente a importância que as estratégias de informação e de aconselhamento revestem nos estabelecimentos de ensino primário e secundário ao nível europeu, para que cada criança ou jovem possa ser correta, completa e regularmente informado das realidades do consumo de tabaco e dos seus efeitos perniciosos, bem como sobre o efeito cancerígeno da exposição ao fumo do tabaco presente no ambiente ⁽³⁾.

1.4 O CESE reconhece o risco de perda de um número considerável de postos de trabalho na UE em todos os setores da cadeia de valor, desde a agricultura à produção, embalagem e venda a retalho de tabaco e produtos afins. Exorta a que sejam envidados os esforços necessários para prevenir o impacto destes riscos no mercado de trabalho e recomenda vivamente o recurso a todo o tipo de medidas de transição e reestruturação disponíveis, com destaque para sistemas de formação dos trabalhadores a par da prestação de apoio científico, técnico e à inovação a empresas e explorações agrícolas que produzam novos tipos de produtos, a fim de manter o emprego. Importa notar que o cultivo do tabaco contribui para a criação de emprego nas zonas rurais. Os Estados-Membros mais duramente

⁽³⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 89-93.

afetados por esta possível reestruturação devem utilizar eficazmente os fundos estruturais e de coesão, os fundos regionais e os fundos para investigação e inovação, em especial no atual contexto de crise económica.

1.5 Existe o risco de uma perda considerável de receitas fiscais, em virtude do aumento do comércio ilegal, da diminuição das vendas e da redução dos preços. Atualmente, os impostos cobrados sobre o tabaco na União Europeia ascendem a quase 100 mil milhões de euros.

1.6 Haverá um forte aumento do comércio ilegal (contrabando e falsificações) por parte das redes criminosas, que provocará uma diminuição das vendas legais de tabaco, reduzirá a receita fiscal proveniente da tributação dos produtos de tabaco, comprometerá a segurança dos consumidores devido à falta de controlos sanitários e de qualidade, e facilitará o acesso dos menores ao tabaco. Todos os anos, o comércio ilegal faz com que escapem ao fisco na União Europeia 10 000 milhões de euros⁽⁴⁾ de impostos (dados do OLAF). Atualmente, as vendas de tabaco de contrabando na UE representam 10 %⁽⁵⁾ das vendas totais. O CESE só pode regozijar-se com a recente assinatura, no âmbito da Convenção-Quadro para o Controlo do Tabaco, de um protocolo destinado a eliminar o comércio ilícito de produtos do tabaco, em que se solicita às partes interessadas que apliquem medidas efetivas para eliminar a produção e o comércio ilícito de tabaco⁽⁶⁾.

1.7 Na sua redação atual, a proposta altera significativamente as condições de entrada no mercado, a concorrência e o indispensável funcionamento do comércio livre de um produto que, embora legal, está extremamente regulamentado. O CESE chama a atenção para as preocupações manifestadas a este propósito no âmbito de algumas avaliações de impacto realizadas a nível da UE e internacional. No entanto, apela a que se tenham também em consideração os progressos previstos tanto na redução dos custos da saúde como na melhoria da saúde pública, atendendo a que os cidadãos europeus têm direito a um elevado nível de proteção da sua saúde por parte da União Europeia, em conformidade com o disposto no artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

1.8 A atribuição à Comissão de amplas competências para desenvolver posteriormente alguns aspetos essenciais da diretiva, através de atos delegados, constitui uma usurpação de competências soberanas dos Estados-Membros e viola o princípio da subsidiariedade. O CESE considera inaceitável o recurso a atos delegados que não se insiram dentro do expressamente previsto pelo artigo 290.º do TFUE. Além disso, 8 parlamentos nacionais (controlo da subsidiariedade) emitiram 14 votos contra a proposta da Comissão por desrespeito do princípio da subsidiariedade⁽⁷⁾.

1.9 O CESE é favorável à redução dos riscos, instando, por conseguinte, a Comissão a adotar uma definição clara e um enquadramento jurídico adequado para os «produtos com um risco reduzido», que materialize de forma cientificamente inquestionável a redução do risco relativamente aos cigarros convencionais, em particular, os que contêm tabaco (e não nicotina química) e que, consequentemente, estão sujeitos ao disposto na diretiva.

2. Introdução

2.1 O CESE tem plena consciência dos riscos do tabagismo para a saúde pública. Como referido no ponto 1 da exposição de motivos da proposta de diretiva, o tabaco é a principal causa de morte prematura na UE, sendo responsável por quase 700 000 mortes por ano. Nesse sentido, a proposta insiste em objetivos louváveis e plenamente partilhados, como, por exemplo, prevenir a iniciação ao tabagismo, especialmente entre os jovens, tendo em conta que 70 % dos fumadores começam a fumar antes dos 18 anos e 94 % o fazem antes dos 25 anos, o que reforça a necessidade de se adotarem medidas direcionadas para as crianças e os jovens⁽⁸⁾.

2.2 Neste contexto, o CESE considera que a revisão da diretiva é absolutamente necessária e urgente. Essa revisão regista um atraso de alguns anos, apesar de a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estipular que, na definição e execução de todas as políticas e ações da União, será assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana. Não há dúvidas de que o direito à saúde se deve sobrepor a quaisquer considerações de caráter económico. Importa ter em conta, por outro lado, que nos países que adotaram legislação antitabaco muito restritiva, o consumo deste produto pouco variou. É o caso da Espanha, onde, de acordo com o relatório recentemente publicado pela Comissão Europeia sobre espaços sem fumo, apesar de ter sido aprovada legislação rigorosa neste domínio, o consumo de tabaco apenas baixou dois pontos percentuais nos últimos três anos⁽⁹⁾. Neste contexto, para além das medidas em apreço, o CESE é claramente favorável à promoção de planos e campanhas públicas de educação e sensibilização para as graves consequências do tabagismo para a saúde. O Comité considera que tais planos e campanhas reforçarão a eficácia a longo prazo das medidas propostas em termos de saúde pública, embora se mantenha o ceticismo quanto ao seu contributo real para o abandono progressivo e necessário dos hábitos tabágicos.

2.3 Contudo, o projeto de proposta de revisão da Diretiva relativa aos produtos do tabaco (2001/37/CE), apresentado pela Comissão Europeia em 19 de dezembro de 2012, pode ter graves consequências para o emprego, a economia e as receitas fiscais na União, violando outros objetivos fundamentais da União como o pleno emprego e o crescimento económico (artigo 3.º do TUE), se não for adotada qualquer medida de acompanhamento. O setor do tabaco emprega quase 1,5 milhões de pessoas na União Europeia. Desses empregos, 400 000 correspondem a agricultores que se dedicam ao cultivo de folha de tabaco e 956 000 a empregos que dependem da venda de tabaco a retalho⁽¹⁰⁾. Por outro lado, a tributação dos produtos

⁽⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-11-5_en.htm?locale=EN.

⁽⁵⁾ Ver o estudo *The European Tobacco Sector: An analysis of the socio-economic footprint* [O setor europeu do tabaco. Uma análise da pegada socioeconómica], elaborado pela Nomisma, e o comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 16 de novembro de 2012.

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=PT>.

⁽⁸⁾ JO C 351 de 15.11.2012, p. 6-11.

⁽⁹⁾ *Report on the implementation of the Council Recommendation of 30 November 2009 on Smoke-free Environments* [Relatório sobre a implementação da Recomendação do Conselho, de 30 de novembro de 2009, sobre a criação de espaços sem fumo].

⁽¹⁰⁾ *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint* [O setor europeu do tabaco. Uma análise da pegada socioeconómica], elaborado por Nomisma.

de tabaco rende anualmente quase 100 000 milhões de euros de impostos, sendo um setor muito importante para as exportações e dos poucos que mantêm um saldo positivo tanto a nível europeu como em muitos Estados-Membros. Em 2010, as exportações totais de produtos de tabaco da União Europeia ascenderam a cerca de 55 000 toneladas. Os principais exportadores foram a Bulgária (13 200 toneladas), a Grécia (11 200) e a França (8 000). Por outro lado, o tabaco é um produto agrícola que proporciona 400 000 empregos na União, sobretudo em regiões deprimidas e sem alternativas. As estatísticas da UNITAB e do COPA mostram que 96 % das empresas agrícolas dedicadas ao cultivo de tabaco são explorações familiares com uma superfície média de cultivo entre 0,5 e 3 hectares ⁽¹¹⁾.

3. Observações na generalidade

3.1 A proposta de diretiva sobre os produtos do tabaco apresentada pela Comissão Europeia centra-se em seis domínios de ação:

- rotulagem e embalagem
- ingredientes
- formatos
- rastreabilidade e elementos de segurança
- vendas à distância transfronteiriças
- produtos do tabaco sem combustão e alargamento da gama de produtos regulamentados.

Dos seis domínios em causa, três podem ter um impacto enorme no emprego e nas receitas fiscais dos Estados-Membros. No caso da rotulagem, da embalagem e dos ingredientes, a proposta impõe advertências sanitárias desproporcionadamente exigentes face às atualmente em vigor, limitando o formato, o sabor e o conteúdo dos produtos do tabaco. Assim, por exemplo, todos os maços de tabaco passarão a ter de incluir advertências sanitárias, com imagens e texto, cobrindo 75 % da sua superfície. Isto para além das novas informações nas partes laterais (50 % de cada lado), do selo fiscal obrigatório em certos Estados-Membros, da mensagem de proibição de venda a menores e do espaço reservado para as novas medidas que garantem o seguimento e a rastreabilidade dos produtos do tabaco, o que implicará, na prática, uma redução extrema do espaço disponível para a apresentação das marcas comerciais legitimamente registadas. Por outro lado, os maços de tabaco passarão a ter dimensões mínimas de altura e largura, o que implicará o desaparecimento de alguns tipos de maços. É o caso do modelo «casket», muito consumido em certos países, nomeadamente na Grécia. Desapareceria igualmente o modelo de maço de tabaco mais consumido em Portugal. Por outro lado, essa alteração das embalagens, que não se baseia em quaisquer dados científicos,

pode comprometer o emprego no setor da indústria do acondicionamento e das embalagens, que assume grande importância em vários países europeus, nomeadamente na Alemanha, na Polónia, em França, no Reino Unido e na Áustria. Importa referir que as exigências mínimas em termos de altura e de largura das embalagens de tabaco não foram tidas em conta na consulta pública ou na avaliação de impacto. Passa também a ser proibida a venda de cigarros com aromas característicos, sendo adotada uma nova definição de «cigarilha», que contraria a legislação fiscal em vigor na União desde há pouco mais de um ano ⁽¹²⁾.

3.2 Consequentemente, se todos os maços de tabaco passarem a ter o mesmo formato e sabor, o preço passará a ser o único critério de diferenciação entre marcas, empobrecendo assim a cadeia de valor de todo o setor. Com o preço como único elemento de concorrência, assistir-se-á a uma queda dos preços que provocará, por um lado, uma diminuição das receitas dos operadores do setor e das receitas fiscais dos Estados e, por outro, a destruição de empregos no setor.

3.3 O facto de o preço passar a ser o único critério de diferenciação fará com que o tabaco de qualidade cultivado na União Europeia deixe de ser atrativo para as empresas com fábricas no território da União, já que o critério da qualidade deixará de ser pertinente para a compra de folha de tabaco. Contrariamente ao referido pela Comissão na avaliação de impacto, isto pode implicar sérios riscos para os postos de trabalho dependentes do cultivo de folha de tabaco. Todos os anos são colhidas na União Europeia 250 000 toneladas de folha de tabaco, sobretudo em Itália (89 000 toneladas), na Bulgária (41 056), em Espanha (38 400) e na Grécia (24 240). Este elo da cadeia de produção emprega 400 000 pessoas, nomeadamente 110 000 na Bulgária, 75 100 na Polónia e 59 300 em Itália ⁽¹³⁾.

3.4 Outra consequência da uniformização dos formatos e dos sabores pode também ser o aumento do contrabando de tabaco. Se todos os produtos forem praticamente iguais, as máfias serão os principais beneficiários dessa situação, pois podem facilmente falsificar os formatos e sabores a que os consumidores estão habituados, satisfazendo a procura por vias não regulamentadas e sem pagar um euro de impostos ao fisco dos Estados-Membros. Além disso, estes produtos não são sujeitos a qualquer controlo de qualidade, pelo que a segurança dos consumidores pode ser seriamente ameaçada.

3.5 Segundo os últimos dados disponíveis, o comércio ilegal de produtos de tabaco causa anualmente uma perda de receitas fiscais na União da ordem dos 10 mil milhões de euros. Atualmente, as vendas de tabaco de contrabando na UE representam 10 % do total ⁽¹⁴⁾. Por conseguinte, o CESE congratula-se com a assinatura, em 12 de novembro de 2012, ao abrigo da Convenção-Quadro para o Controlo do Tabaco da Organização Mundial de Saúde, de um Protocolo relativo à Eliminação do

⁽¹¹⁾ DIVTOB: *Diversification for Tobacco Growing Regions in the Southern European Region*. [Diversificação para as regiões produtoras de tabaco no sul da Europa], Universidade de Hohenheim. Financiado pelo Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

⁽¹²⁾ Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados, JO L 176 de 5.7.2011, pp. 24-36

⁽¹³⁾ Ver nota n.º 10.

⁽¹⁴⁾ Ver nota n.º 5.

Comércio Ilícito dos Produtos do Tabaco. Negociado pela Comissão Europeia em nome da União e dos seus Estados-Membros, insta as partes interessadas a adotar medidas eficazes para eliminar o fabrico e o comércio ilegais do tabaco ⁽¹⁵⁾.

3.6 Para além da perda de receitas fiscais, o aumento do comércio ilegal causará uma diminuição das vendas de tabaco, que se repercutirá em toda a cadeia de valor e que poderá afetar particularmente os retalhistas de tabaco. Há quase um milhão de empregos na União Europeia que dependem, direta ou indiretamente, da venda de tabaco a retalho, tanto em pequenos estabelecimentos comerciais, quiosques ou lojas especializadas, como no caso de França, Itália, Espanha e, mais recentemente, da Hungria, através de redes de pontos de revenda de tabaco e selos, reguladas e controladas pelos respetivos Estados. Só na Grécia, dependem da venda de tabaco a retalho 40 000 empregos ⁽¹⁶⁾.

3.7 O CESE está ciente da ameaça que tal poderá representar para o emprego em todos os setores da cadeia de valor do fabrico, embalagem e venda a retalho de tabaco e produtos afins, bem como para as zonas agrícolas em que não foram desenvolvidas alternativas e que já não dispõem de subvenções da PAC. Cabe notar que a cultura do tabaco contribui para o emprego nas zonas rurais. O CESE insta a que se atribua a atenção necessária à minimização destes riscos para o mercado laboral e recomenda vivamente que se apliquem todas as medidas de transição e reestruturação existentes, em particular programas de formação para os trabalhadores e apoio científico, técnico e à inovação a empresas e explorações agrícolas que produzam novos tipos de produtos, a fim de preservar os empregos. Os fundos estruturais e de coesão, os fundos regionais e os fundos consagrados à investigação e à inovação devem ser utilizados eficazmente pelos Estados Membros mais afetados por esta eventual reestruturação, em particular no contexto atual de crise económica.

3.8 Em suma, o CESE reconhece que a proposta de diretiva pode conter riscos consideráveis. Solicita, contudo, que sejam ponderadas as melhorias que se espera alcançar no que respeita quer à redução das despesas com cuidados de saúde, quer ao aumento dos padrões de saúde, dado que os cidadãos europeus têm direito a exigir à União Europeia um elevado nível de proteção da saúde humana, em conformidade com o artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

3.9 Por outro lado, a proposta de diretiva prevê 16 atos delegados que outorgam à Comissão Europeia competências para regular e decidir sobre elementos essenciais da mesma, o que é expressamente excluído pelo artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ⁽¹⁷⁾. Deste modo, o Conselho, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais ficam praticamente sem margem de manobra quanto à regulamentação de aspetos fundamentais da diretiva.

⁽¹⁵⁾ Ver nota n.º 5.

⁽¹⁶⁾ Ver nota n.º 10.

⁽¹⁷⁾ JO C 115 de 9.5.2008, p. 172-172.

4. Observações na especialidade

4.1 As medidas previstas na proposta de diretiva são muito restritivas, assentando em critérios tendentes a reduzir os «atractivos» do tabaco a fim de alcançar os objetivos sanitários perseguidos. Além disso, o CESE chama a atenção para a necessidade de se estabelecerem planos e campanhas educativas especialmente destinados aos jovens europeus. Neste contexto, não podemos deixar de referir que as próprias estimativas da Comissão Europeia quanto aos efeitos das medidas em causa em termos de saúde pública podem parecer muito pouco ambiciosas (2 %). Contudo, esta progressividade evitará a ocorrência de danos económicos graves e, por conseguinte, potencialmente desproporcionados.

4.1.1 A inclusão de advertências sanitárias em 75 % da superfície de ambas as faces dos maços de tabaco, juntamente com as novas menções informativas que cobrem 50 % da superfície dos lados (artigo 9.º) não se baseia em dados científicos incontroversos. Embora um estudo efetuado por David Hammond ⁽¹⁸⁾ defenda a eficácia deste tipo de advertências, outros estudos, como os realizados pela Universidade de Maastricht ⁽¹⁹⁾ e pela *Food and Drug Administration* (agência norte-americana de supervisão dos alimentos e dos medicamentos) ⁽²⁰⁾, demonstram o contrário, ou seja, que as advertências sanitárias gráficas não são eficazes para reduzir o número de fumadores. Neste contexto, segundo um inquérito Eurobarómetro da própria Comissão Europeia ⁽²¹⁾, nove em cada dez fumadores reconhecem que inclusão de advertências de grande dimensão não os induziram a deixar de fumar e sete em cada dez consideram que este tipo de medidas não contribui para reduzir o consumo entre os menores. Uma recente sentença de um tribunal federal de recurso dos Estados Unidos concluiu igualmente que não haveria elementos de prova suficientes relativamente à eficácia destas advertências sanitárias de grandes dimensões. A referida sentença considera que não existem «provas de que as referidas advertências tenham provocado diretamente uma diminuição substancial dos níveis de tabagismo em qualquer dos países que introduziram a sua obrigatoriedade», acrescentando que «os elementos de prova apresentados têm muito pouca consistência» ⁽²²⁾.

4.2 Este aumento desproporcionado da dimensão das advertências sanitárias irá ainda provocar:

- a expropriação unilateral dos legítimos direitos de propriedade intelectual e industrial dos fabricantes, impossibilitados

⁽¹⁸⁾ Hammond D., «Health warning messages on tobacco products: a review.» [Mensagens de alerta para a saúde em produtos do tabaco: Uma revisão], Tobacco Control 2011; 20:327-3. Sambrook Research International, «A review of the science base to support the development of health warnings for tobacco packages» [Revisão da base científica que apoia o desenvolvimento de advertências para a saúde para embalagens de tabaco], Newport: Sambrook Research International; 2009 (relatório elaborado para a Comissão Europeia).

⁽¹⁹⁾ <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Main/Sitewide/News1/SmokersWillNotBePutOff1.htm>.

⁽²⁰⁾ Nonnemaker, J., et al., *Experimental Study of Graphic Cigarette Warning Labels: Final Results Report Prepared for Center for Tobacco Products* [Estudo experimental sobre rótulos gráficos de advertência de cigarros: Relatório de resultados finais elaborado para o Centro de Produtos do Tabaco], *Food and Drug Administration*, Contract No. HHSF-223-2009-10135G, dezembro de 2010.

⁽²¹⁾ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf.

⁽²²⁾ RJ Reynolds Tobacco Company vs. Food & Drug Administration, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, agosto de 2012.

de utilizar as respetivas marcas registadas. Segundo o Tribunal de Justiça da União Europeia ⁽²³⁾, os fabricantes têm o direito de utilizar as respetivas marcas comerciais registadas e de continuar a distinguir os seus produtos;

- novas restrições da concorrência, num setor em que as empresas já têm muita dificuldade em diferenciar-se;
- a violação de direitos comerciais básicos inerentes a qualquer atividade comercial legal;
- obstáculos à introdução de novos produtos no mercado, e
- o fim da investigação e das possibilidades de melhoria da qualidade dos produtos oferecidos. A limitação arbitrária da introdução de produtos de nova geração, sem dar a possibilidade de estabelecer um quadro normativo claro que sirva para analisar a redução dos riscos destes produtos para a população, pode constituir também um travão à criação de riqueza e de postos de trabalho associados à inovação e investigação neste setor. Além disso, esses novos produtos, com riscos potencialmente menores, não deveriam ser sujeitos às mesmas restrições que os produtos convencionais.

4.3 O mesmo sucede com a limitação dos ingredientes para eliminar sabores ou aromas distintivos (artigo 6.^o), que também não se baseia em quaisquer dados científicos, como a redução da toxicidade ou da potencialidade de criar dependência desses mesmo ingredientes, mas sim num critério tão subjetivo como o de reduzir os atrativos do tabaco e em estereótipos subjetivos sobre o tipo de tabaco fumado por cada faixa etária ou por cada um dos sexos. A mesma subjetividade é demonstrada quando se proíbem arbitrariamente e sem qualquer argumentação que o justifique determinados formatos, como os cigarros finos («*slim*») (o que não fora incluído na consulta pública nem é abrangido pela avaliação de impacto), os cigarros curtos, todos os tipos de cigarros de mentol, fixando-se um peso mínimo para os pacotes de tabaco picado, harmonizando-se os formatos das latas de tabaco, ou mesmo, inventando uma nova categoria de «cigarri-lhas», em violação da Diretiva 2011/64/UE ⁽²⁴⁾, em vigor desde 1 de janeiro de 2011. A proibição dos cigarros «*slim*» e de mentol, que são muito populares em alguns países europeus, obrigará os consumidores, que deixarão de lhes ter acesso, a recorrerem ao mercado de contrabando para os adquirir. Além disso, trata-se de produtos de tabaco que, na sua grande maioria, são consumidos por fumadores adultos, não se aplicando, pois, neste caso, o argumento de que se pretende prevenir o acesso dos menores ao consumo de tabaco. No caso concreto dos cigarros de mentol, por exemplo, importa referir que este tipo de tabaco é sobretudo consumido por pessoas de idade e que, além disso, alguns países com legislações muito desenvolvidas em matéria de luta contra o tabagismo e que preveem

disposições muito concretas quanto à proibição de determinados ingredientes, nomeadamente os Estados Unidos e o Canadá, não proibiram os cigarros de mentol, o que leva o CESE a propor que essa proibição seja suprimida da proposta de diretiva.

4.3.1 Concluindo, o CESE subscreve plenamente a proposta da Comissão de proibir a introdução no mercado de novos produtos com sabor a pastilha elástica, *piña colada*, *mojito*, etc., os designados «cigarros com sabores», que se dirigem sobretudo aos consumidores mais jovens.

4.3.2 Uma limitação excessiva dos ingredientes poderia provocar uma harmonização dos sabores e, desse modo, impossibilitar a diferenciação dos concorrentes, limitando o investimento e o eventual lançamento de novos produtos, tudo em detrimento dos consumidores, que deixariam assim de ter possibilidade de escolha.

4.4 O CESE solicita à Comissão que adote uma definição clara e um enquadramento jurídico adequado para os «produtos com um risco reduzido» que materialize de forma cientificamente inquestionável a redução do risco relativamente aos cigarros convencionais. O conceito de «risco reduzido» aplica-se aos produtos que podem substituir os cigarros convencionais e que apresentam riscos muito menores para a saúde, e não aos produtos para deixar de fumar. Os produtos que contêm tabaco (e não nicotina química) e que, desse modo, estão sujeitos ao disposto na diretiva, devem ser objeto de uma definição e regulamentação claras, que permitam informar os consumidores sobre as suas características.

4.5 Por outro lado, a proposta de diretiva da Comissão Europeia contempla medidas destinadas a combater o comércio ilegal de tabaco. Concretamente, o artigo 14.^o prevê a criação de um sistema de rastreabilidade e a adoção de medidas de segurança para assegurar que só possam ser comercializados na UE produtos que satisfaçam as exigências da diretiva. Essas medidas criarão encargos económicos e administrativos desproporcionados, que muitas pequenas e médias empresas não podem suportar, e, longe de reduzirem o comércio ilegal, gerarão ainda mais encargos administrativos para os Estados-Membros, que devem efetuar o controlo da sua aplicação. Além disso, o sistema não ajudará a combater o contrabando e o comércio ilegal, os quais, pelo contrário, serão favorecidos pelas restantes medidas previstas na proposta. Neste sentido, o CESE considera que o teor do artigo 14.^o da proposta de diretiva deveria ser exatamente o mesmo que o das cláusulas sobre rastreabilidade previstas no protocolo para a eliminação do comércio ilícito de produtos do tabaco concluído no final do ano passado pela Conferência das Partes no âmbito da Organização Mundial de Saúde ⁽²⁵⁾.

4.6 Por último, a diretiva permitirá ainda à Comissão Europeia regular e alterar, mediante a proliferação de atos delegados, certos aspetos fundamentais como os níveis de aditivos, o teor das advertências sanitárias, bem como a sua localização e dimensão. Neste sentido, os Estados-Membros ficam praticamente sem margem de manobra quanto à aplicação da diretiva, o que representa uma forma de intervencionismo extremo, raramente

⁽²³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 17 de outubro de 1990 proferido no processo C-10/89.

⁽²⁴⁾ Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados, JO L 176 de 5.7.2011 p. 24-36.

⁽²⁵⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf).

utilizado até à data na União Europeia e que viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, como já foi alegado pelos parlamentos nacionais de oito Estados-Membros ⁽²⁶⁾ (Itália, República Checa, Grécia, Bulgária, Dinamarca, Portugal, Roménia e Suécia). No caso de Itália, o parlamento não se limitou a indicar que a proposta violava os referidos princípios, tendo destacado que alguns modelos de cigarros proibidos, como os cigarros *slim* ou com baixo teor de alcatrão, poderiam ser um instrumento útil no âmbito de uma política para a redução ou o abandono do hábito de consumo de tabaco ⁽²⁷⁾.

4.6.1 Os artigos 8.º, 9.º e 11.º da proposta de diretiva, por exemplo, permitem à Comissão Europeia, através de um ato delegado, alterar o teor, o grafismo, a apresentação, o formato e a localização das advertências sanitárias. O artigo 6.º habilita ainda a Comissão, mediante um ato delegado, a decidir quanto aos conteúdos e aos níveis máximos dos aditivos.

4.6.2 No caso dos **charutos, das cigarrilhas e do tabaco para cachimbo**, a proposta de diretiva prevê, além disso, a

possibilidade de se suprimirem automaticamente determinadas exceções consagradas no texto caso ocorra uma **alteração substancial das circunstâncias**, ou seja um aumento do volume de vendas de pelo menos 10 % em pelo menos dez Estados-Membros ou de 5 % nos fumadores com menos de 25 anos de idade. A Comissão não está ciente de que em dez dos atuais Estados-Membros o mercado destes produtos é extremamente pequeno, podendo verificar-se facilmente uma variação de 10 %, motivo pelo qual a medida em causa não faz qualquer sentido e gera uma enorme incerteza jurídica neste subsector.

4.7 Embora a delegação de poderes, através de um ato delegado, esteja prevista no artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é necessário que o ato delegado cumpra uma série de requisitos. Deste modo, só é possível adotar um ato delegado no que respeita a elementos não essenciais de um ato legislativo, o que não sucede com a proposta em apreço.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽²⁶⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=PT>.

⁽²⁷⁾ Parecer da Comissão de Assuntos Sociais do parlamento italiano sobre o documento da Comissão Europeia COM(2012) 788 final.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração, embora tendo sido rejeitadas, obtiveram pelo menos um quarto dos votos expressos:

Contraparecer

Substituir todo o texto do parecer como segue:

1. Conclusões

1.1 A base jurídica da proposta de diretiva da Comissão Europeia é o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (1). O objetivo da proposta é a aproximação das leis e de outras disposições jurídicas aplicáveis ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco, a fim de assegurar o correto funcionamento do mercado interno. O ponto 3.9.1 da exposição de motivos assinala que a escolha desta base jurídica foi confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no que respeita à Diretiva 2001/37/CE (2) e que, como tal, a mesma base jurídica é apropriada para esta proposta. Assim, tanto a diretiva de 2001 como esta proposta de revisão procuram assegurar o funcionamento adequado do mercado interno com um elevado nível de proteção da saúde pública no que respeita aos riscos que o tabaco representa.

1.2 O Comité Económico e Social (CESE) considera que o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado interno merece o seu apoio incondicional: representa também um incentivo adicional para os Estados-Membros envidarem os esforços necessários e desejáveis para proteger a saúde humana e permite que adotem medidas mais rigorosas do que as apresentadas na proposta.

1.3 O CESE, em consonância com muitos pareceres anteriores em matéria de saúde e domínios relacionados, subscreve plenamente a posição da Comissão Europeia de que o direito à saúde deve prevalecer sobre todas as considerações de ordem económica. O CESE é, pois, claramente favorável à promoção de planos e campanhas públicas de educação e sensibilização para as graves consequências do tabagismo para a saúde. Estes planos e campanhas devem desenvolver-se paralelamente às várias medidas propostas para reduzir os incentivos a que os jovens comecem a fumar e para ajudar os dependentes da nicotina a deixar de o fazer. O Comité recomenda que se desenvolva este aspeto, sublinhando a importância de que se revestem as estratégias de informação e de aconselhamento nos estabelecimentos de ensino ao nível europeu, para que cada criança ou jovem possa receber informação correta, completa e regular sobre as realidades do tabagismo e os seus efeitos nocivos, sobre a dependência e outros problemas de saúde associados ao consumo de nicotina e sobre o efeito cancerígeno da exposição ao fumo do tabaco presente no ambiente (3).

1.4 O CESE também reconhece que determinados postos de trabalho poderão estar em risco nas zonas agrícolas onde não tenham sido desenvolvidas formas de emprego alternativas e onde já não estejam disponíveis subsídios da PAC relacionados com a produção de tabaco. Nestes casos deve ser urgentemente disponibilizada ajuda transitória, em conjunto com apoio científico e técnico para desenvolver culturas alternativas, igualmente rentáveis, mais sustentáveis, mais aceitáveis socialmente e menos nocivas, assegurando, sempre que possível, emprego de melhor qualidade. O mesmo se aplica a quaisquer outros postos de trabalho em risco na cadeia de abastecimento como consequência direta desta proposta: o apoio público a emprego de melhor qualidade é totalmente justificado e deveria ser encorajado se tal for do interesse da saúde pública.

1.5 Contudo, deve ter-se em conta em todos os casos o principal benefício: evitar as mortes e doenças relacionadas com o tabaco de gestores, trabalhadores e consumidores que já fumam e de potenciais fumadores de todas as idades e origens sociais que, de agora em diante, se estas medidas forem adotadas, estarão sob menos pressão comercial direta para começar a fumar. De acordo com a avaliação de impacto da Comissão verificar-se-á um benefício líquido para a economia da UE de cerca de 4 milhões de euros, alcançar-se-á uma poupança de cerca de 506 milhões de euros nos custos dos sistemas de saúde e serão salvos 16,8 milhões de anos de vida (4). Através de medidas adequadas, serão criados novos postos de trabalho reafetando fundos da UE e utilizando melhor as receitas fiscais a nível nacional.

1.6 O CESE assinala que atualmente os impostos cobrados sobre o tabaco na União Europeia ascendem a quase 100 mil milhões de euros. A tributação dos produtos do tabaco é a forma mais eficaz e económica de reduzir o consumo do tabaco, em particular junto dos jovens e dos cidadãos com poucos rendimentos (que são os membros mais vulneráveis da nossa sociedade) (5). Segundo diferentes estudos, o preço dos produtos do tabaco é a terceira razão invocada com mais

(1) O artigo 114.º do TFUE tem a seguinte redação:

«1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objetivos enunciados no artigo 26.º. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.»

(2) Ver processo C-491/01, *The Queen contra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd e Imperial Tobacco Ltd*.

(3) JO C 128 de 18.5.2010, p. 89-93.

(4) Avaliação de impacto (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf).

(5) Stefan Callan, in *Smoke Free Partnership, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit* [Ferramentas para tornar a tributação do tabaco atraente], 2012, p.5, http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.ttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf.

freqüência pelos fumadores para deixarem de fumar (6). O dinheiro economizado, consagrado anteriormente à aquisição de produtos do tabaco, será utilizado para adquirir outros bens que também são tributados. Importa notar ainda que os impostos cobrados atualmente pagam os cuidados de saúde prestados a indivíduos que começaram a fumar há 50 anos; aqueles que começam a fumar agora necessitarão dos mesmos cuidados daqui a 50 anos. A experiência atual indica que os governos dos Estados-Membros estão plenamente conscientes desta situação e têm conseguido continuar a aumentar os impostos, apesar da diminuição do consumo e das vendas de tabaco em toda a Europa. A proposta em análise não deveria alterar esta situação.

1.7 De forma a evitar um maior aumento do comércio ilegal (contrabando, falsificação, pirataria e produção ilegal) por parte de redes criminosas, o qual representa a maior ameaça ao emprego e às receitas fiscais na UE, o CESE solicita que sejam tomadas todas as medidas necessárias para assegurar a aplicação célere e eficaz de legislação relevante em todos os Estados-Membros. Deveriam ser apresentadas mais propostas, com o acordo da indústria tabaqueira, de medidas suscetíveis de limitar a contrafação e o contrabando e tornar a identificação mais fácil, por exemplo, através da incorporação de cunhagens de identificação ou etiquetagem eletrónica nas embalagens, que sejam difíceis de reproduzir. O CESE reconhece que é relativamente fácil, com a tecnologia atual, falsificar quase todos os tipos de mercadoria ou embalagem. Dedicar um espaço adicional a advertências sanitárias adequadas dificilmente terá um impacto significativo.

1.8 Para além da atribuição à Comissão de amplas competências para posteriormente desenvolver alguns aspetos essenciais da diretiva através de atos delegados, importa que o processo decisório seja realizado de uma forma transparente e compatível com os interesses dos Estados-Membros. O CESE sublinha que os atos vinculativos devem respeitar o artigo 290.º do TFUE.

1.9 O CESE é claramente favorável ao conceito de redução do risco e, conseqüentemente, solicita à Comissão que adote uma definição clara e um enquadramento jurídico adequado para os «produtos com um risco reduzido». Esta observação é especialmente relevante para os produtos que contêm tabaco, mas com uma quantidade reduzida de nicotina, ou que contêm nicotina mas não tabaco, e que estão sujeitos ao disposto na diretiva. O CESE reconhece que algumas destas medidas podem representar um avanço, sob uma monitorização atenta que deverá ainda ser desenvolvida, para reduzir os efeitos negativos a longo prazo do consumo de tabaco como consequência da dependência de nicotina.

2. Introdução

2.1 O CESE tem plena consciência dos riscos de todas as formas de tabagismo para a saúde pública. O tabaco é a principal causa de morte prematura na UE, sendo responsável por quase 700 000 mortes por ano. Conseqüentemente, a proposta centra-se em prevenir a iniciação ao tabagismo, especialmente entre os jovens e outros grupos vulneráveis. A proposta destaca que 70 % dos fumadores começam a fumar antes dos 18 anos e 94 % antes dos 25, o que reforça a necessidade de adotar medidas direcionadas para as crianças e os jovens (7).

2.2 Neste contexto, o CESE considera que a revisão da diretiva é absolutamente necessária e urgente. Nota que, em alguns países, o nível de consumo de tabaco se mantém persistentemente alto, mesmo em países que adotaram legislação antitabaco muito restritiva. É também óbvio que os controlos existentes conduziram a reduções significativas na maioria dos Estados-Membros. Em Espanha verificou-se uma redução de 2 % num curto espaço de tempo. A proposta atual tem por objetivo reproduzir reduções semelhantes em toda a Europa. O CESE é também muito favorável à promoção de planos e campanhas públicas de educação e sensibilização para as graves consequências do tabagismo para a saúde.

2.3 O CESE observa que a proposta suscitou preocupações quanto ao emprego, aos impostos e à economia no seu conjunto na União Europeia. A indústria tabaqueira comunicou que emprega quase 1,5 milhões de pessoas na União Europeia, 400 000 das quais dedicadas ao cultivo da folha de tabaco. Os dados apresentados pela Comissão, e não só, sugerem que esses números incluem os trabalhadores sazonais, temporários ou a tempo parcial envolvidos na cadeia de aprovisionamento de produtos de tabaco. Pensa-se que o número de pessoas empregadas direta e exclusivamente no cultivo do tabaco, por exemplo, é inferior a 100 000. A produção destes agricultores é responsável por cerca de um quarto do tabaco utilizado para a produção e venda na UE, sendo o restante importado, principalmente dos EUA. Outros trabalhos de embalagem, comercialização, vendas, serviços jurídicos, investigação e distribuição não deverão ser afetados. Conseqüentemente, não há motivos claros para crer que as alterações propostas à embalagem dos produtos acabados terão um grande impacto nos atuais níveis de emprego. É ainda menos claro como é possível descrever as medidas propostas como «não comprovadas e com pouca probabilidade de êxito» e «potencialmente catastróficas» para a indústria tabaqueira. O CESE é de opinião que acontecerá o oposto em ambos os casos, ou seja, estas medidas terão um efeito útil, valioso e proporcional para a saúde humana e meramente um pequeno impacto no crescimento global e na rentabilidade da indústria. Com efeito, quaisquer perdas de novas vendas a jovens deverão ser mais do que compensadas pela redução da venda ilegal, que se verifica em muito maior escala e que não beneficia ninguém exceto os grupos criminosos envolvidos.

(6) Comissão Europeia, *Attitudes of Europeans Towards Tobacco* [Atitudes dos europeus em relação ao tabaco], http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, p. 84.

(7) JO C 351 de 15.11.2012, p. 6-11.

2.4 O cultivo do tabaco na UE assegura, contudo, postos de trabalho, especialmente em zonas desfavorecidas onde, até agora, foram desenvolvidas poucas alternativas. Agora que os subsídios da PAC para a produção de folhas de tabaco já não estão disponíveis, são urgentes auxílios transitórios técnicos e financeiros, para apoiar a transição para fontes de rendimento menos prejudiciais e mais sustentáveis a longo prazo. O mesmo se aplica a outros empregos na cadeia de abastecimento; se o posto de trabalho é eliminado no interesse dos cidadãos, então o apoio público é claramente justificado.

2.5 Anualmente, são cobrados cerca de 100 mil milhões de euros de impostos sobre produtos do tabaco. O CESE nota que, ainda que esse valor ajude a compensar os custos dos serviços de saúde para os indivíduos que começaram a fumar há 50 anos ou mais, será necessário o mesmo nível de impostos daqui a 50 anos para assistir os indivíduos que começam a comprar e consumir produtos de tabaco atualmente. Assim, o aumento dos impostos será essencial para contrabalançar a redução das vendas. Até ao momento, os dados sugerem que os governos dos Estados-Membros têm conhecimento desta situação e que podem manter com sucesso ou até mesmo aumentar o seu nível de receitas fiscais, apesar do declínio das vendas nos últimos anos. No Reino Unido, por exemplo, segundo um relatório recentemente publicado do *All Party Parliamentary Group on Smoking and Health* [comissão parlamentar multipartidária para o tabagismo e a saúde] (2013) ⁽⁸⁾, perante um aumento constante dos preços entre 1992 e 2011 e um imposto igual ou superior a 75 % sobre o preço geral de venda ao público, as vendas de cigarros decaíram 51 %, enquanto as receitas fiscais do governo aumentaram 44 %. O tabagismo nos adultos baixou de 27 % para 20 % ao longo de um período semelhante.

2.6 Ainda que a grande parte dos produtos do tabaco produzidos na UE seja consumida na União, é exportada uma determinada quantidade. Os dados da indústria indicam que, em 2010, as exportações de produtos de tabaco ascenderam a cerca de 55 000 toneladas, maioritariamente para países em África e na Ásia onde a atual esperança de vida é, infelizmente, demasiado baixa para que qualquer impacto negativo específico na saúde seja visível. Oportunamente, e à medida que outros problemas forem resolvidos e a esperança de vida aumentar como se pretende, o impacto da dependência de nicotina e do consumo de tabaco, bem como outras doenças exportadas, tornar-se-á mais evidente.

2.7 O CESE sublinha em especial que, contrastando com o mencionado *supra*, nos países mais desenvolvidos da UE, à medida que a esperança de vida e a vida profissional ativa continuarem a aumentar, as consequências do tabagismo tornar-se-ão cada vez mais evidentes no local de trabalho e para a sociedade no seu conjunto, e, como tal, representarão um problema e uma responsabilidade cada vez maiores e mais visíveis para os empregadores e as organizações de empregadores e trabalhadores. Na atual recessão, as mortes prematuras (e evitáveis) de trabalhadores assalariados e a perda dos seus rendimentos ou pensões aumentarão os problemas das famílias que já lutam pela sobrevivência económica.

2.8 O CESE nota que embora o período de indução para cancro relacionados com o tabagismo permaneça constante, a esperança de vida geral para não fumadores continua a aumentar. A diminuição da esperança de vida devido ao tabagismo está, desta forma, a elevar-se de entre dois e três anos no início do século XX para entre vinte e trinta anos para quem começa a fumar tabaco hoje ou durante o período de tempo abrangido por esta proposta.

3. Observações na generalidade

3.1 A proposta da Comissão Europeia de uma diretiva relativa a produtos do tabaco centra-se numa série de medidas que visam assegurar o funcionamento adequado do mercado interno, incluindo ações para reduzir o comércio ilegal, e alcançar um elevado nível de proteção da saúde pública no que respeita aos riscos que o tabaco representa. Essas medidas dizem respeito aos seguintes aspetos:

- rotulagem e embalagem;
- ingredientes;
- rastreabilidade e elementos de segurança;
- vendas à distância transfronteiriças;
- produtos do tabaco sem combustão e alargamento da gama de produtos regulamentados.

3.2 No que respeita à rotulagem, embalagem e ingredientes, a proposta exige advertências sanitárias acrescidas relativas aos graves riscos que o consumo de tabaco acarreta para a saúde.

3.3 A proposta permite que os produtores mantenham os aromatizantes essenciais para as suas marcas atuais mas limita a utilização de novos aditivos não relacionados com tabaco destinados a aumentar o mercado, em especial entre os jovens. Assim, por exemplo, todos os maços de tabaco passarão a ter de incluir advertências sanitárias, com imagens e texto, cobrindo 75 % da sua superfície, para além de novas informações nas partes laterais (50 % de cada lado), do selo fiscal obrigatório em certos Estados-Membros, da mensagem de proibição de venda a menores e do espaço reservado para as novas medidas que garantem o seguimento e a rastreabilidade dos produtos do tabaco, o que implicará uma redução extrema do espaço disponível para a apresentação das marcas comerciais legitimamente registadas e outras imagens de *marketing*. Os Estados-Membros podem introduzir embalagens totalmente neutras se assim o desejarem, mas tal não é necessário nos termos da proposta em apreço. Além disso, os maços de tabaco passarão a ter dimensões mínimas de altura e largura, o que implicará o desaparecimento de alguns tipos de maços, em particular os que são concebidos para

⁽⁸⁾ <http://www.ash.org.uk/APPGillicit2013>.

atrair os jovens. Em 2009, foram introduzidas regulamentações semelhantes nos EUA para reduzir a atratividade para crianças e jovens. O CESE apoia todas estas medidas.

3.4 Para tal, será necessário alterar o desenho das embalagens, mas dificilmente se entende por que motivo isto teria um impacto significativo no emprego no setor das embalagens em países como a Alemanha, a Polónia, a França, a República Checa e a Áustria. Estima-se que as vendas de base dos produtos do tabaco acabados sob todas as formas se mantenham nos níveis atuais, já que se trata de um mercado verdadeiramente cativo de cerca de 150 milhões de consumidores viciados em nicotina já existentes em toda a UE. Contudo, há que salientar os potenciais ganhos consideráveis para a saúde pública – tanto em termos económicos como, sobretudo, em termos da redução do sofrimento humano –, bem como o facto de os ex-fumadores gastarem dinheiro noutro tipo de produtos, criando assim oportunidades para novos empregos. Os encargos anuais associados ao consumo de tabaco na UE estão estimados em 517 mil milhões de euros⁽⁹⁾. A nível dos Estados-Membros, os custos globais estimam-se em cerca de 4,6 % do PIB da UE⁽¹⁰⁾. Neste momento, a UE perde 25,3 mil milhões de euros em cuidados de saúde para tratar doenças associadas ao consumo do tabaco e 8,3 mil milhões de euros em perdas de produtividade⁽¹¹⁾. Isto é praticamente equivalente às receitas da indústria tabaqueira ao longo da cadeia de abastecimento (excluindo impostos), que perfazem um montante de 35 mil milhões de euros.

3.5 O CESE observa que os custos imputados diretamente a doenças resultantes do consumo de nicotina e produtos afins do tabaco são as melhores estimativas disponíveis atualmente dos custos reais para os Estados-Membros e são consideravelmente mais baixos do que o conceito teórico do «valor de uma vida humana» (1 milhão de euros por cada vida perdida ou encurtada), que a Comissão utilizou em anteriores avaliações de impacto para justificar legislação e equilibrar os custos previstos para as empresas e outras entidades. Se este número muito mais elevado fosse integrado nos presentes cálculos, concluir-se-ia que o benefício económico decorrente da adoção da proposta é de 700 mil milhões de euros, o que representa incentivos superiores a todas as outras considerações.

3.6 Importa assinalar também que o tabagismo e os hábitos relacionados não trazem quaisquer vantagens sociais ou económicas para os seus utilizadores e limitam-se a alimentar o seu vício de nicotina. Devido a esse vício, deixar de fumar é, de facto, um processo difícil e lento. Infelizmente, a consciencialização de que quase metade de todos os utilizadores (consumidores, cidadãos e pessoas vulneráveis) acabará por morrer prematuramente como resultado deste hábito não é suficiente, por si só, para superar a dependência. Por isso, é necessário reduzir todos os incentivos à iniciação ao tabagismo.

3.7 Embora as medidas aqui introduzidas não se destinem a ter e, de facto, provavelmente, não terão um impacto no comportamento dos fumadores adultos que existem atualmente, crê-se, segundo as experiências recolhidas em todo o mundo, que deverão contribuir para reduzir os incentivos que levam os jovens a começar a fumar. Acima de tudo, a redução do número de fumadores diminuirá significativamente os custos dos serviços de saúde e, a longo prazo, salvará muitas vidas e reduzirá o sofrimento humano.

3.8 O CESE assinala que esta proposta não chega a introduzir embalagens totalmente normalizadas, com cores e tipos de letra normalizados, como acontece na Austrália. As marcas individuais manter-se-ão e serão distinguidas através dos nomes dos fabricantes e dos aromatizantes específicos. Os requisitos de qualidade do produto continuarão a ser relevantes, uma vez que os consumidores continuarão a ser informados sobre o fabricante do produto que adquirem.

3.9 Não existem muitas provas concretas de que estas alterações às regras das embalagens conduzam a um aumento da contrafação ou do contrabando de tabaco. Pelo contrário, o consumo de tabaco ilícito pelos fumadores está intimamente relacionado com o preço e a disponibilidade⁽¹²⁾. Segundo os últimos dados do setor, o comércio ilegal de produtos de tabaco causa anualmente uma perda de receitas fiscais na União da ordem dos 10 mil milhões de euros. Atualmente, as vendas de tabaco de contrabando na UE representam 10 % do total⁽¹³⁾. A mercadoria de fora da UE, sobretudo da Rússia e da China, está facilmente disponível. A procura é grande nos países que sofrem restrições económicas e/ou onde se cobram impostos elevados sobre os produtos do tabaco. As vendas ilegais põem em risco o emprego na UE, reduzem as receitas fiscais dos governos e diminuem a rentabilidade das vendas legais. Consequentemente, há que envidar todos os esforços possíveis para limitar o contrabando de tabaco, melhorando a segurança, implantando medidas de vigilância e de prevenção e sujeitando os produtos do tabaco a controlos de qualidade mais rigorosos, para citar apenas alguns exemplos. Deve ponderar-se a utilização de cunhagens de identificação ou etiquetagem eletrónica, a par de outras medidas já acordadas com a indústria tabaqueira.

⁽⁹⁾ Cf. avaliação de impacto, p. 15.

⁽¹⁰⁾ Um estudo sobre a responsabilidade e os custos para a saúde no âmbito do tabagismo, realizado pela Comissão Europeia, avalia o custo total de 2009 (em termos de cuidados de saúde, perdas de produção e vidas humanas) em 544 mil milhões. (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf, p. 2).

⁽¹¹⁾ Cf. a avaliação de impacto da Comissão.

⁽¹²⁾ Moodie C, Hastings G, Joossens L. *Young adult smokers' perceptions of illicit tobacco and the possible impact of plain packaging on illicit tobacco purchasing behaviour* [As perceções dos jovens sobre o tabaco ilícito e o possível impacto de embalagens simples no comportamento de aquisição de tabaco ilícito]. Eur J Public health, primeira publicação em linha em 26 de março de 2011. DOI:10.1093/eurpub/ckr038. in «Claims that Standardised Packaging Would Increase Illicit Trade are Untrue» [Alegações de que as embalagens normalizadas aumentariam o comércio ilícito não são verdadeiras], Smoke Free Partnership, 10 de setembro de 2012. <http://www.smokefreepartnership.eu/response-to-tobacco-retailers>.

⁽¹³⁾ Ver nota 5.

3.10 Independentemente dos custos decorrentes da implementação destas propostas, importa não esquecer que os potenciais benefícios mundiais de uma melhor saúde pública em consequência da redução do consumo de tabaco são muito superiores. Estudos comprovaram que os governos e empregadores que tomaram medidas para proibir o fumo no local de trabalho detetaram efeitos positivos imediatos (maior produtividade, menor absentismo, despesas mais reduzidas de manutenção das instalações e menores custos com cuidados de saúde e seguros de saúde) (14).

3.11 A proposta prevê igualmente 16 atos delegados que outorgam à Comissão Europeia competências para regular e decidir sobre elementos específicos da diretiva, nos termos do artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (15).

4. Observações na especialidade

4.1 A diretiva deve continuar a centrar-se em realizar os objetivos propostos, tanto no que diz respeito ao mercado interno como em matéria de saúde pública, fixando medidas tanto a longo prazo como a curto prazo. Neste contexto, não podemos deixar de referir que as estimativas da própria Comissão Europeia quanto aos efeitos das medidas em causa em termos de saúde pública dizem respeito a uma redução de 2 % do número de fumadores existentes ou prováveis. A diretiva tenciona sobretudo restringir o aumento dos atuais níveis de consumo, e não reduzi-los. Embora esta percentagem possa parecer baixa, há um claro impacto positivo em diversos aspetos.

4.2 As pessoas na idade ativa que deixam de fumar (bem como potenciais fumadores que não começam) vivem mais tempo e, por conseguinte, têm uma vida profissional ativa mais longa. Estima-se que, atualmente, os fumadores morrem 14 anos mais cedo do que as pessoas que nunca fumaram, devido a doenças relacionadas com o tabagismo ou complicações associadas. À medida que aumenta a esperança de vida, especialmente para os não fumadores, aumenta também essa diferença. Uma redução de 2 % no consumo de tabaco equivale a 2,4 milhões de fumadores deixarem de fumar e a 16,8 milhões de anos de vida ganhos. Isto representaria um ganho para a sociedade de 10,3 mil milhões de euros anuais e reduziria as despesas com cuidados de saúde em 506 milhões de euros por ano. Os benefícios resultantes do aumento da produtividade, em consequência da diminuição da taxa de absentismo, reformas antecipadas e ocorrências semelhantes, seriam de 165 milhões de euros por ano (16).

4.3 A inclusão de advertências sanitárias em 75 % da superfície de ambas as faces dos maços de tabaco, juntamente com as novas menções informativas que cobrem 50 % da superfície dos lados (artigo 9.º) fazem parte de um pacote de medidas que contribuem para reduzir o número global de fumadores. As embalagens de tabaco devem ser concebidas de forma que as informações apresentadas sobre o conteúdo do produto não sejam enganosas. Como tal, devem incluir uma indicação clara dos riscos para a saúde, incluindo a morte prematura. As advertências devem estar expostas nos pontos de venda. A publicidade nos pontos de venda deve, evidentemente, ser proibida.

4.4 A limitação dos ingredientes para eliminar sabores ou aromas distintivos (artigo 6.º) e a apresentação visual dos maços são particularmente importantes. Tornar o tabaco menos atrativo, que constitui um dos critérios objetivos, é particularmente relevante para algumas faixas etárias e também especificamente para jovens e adolescentes do sexo feminino, que formam hoje um dos mercados em mais rápido crescimento na UE, estando assim sujeitas a uma maior pressão publicitária para começar a fumar.

4.5 Assim, o CESE subscreve plenamente a proposta da Comissão de proibir a introdução no mercado de novos produtos com sabor a pastilha elástica, piña colada, mojito, etc., os designados «cigarros com sabores», que se dirigem especificamente aos potenciais consumidores mais jovens e principalmente do sexo feminino. As embalagens «slim» também se destinam especificamente às jovens do sexo feminino, numa tentativa de associar a forma corporal, o peso e o glamour a um hábito que acabará por provocar a morte prematura a metade delas. Visto que os perigos inevitáveis a longo prazo do consumo do tabaco com nicotina são atualmente conhecidos e reconhecidos por todas as partes, o CESE não consegue imaginar como podem estas estratégias de marketing ter sido desenvolvidas, quanto mais postas em prática, por fabricantes responsáveis.

4.6 O CESE solicita à Comissão que adote uma definição clara e um enquadramento jurídico adequado para os «produtos com um risco reduzido», que materialize de forma cientificamente inquestionável a redução do risco relativamente aos cigarros convencionais. O conceito de «risco reduzido» aplica-se aos produtos que podem substituir os cigarros convencionais e que apresentam riscos muito menores para a saúde, e não aos produtos para deixar de fumar. Os produtos que contêm tabaco com menos nicotina ou, melhor ainda, que contêm nicotina sem tabaco (cigarros eletrónicos) e que estão sujeitos ao disposto na diretiva devem ser objeto de uma definição e regulamentação claras, que permitam informar os consumidores sobre os seus riscos ou benefícios a longo prazo em comparação com os produtos de tabaco convencionais.

(14) Carin Hakansta, Organização Mundial de Saúde, documento de trabalho *Workplace smoking: A Review of National and Local Practical and Regulatory Measures* [Fumar no local de trabalho: Um revisão das práticas e medidas regulamentares a nível nacional e local], março de 2004, p. 6, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108424.pdf.

(15) JO C 115 de 9.5.2008, p. 172.

(16) Documento de trabalho dos serviços da Comissão «Avaliação do impacto», que acompanha a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco e produtos afins: http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf, p.116.

4.7 A proposta da Comissão Europeia contempla também medidas destinadas a combater o comércio ilegal de tabaco. Concretamente, o artigo 14.º prevê a criação de um sistema de rastreabilidade e a adoção de medidas de segurança para assegurar que só possam ser comercializados na UE produtos que satisfaçam as exigências da diretiva. Essas medidas criarão encargos económicos e administrativos que as pequenas e médias empresas poderão ter dificuldade em suportar (ao contrário das grandes 4 ou 5 multinacionais que dominam o comércio mundial de tabaco e produtos afins), e gerarão ainda mais encargos administrativos para os Estados-Membros, que devem efetuar o controlo da sua aplicação. Espera-se que o sistema ajude a combater o contrabando e o comércio ilegal. Neste sentido, o CESE considera que o teor do artigo 14.º da proposta deveria ser exatamente o mesmo que o das cláusulas sobre rastreabilidade previstas no protocolo para a eliminação do comércio ilícito de produtos do tabaco, concluído no final do ano passado pela Conferência das Partes no âmbito da Organização Mundial de Saúde (17).

4.8 No caso dos charutos, das cigarrilhas e do tabaco para cachimbo, a proposta reserva-se o poder de suprimir automaticamente determinadas exceções consagradas no texto, caso ocorra uma «alteração substancial das circunstâncias», ou seja, um aumento do volume de vendas de, no mínimo, 10 % em pelo menos dez Estados-Membros ou de 5 % nos fumadores com menos de 25 anos de idade. Contudo, em 10 dos atuais 27 Estados-Membros, o mercado destes produtos é extremamente pequeno, podendo verificar-se facilmente uma variação de 10 %, sem repercussões significativas para o emprego ou as receitas fiscais.

4.9 O CESE faz notar que o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê a delegação de poderes através de um ato delegado que cumpra uma série de requisitos. Deste modo, só é possível adotar um ato delegado no que respeita a elementos não essenciais de um ato legislativo.

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 89 |
| Contra: | 162 |
| Abstenções: | 17 |

Ponto 1.4 (novo)

Aditar.

«Salientando a importância do bom estado de saúde da população e dos benefícios que daí advêm em diferentes domínios, o CESE propõe aos Estados-Membros que promovam o alargamento dos espaços sem fumo (smoke-free environments), nos quais os cidadãos possam obter apoio tanto moral como médico e destinados em particular aos jovens, aos estabelecimentos de ensino, às empresas, etc. Da mesma forma, seria necessário fomentar a elaboração e a atualização de diferentes métodos de apoio e de diversas redes de cooperação inovadoras e educativas.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 1.5

Alterar.

«Existe o risco de uma perda considerável de receitas fiscais, em virtude do aumento do comércio ilegal, da diminuição das vendas e da redução dos preços. Atualmente, os impostos cobrados sobre o tabaco na União Europeia ascendem a quase 100 mil milhões de euros. A aplicação de impostos sobre o tabaco representa o tipo de intervenção mais eficaz e mais económica para reduzir o consumo do tabaco, em particular junto dos jovens e das categorias de cidadãos com poucos rendimentos (18). Segundo diferentes estudos, o preço dos produtos do tabaco é a terceira razão invocada com mais frequência pelos fumadores para deixarem de fumar (19). Importa também assinalar que o dinheiro economizado, consagrado anteriormente à aquisição de produtos do tabaco, será utilizado para adquirir outros bens que também são tributados.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

(17) [http://apps.who.int/gb/ictc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ictc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf).

(18) Stefan Callan, *Smoke Free Partnership, Tabakas nodokļi un nelikumīga tirdzniecība, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit*, 2012, p.5, http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.tttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf.

(19) Comissão Europeia, *Attitudes of Europeans Towards Tobacco*, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, p. 84.

Ponto 1.8

Alterar.

«~~Para além das competências alargadas conferidas~~ A atribuição à Comissão de ~~amplas competências~~ para desenvolver posteriormente alguns aspetos essenciais da diretiva, através de atos delegados, ~~importa que as decisões sejam tomadas de modo transparente e respeitando os interesses~~ viola o princípio da subsidiariedade e constitui uma usurpação de competências soberanas dos Estados-Membros. O CESE ~~salienta que uma ação vinculativa deve estar em conformidade com o~~ ~~considera inaceitável o~~ recurso a atos delegados que não se insiram dentro do expressamente previsto pelo artigo 290.º do TFUE. Além disso, ~~8~~ ~~parlamentos nacionais (controlo da subsidiariedade)~~ emitiram 14 votos contra a proposta da Comissão por desrespeito do princípio da subsidiariedade⁽²⁰⁾»

Resultado da votação

A favor: 69
 Contra: 157
 Abstenções: 29

Ponto 1.9

Alterar.

«O CESE é favorável à redução dos riscos, instando, por conseguinte, a Comissão a adotar uma definição clara e um enquadramento jurídico adequado para os «produtos com um risco reduzido»; ~~que materialize de forma cientificamente inquestionável a redução do risco relativamente aos cigarros convencionais; esta observação deve aplicar-se, em particular, aos produtos que contêm tabaco (e não nicotina química) e que, conseqüentemente, estão sujeitos ao disposto na diretiva.»~~

Resultado da votação

A favor: 69
 Contra: 157
 Abstenções: 29

Ponto 3.1

Alterar.

«(...) Dos seis domínios em causa, três podem ter um impacto enorme no emprego e nas receitas fiscais dos Estados-Membros. No caso da rotulagem, da embalagem e dos ingredientes, a proposta impõe advertências sanitárias desproporcionalmente exigentes face às atualmente em vigor ainda mais visíveis, limitando o formato, o sabor e o conteúdo dos produtos do tabaco. Assim, por exemplo, todos os maços de tabaco passarão a ter de incluir advertências sanitárias, com imagens e texto, cobrindo 75 % da sua superfície. Isto para além das novas informações nas partes laterais (50 % de cada lado), do selo fiscal obrigatório em certos Estados-Membros, da mensagem de proibição de venda a menores e do espaço reservado para as novas medidas que garantem o seguimento e a rastreabilidade dos produtos do tabaco; ~~o que implicará, na prática, uma redução extrema do espaço disponível para a apresentação das marcas comerciais legitimamente registadas. Por outro lado, os maços de tabaco passarão a ter dimensões mínimas de altura e largura, o que implicará o desaparecimento de alguns tipos de maços. É o caso do modelo «casket», muito consumido em certos países, nomeadamente na Grécia. Desapareceria igualmente o modelo de maço de tabaco mais consumido em Portugal. Por outro lado, essa alteração das embalagens, que não se baseia em quaisquer dados científicos, pode comprometer o emprego no setor da indústria do acondicionamento e das embalagens, que assume grande importância em vários países europeus, nomeadamente na Alemanha, na Polónia, em França, no Reino Unido e na Áustria. Importa referir que as exigências mínimas em termos de altura e de largura das embalagens de tabaco não foram tidas em conta na consulta pública ou na avaliação de impacto. Passa também a ser proibida a venda de cigarros com aromas característicos, sendo adotada uma nova definição de «cigarilha», que contraria a legislação fiscal em vigor na União desde há pouco mais de um ano⁽²¹⁾. A nova apresentação gráfica dos maços de tabaco bem como os requisitos mínimos para o comprimento e a largura terão resultados positivos, nomeadamente por não criarem tentações junto do grupo de risco que são as crianças e os jovens. Estudos comprovam, sem sombra de dúvida, que a embalagem é um instrumento de comercialização para vender a mercadoria. Atualmente, a embalagem dos produtos do tabaco é muitas vezes elaborada de forma estratégica, a fim de chamar a atenção de um público específico. A título de exemplo, estudos mostram que na Letónia as mulheres escolhem produtos com uma embalagem de cor clara, pois pensam que o seu teor de alcatrão é mais reduzido, sendo portanto menos nocivos para a saúde. Além disso, o público das crianças considera que uma embalagem colorida significa que o produto não tem um impacto negativo na saúde⁽²²⁾. Por conseguinte, uma embalagem uniforme, de preferência com um aspeto simples, não enganará os consumidores sobre os efeitos reais do produto. Pelo contrário, há estudos que indicam que uma embalagem simples provoca sensações de tédio, mau cheiro, nojo, velho, etc⁽²³⁾»~~

⁽²⁰⁾ http://www.ipex.eu/IPEXL_WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&apLang=PT.

⁽²¹⁾ Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados.

⁽²²⁾ <http://www.cancercampaigns.org.uk/ourcampaigns/theanswerisplain/moreinformation/>

⁽²³⁾ *The Packaging of Tobacco Products*, março de 2012, The Centre for Tobacco Control Research Core funded by Cancer Research UK, http://www.cancerresearchuk.org/prod_consump/groups/cr_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr_036687.pdf, p.40.

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 3.2

Alterar.

«Consequentemente, se todos os maços de tabaco passarem a ter o mesmo formato e sabor, o preço passará a ser o único critério de diferenciação entre marcas, empobrecendo assim a cadeia de valor de todo o setor. Com o preço como único elemento de concorrência, assistir-se-á a uma queda dos preços, podendo, porém, os Estados-Membros aplicar impostos especiais de consumo mais elevados e gerar, assim, receitas que provocará, por um lado, uma diminuição das receitas dos operadores do setor e das receitas fiscais dos Estados e, por outro, a destruição de empregos no setor.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 3.3 (novo)

Aditar.

«Mesmo que as embalagens dos produtos de tabaco sejam homogeneizadas, reduzindo assim os sinais distintivos dos diferentes fabricantes, as embalagens guardarão um espaço delimitado e normalizado destinado ao nome da empresa e do produto, cuja dimensão, cor e caracteres impressos serão uniformizados. O critério da qualidade do produto conservará a sua atualidade, na medida em que o consumidor continuará a ser informado sobre o fabricante do produto por si adquirido.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 3.3

Suprimir.

«O facto de o preço passar a ser o único critério de diferenciação fará com que o tabaco de qualidade cultivado na União Europeia deixe de ser atrativo para as empresas com fábricas no território da União, já que o critério da qualidade deixará de ser pertinente para a compra de folha de tabaco. Contrariamente ao referido pela Comissão na avaliação de impacto, isto pode implicar sérios riscos para os postos de trabalho dependentes do cultivo de folha de tabaco. Todos os anos são colhidas na União Europeia 250 000 toneladas de folha de tabaco, sobretudo em Itália (89 000 toneladas), na Bulgária (41 056), em Espanha (38 400) e na Grécia (24 240). Este elo da cadeia de produção emprega 400 000 pessoas, nomeadamente 110 000 na Bulgária, 75 100 na Polónia e 59 300 em Itália (24).»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

(24) Ver nota n.º 11.

Ponto 3.7

Alterar.

~~«Por outro lado, a proposta de diretiva prevê 16 atos delegados que outorgam à Comissão Europeia competências para regular e decidir sobre elementos essenciais particulares da mesma, o que é expressamente excluído pelo em conformidade com o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (25). Deste modo, o Conselho, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais ficam praticamente sem margem de manobra quanto à regulamentação de aspetos fundamentais da diretiva.»~~

Resultado da votação

A favor: 69
 Contra: 157
 Abstenções: 29

Ponto 4.1.1 (novo)

Aditar.

«Nos países afetados pela crise económica dos últimos anos, como, por exemplo, a Letónia, os custos económicos e para a saúde decorrentes do consumo do tabaco são surpreendentemente elevados: os casos de morte ligada a este consumo afetam 25 % de homens e 4 % de mulheres e 12 % das doenças neste país estão associadas às consequências do consumo de tabaco. Os custos aproximados do tratamento destas doenças atingiram 29 milhões de euros, o que equivale a 3,27 % do orçamento total dos cuidados de saúde. As perdas de produção decorrentes do absentismo causado por doenças associadas ao consumo de tabaco atingem 29,5 %, o que corresponde, na Letónia, a um prejuízo na ordem dos 12 milhões de euros. Do mesmo modo, as mortes prematuras provocadas pelo consumo de tabaco implicam custos acrescidos, que se elevam a cerca de 2,5 mil milhões de euros, ou seja, 9,38 % do PIB (26).»

Resultado da votação

A favor: 69
 Contra: 157
 Abstenções: 29

Ponto 4.2

Alterar.

~~«Este aumento desproporcionado da dimensão das Estas advertências sanitárias irá ainda provocar/produzirão os seguintes efeitos:~~

- ~~— a expropriação unilateral preservação dos legítimos direitos de propriedade intelectual e industrial dos fabricantes, impossibilitados de utilizar as respetivas marcas registadas. Segundo o Tribunal de Justiça da União Europeia considera que estes direitos podem ser restringidos, na medida em que não são absolutos(27), os fabricantes têm o direito de utilizar as respetivas marcas comerciais registadas e de continuar a distinguir os seus produtos;~~
- ~~— novas restrições da concorrência, num setor em que as empresas já têm muita dificuldade em diferenciar-se;~~
- ~~— a violação de direitos comerciais básicos inerentes a qualquer atividade comercial legatõ reconhecimento de que a saúde pública e as vantagens associadas constituem um valor primordial que deve ter prioridade sobre qualquer atividade de comércio do tabaco;~~
- ~~— obstáculos à introdução de novos produtos no mercado de novos produtos que são particularmente nocivos para a saúde da população e, conseqüentemente, para o crescimento económico; e~~
- ~~— o fim da investigação e das possibilidades de melhoria da qualidade dos produtos oferecidos. A limitação arbitrária da introdução de produtos de nova geração, sem dar a possibilidade de estabelecer um quadro normativo claro que sirva para analisar a redução dos riscos destes produtos para a população, pode constituir também um travão à criação de riqueza e de postos de trabalho associados à inovação e investigação neste setor. Além disso, esses novos produtos, com riscos potencialmente menores, não deveriam ser sujeitos às mesmas restrições que os produtos convencionais.»~~

(25) JO C 115 de 9.5.2008, p. 172.

(26) http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf

(27) Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 17 de outubro de 1990 proferido no processo C-10/89.

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 4.3

Alterar.

~~«O mesmo sucede com a~~ A limitação dos ingredientes para eliminar sabores ou aromas distintivos (artigo 6.º), bem como a apresentação visual das embalagens são particularmente importantes. Um dos critérios objetivos, como o de tornar o tabaco menos atrativo, é especialmente pertinente para determinadas faixas etárias ou para um género em particular, que também não se baseia em quaisquer dados científicos, como a redução da toxicidade ou da potencialidade de criar dependência desses mesmo ingredientes, mas sim num critério tão subjetivo como o de reduzir os atrativos do tabaco e em estereótipos subjetivos sobre o tipo de tabaco fumado por cada faixa etária ou por cada um dos sexos. A mesma subjetividade é demonstrada quando se proíbem arbitrariamente e sem qualquer argumentação que o justifique determinados formatos, como os cigarros finos («slim») (o que não fora incluído na consulta pública nem é abrangido pela avaliação de impacto), os cigarros curtos, todos os tipos de cigarros de mentol, fixando-se um peso mínimo para os pacotes de tabaco picado, harmonizando-se os formatos das latas de tabaco, ou mesmo, inventando uma nova categoria de «cigarrilhas», em violação da Diretiva 2011/64/UE⁽²⁸⁾, em vigor desde 1 de janeiro de 2011. A proibição dos cigarros «slim» e de mentol, que são muito populares em alguns países europeus, obrigará os consumidores, que deixarão de lhes ter acesso, a recorrerem ao mercado de contrabando para os adquirir. Além disso, trata-se de produtos de tabaco que, na sua grande maioria, são consumidos por fumadores adultos, não se aplicando, pois, neste caso, o argumento de que se pretende prevenir o acesso dos menores ao consumo de tabaco. No caso concreto dos cigarros de mentol, por exemplo, importa referir que este tipo de tabaco é sobretudo consumido por pessoas de idade e que, além disso, alguns países com legislações muito desenvolvidas em matéria de luta contra o tabagismo e que preveem disposições muito concretas quanto à proibição de determinados ingredientes, nomeadamente os Estados Unidos e o Canadá, não proibiram os cigarros de mentol, o que leva o CESE a propor que essa proibição seja suprimida da proposta de diretiva.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 4.3.1

Alterar.

~~«Concluindo, o~~ CESE subscreve plenamente a proposta da Comissão de proibir a introdução no mercado de novos produtos com sabor a pastilha elástica, piña colada, mojito, etc., os designados «cigarros com sabores», que se dirigem sobretudo aos consumidores mais jovens.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 4.3.2

Alterar.

«Uma limitação excessiva dos ingredientes poderia provocar uma harmonização dos sabores, e, desse modo, impossibilitar a diferenciação dos concorrentes, limitando o investimento e o eventual lançamento de novos produtos, tudo em detrimento dos consumidores, que deixariam assim de ter possibilidade de escolha o que constituiria um incentivo suplementar para os consumidores efetivos e potenciais de produtos de tabaco se informarem sobre o produto que estão a consumir ou para evitarem tais produtos, melhorando assim a sua saúde, a sua produtividade e também outros fatores que exercem uma influência crucial sobre a qualidade de vida.»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

⁽²⁸⁾ Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados, JO L 176 de 5.7.2011 p. 24-36.

Ponto 4.5

Suprimir.

«Por outro lado, a proposta de diretiva da Comissão Europeia contempla medidas destinadas a combater o comércio ilegal de tabaco. Concretamente, o artigo 14.º prevê a criação de um sistema de rastreabilidade e a adoção de medidas de segurança para assegurar que só possam ser comercializados na UE produtos que satisfaçam as exigências da diretiva. Essas medidas criarão encargos económicos e administrativos desproporcionados, que muitas pequenas e médias empresas não podem suportar, e, longe de reduzirem o comércio ilegal, gerarão ainda mais encargos administrativos para os Estados Membros, que devem efetuar o controlo da sua aplicação. Além disso, o sistema não ajudará a combater o contrabando e o comércio ilegal, os quais, pelo contrário, serão favorecidos pelas restantes medidas previstas na proposta. Neste sentido, o O CESE considera que o teor do artigo 14.º da proposta de diretiva deveria ser exatamente o mesmo que o das cláusulas sobre rastreabilidade previstas no protocolo para a eliminação do comércio ilícito de produtos do tabaco concluído no final do ano passado pela Conferência das Partes no âmbito da Organização Mundial de Saúde (29).»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

Ponto 4.6

Suprimir.

«Por último, a diretiva permitirá ainda à Comissão Europeia regular e alterar, mediante a proliferação de atos delegados, certos aspetos fundamentais como os níveis de aditivos, o teor das advertências sanitárias, bem como a sua localização e dimensão. Neste sentido, os Estados Membros ficam praticamente sem margem de manobra quanto à aplicação da diretiva, o que representa uma forma de intervencionismo extremo, raramente utilizado até à data na União Europeia e que viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, como já foi alegado pelos parlamentos nacionais de oito Estados Membros (30) (Itália, República Checa, Grécia, Bulgária, Dinamarca, Portugal, Roménia e Suécia). No caso de Itália, o parlamento não se limitou a indicar que a proposta violava os referidos princípios, tendo destacado que alguns modelos de cigarros proibidos, como os cigarros slim ou com baixo teor de alcatrão, poderiam ser um instrumento útil no âmbito de uma política para a redução ou o abandono do hábito de consumo de tabaco (31).»

Resultado da votação

| | |
|-------------|-----|
| A favor: | 69 |
| Contra: | 157 |
| Abstenções: | 29 |

(29) [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf).

(30) <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=PT>.

(31) Parecer da Comissão de Assuntos Sociais do parlamento italiano sobre o documento da Comissão Europeia COM(2012) 788 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica — Comunicação de atualização das ações da política industrial

COM(2012) 582 final

(2013/C 327/14)

Relator: **Joost VAN IERSEL**

Correlator: **Enrico GIBELLIERI**

Em 10 de outubro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica - Comunicação de atualização das ações da política industrial

(COM(2012) 582 final).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 18 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe com muita satisfação a atenção prestada à indústria europeia – indústria transformadora e serviços –, refletida na atualização da política industrial efetuada pela Comissão em outubro de 2012, incluindo os anexos com análises conexas sobre as políticas industriais, bem como sobre as carências sentidas nos Estados-Membros. Muitos elementos estão de acordo com as posições expressas pelo CESE ⁽¹⁾. O verdadeiro desafio estará na aplicação.

1.2 A política industrial, uma das sete iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, devia ser um elemento essencial da iniciativa da UE para o crescimento, sobre a qual muito se fala mas muito pouco se faz. É necessário ter a mentalidade certa e adotar abordagens coerentes. O impacto político é patente. O CESE insta a Comissão, o Conselho e o PE a intensificarem iniciativas (coerentes) e políticas transversais que respondam ao enorme desafio de reforçar a produção industrial europeia em toda a Europa.

1.3 O Conselho Europeu deve assumir a liderança na elaboração de uma estratégia para a política industrial e a Comissão deve ser plenamente envolvida. É necessária uma atenção específica e partilhada dos diversos Conselhos (Competitividade, Investigação, Ambiente, Política Social), da Comissão e do PE, na elaboração e promoção de políticas modernas em toda a Europa.

1.4 A fim de se tornar uma estratégia motora para a Europa, as decisões sobre a política industrial no tocante a ações,

roteiros e prazos devem ser comunicadas eficazmente, o que não acontece de todo neste momento.

1.5 Além disso, a UE necessita da maior convergência europeia possível das 27 políticas industriais nacionais e da política industrial europeia, o que, segundo um amplo conjunto de estudos, não acontece hoje em dia. A diversidade é um trunfo, a fragmentação é nociva. Importa resolver os desequilíbrios geopolíticos.

1.6 Criar melhores condições-quadro significa, antes de mais, a realização do mercado interno da UE no âmbito da economia social de mercado, assegurada por avaliações e regulamentos adequados e uma aplicação correta em toda a União. Os investimentos públicos em ligações transfronteiras, tais como estradas, vias navegáveis, portos, aeroportos e caminhos-de-ferro, devem apoiar o mercado interno.

1.7 Com o desemprego a afetar mais de 26 milhões de pessoas, um crescimento reduzido e orçamentos cada vez mais limitados, a indústria e a inovação necessitam de perspectivas e condições estimulantes. Há que procurar o justo equilíbrio entre a consolidação orçamental – medidas de austeridade –, os programas nacionais de reformas (PNR) e a política industrial para gerar investimentos e emprego, reforçando a confiança.

1.8 Qualquer iniciativa da UE deverá sustentar a posição da Europa na dinâmica mundial enquanto concorrente e parceiro. O objetivo muito ambicioso de 20 % para a indústria transformadora até 2020 exige avultados investimentos e ajustamentos políticos substanciais. É muito importante melhorar a produtividade.

⁽¹⁾ Ver, entre outros, JO C 218 de 23.7.2011, p. 38, uma apreciação pelo CESE da comunicação anterior da Comissão Europeia sobre a política industrial de 2010.

1.9 A criação de boas condições para a indústria exige mais do que disposições e ajustes técnicos, elas abarcam todo o enquadramento do setor, nomeadamente uma política energética e climática coerente e previsível a longo prazo de apoio a uma base industrial competitiva. Essas condições deviam estar na base de desempenhos extraordinários e fomentar novas indústrias emergentes.

1.10 As políticas da UE devem ser concebidas especificamente para cada setor e baseadas em avaliações que partam da base, permitindo assim resolver da melhor forma os desafios e as capacidades económicas e técnicas. Estes princípios devem também nortear os esforços para alcançar os objetivos da iniciativa emblemática sobre a eficiência dos recursos, que se destinam a melhorar a eficiência na utilização das matérias-primas e, ao mesmo tempo, a promover a inovação e a capacidade de resistência das empresas europeias.

1.11 A política industrial tem uma forte dimensão social que afeta todos os níveis da sociedade: regiões e municípios, empresas, mão-de-obra em locais de trabalho em rápida mutação (digitalização, automatização, produção associada aos serviços, TIC, setor do ensino e universidades, consumidores e cidadãos). A política industrial está ligada tanto à reestruturação como à antecipação. Deve também proporcionar atividades educativas, formativas e informativas modernas e promover a inovação tecnológica, a criatividade e o espírito empreendedor. Importa ainda antecipar as mudanças demográficas e reagir a elas de forma apropriada.

1.12 O desempenho industrial está a ser fomentado por regiões ambiciosas daí que a UE e os Estados-Membros devam encorajar as suas práticas autónomas, incluindo a especialização e respetiva investigação, qualificações e agrupamentos empresariais. Há muito a conquistar neste domínio.

1.13 Há que salientar iniciativas e projetos, bem como os exemplos nacionais e regionais bem-sucedidos, a fim de reforçar a confiança dos cidadãos e dos atores socioeconómicos. Há que promover contratos de parceria entre a UE e os Estados-Membros e a criação de redes entre os Estados-Membros e as regiões. O Semestre Europeu anual oferece muitas oportunidades de monitorização contínua.

1.14 A política industrial da UE deve ser um processo de partilha de visões e competências europeias e nacionais, bem como de ações partilhadas, em que o mundo empresarial e os sindicatos participem de pleno direito. É também imprescindível o empenho dos demais intervenientes, como as escolas, as universidades (investigação), as ONG, os consumidores e outros, sempre que apropriado.

1.15 Apesar das diferenças substanciais em desempenho económico entre os Estados-Membros, todos devem beneficiar das boas práticas e dos pontos de vista e estratégias em que se apoiam.

1.16 O CESE tem formulado repetidamente propostas sobre setores e sobre a política industrial (ver anexo). O presente

parecer debruça-se essencialmente sobre a coerência de questões importantes e sobre uma gestão eficaz mediante coordenação e ajustamentos.

2. Contexto

– A. Ao nível mundial

2.1 Segundo a análise da Comissão, os custos do trabalho parecem estar a tornar-se uma parte cada vez mais diminuta dos custos totais de produção⁽²⁾. A produtividade é um fator importante. Alguma produção está a regressar à Europa, mas a concorrência está a aumentar noutros setores como a melhoria das infraestruturas económicas nos países BRIC, a valorização do euro e os preços da energia, que estimulam os investimentos em países terceiros.

2.2 A Europa continua também a acusar atraso relativamente aos EUA e ao Japão em termos de desempenho inovador e especialização tecnológica. A Europa tem mais peso do que os EUA no setor tecnológico médio-alto e médio-baixo, mas o fosso tradicional entre os dois continentes no segmento da alta tecnologia aumentou acentuadamente nos últimos anos.

2.3 A Casa Branca e o Congresso têm mostrado recentemente um forte empenho no renascimento industrial com uma estratégia nacional para a competitividade para 2014-2018⁽³⁾. Um aspeto central é o papel e o valor da indústria transformadora na economia, segurança e liderança mundial dos EUA.

2.4 As parcerias público-privadas reforçam as infraestruturas tecnológicas e inovadoras. Os ministérios da Defesa, Energia e Comércio estão diretamente envolvidos, tal como a Fundação Nacional para as Ciências e a NASA, impulsionando um grande número de institutos nacionais de investigação e universidades.

2.5 Esta evolução é notável num país que, até há pouco, defendia a economia pós-industrial. A crescente competitividade da China e de outros países fez soar o sinal de alarme. As perceções estão a mudar. Prevê-se que a China assumirá a liderança como maior potência económica do mundo até 2030, enquanto os EUA manterão a liderança mundial, e o Japão e a Europa seguirão, de longe⁽⁴⁾.

2.6 Prevê-se que a nova exploração petrolífera e, sobretudo, de gás de xisto acabará por levar os EUA a uma independência energética. Esta exploração está a ser vista como uma revolução energética capaz de gerar um renascimento industrial nos EUA e mudanças geopolíticas. Os problemas ambientais e de saúde subjacentes têm de ser resolvidos⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2012) 297 final, p. 10.

⁽³⁾ *American Manufacturing Competitiveness Act* [Lei sobre a competitividade da indústria americana] de 2012.

⁽⁴⁾ *Global Trends: Alternative Worlds* [Tendências globais: Mundos alternativos], Conselho Nacional de Segurança, Washington, dezembro de 2012.

⁽⁵⁾ Environmental Protection Agency [Agência de Proteção do Ambiente] dos EUA, *Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources: Progress Report* [Estudo sobre os potenciais efeitos da fraturação hidráulica nos recursos de água potável: relatório de progresso], dezembro de 2012 (<http://www2.epa.gov/hfstudy>).

2.7 A China, o Brasil e a Índia continuam a crescer, o mesmo acontecendo com a Rússia. Outros países asiáticos e sul-americanos seguem rapidamente a mesma via. Durante anos, o crescimento no mundo em desenvolvimento tem-se situado acima da média, especialmente na Ásia. Os seus sistemas de ensino recentemente estabelecidos estão a produzir em massa técnicos e engenheiros altamente educados e qualificados. Paralelamente, estão a ser criados institutos de investigação enormes. A qualidade dos produtos e os processos inovadores estão a melhorar rapidamente. Os sistemas de transporte e as infraestruturas dos serviços estão em rápida modernização.

2.8 Na China, assiste-se ao surgimento de um sistema misto de capitalismo público e de mecanismos de mercado livre⁽⁶⁾, estreitamente interligado com as tradições culturais (e políticas) nacionais. A criação de riqueza não anda a par da democracia nem do respeito pelos direitos humanos e dos trabalhadores. As condições ambientais e de saúde mantêm-se subdesenvolvidas, embora a qualidade da produção esteja a subir. A possibilidade de reações violentas está longe de ser imaginária. Mas é justo afirmar que as intervenções capitalistas pelo Estado continuarão a orientar certos tipos de produção que correspondem às ambições nacionais. Os investimentos de fundos soberanos poderão funcionar de forma similar, tanto para o exterior como para o interior.

2.9 Certos países possuem uma estrutura de governação mais flexível do que a UE por só terem um centro principal de decisão, uma estratégia comum e objetivos aprovados no setor público.

2.10 Alguns países de África estão também a atravessar uma fase de rápido desenvolvimento e a China investe em peso sem se preocupar com o impacto social.

2.11 O contexto mundial e a geopolítica estão a mudar constantemente. A informação reveste uma importância primordial para sensibilizar a opinião pública e política. O CESE recomenda que se estabeleça um quadro de avaliação anual da UE sobre um determinado número de mudanças socioeconómicas, tecnológicas e laborais em regiões importantes do mundo.

– B. Europa

2.12 As análises aprofundadas da Comissão sobre as tendências europeias e nacionais mostram uma maior sensibilização para a necessidade de uma indústria transformadora.

2.13 As situações divergem muito de país para país, com a Alemanha a representar quase 30 % da indústria transformadora da Europa e alguns países – grandes e pequenos – com percentagens substancialmente inferiores ou muito pequenas. Em alguns Estados-Membros, o investimento na indústria desceu

muito nos últimos 20 anos. Em alguns casos, isto deveu-se a uma ampla reestruturação e, noutros, a uma certa negligência⁽⁷⁾.

2.14 É grande a variedade de políticas adotadas nos Estados-Membros para melhorar as condições, estando algumas delas claramente a ser mais bem-sucedidas do que outras. O emprego no setor industrial está a diminuir gradualmente. Além disso, com a crise que grassa desde 2008, perderam-se mais de 4 milhões de postos de trabalho na indústria transformadora.

2.15 Não há indicação de que os Estados-Membros estejam a debater entre si as políticas, os instrumentos ou as boas práticas. Os conceitos nacionais de política industrial e de inovação são norteados principalmente por procedimentos e tradições nacionais e estão enraizados nas estruturas nacionais e nas relações entre o setor público e o setor privado, incluindo empresas, institutos de investigação e universidades e sindicatos.

2.16 Por conseguinte, muitas políticas e os correspondentes instrumentos financeiros têm, antes de mais, uma orientação nacional, o que não favorece o mercado interno nem projetos transversais transfronteiras.

2.17 Apesar de alguns resultados muito positivos em alguns países, uma fragmentação indesejada do mercado interno, como assinalado, e bem, pela Comissão, impede potenciais fatores de crescimento.

2.18 A diversidade criativa é um grande trunfo da Europa, mas só trará benefícios a todos os europeus se se assegurar a convergência para objetivos comuns. Há que encontrar um maior equilíbrio entre a diversidade criativa dos Estados-Membros e uma convergência transparente e convincente.

2.19 O exemplo americano comprova que essa convergência dará frutos, em particular, para as redes continentais de PME com potencial de crescimento.

3. Estratégia Europa 2020: visão, competências e ações partilhadas

3.1 O mercado interno precisa de um novo impulso. Apesar de o protecionismo dissimulado ter aumentado e a renacionalização e a fragmentação andarem por perto, a UE está a conseguir manter intactos o mercado interno e o princípio dos mercados livres. A sua aplicação, porém, mantém-se um ponto fraco.

3.2 A Estratégia Europa 2020, que prevê competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros, deve servir de exemplo. Ao respeitar os métodos e as abordagens nacionais específicos, aquela proporciona instrumentos para beneficiar das

⁽⁶⁾ Ver *State Capitalism, The Economist*, relatório especial de janeiro de 2011.

⁽⁷⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Industrial Performance Scoreboard and Report on Member States' Competitiveness, Performance and Policies* [Quadro de avaliação do desempenho industrial e relatório sobre o desempenho e as políticas dos Estados-Membros em matéria de competitividade], SWD(2012) 298 final, partes 1, 2, 3 e 4.

vantagens de uma ação ao nível europeu. Os benefícios potenciais dessa governação específica têm sido sistematicamente pouco desenvolvidos.

3.3 Urge igualmente obter resultados visíveis na orientação de processos inovadores bem-sucedidos e da criação de emprego a par de uma mudança dos padrões de produção industrial, comercialização e serviços.

3.4 É necessária uma antecipação planeada da reestruturação. Reforçará a aceitação dos ajustes, favorecerá a requalificação e melhoria das competências da mão-de-obra e contribuirá para reduzir os empregos precários⁽⁸⁾.

3.5 A comunicação da Comissão de 2010 está já a dar origem a iniciativas como o programa Horizonte 2020, a verificação da competitividade, a inovação industrial, a eficiência dos recursos, as competências e educação, o acesso ao financiamento, a interação e a distinção pouco precisa entre a indústria e os serviços e uma maior sensibilização para os problemas nos investimentos internacionais e na transferência de tecnologia.

3.6 É surpreendente que, até há pouco, só muito raramente se realizavam avaliações inter pares transparentes dos Estados-Membros. A Comissão devia ter um papel de monitorização mais amplo.

3.7 Essas avaliações inter pares poriam em evidência as estruturas obsoletas na indústria e nos processos de decisão, contribuiriam para acelerar a modernização mediante estratégias eficazes e poderiam ser indicadores da convergência europeia «de baixo para cima» nos setores público e privado.

3.8 O documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui recomendações específicas por país que estão relacionadas com o desenvolvimento industrial⁽⁹⁾, e que devem merecer mais atenção nos programas nacionais de reformas, conforme debateram os Estados Membros e a Comissão no âmbito do Semestre Europeu.

3.9 No entanto, seria um erro grave deixar tudo isto apenas nas mãos da Comissão, porque também é uma tarefa que incumbe aos ministérios dos próprios Estados-Membros que são responsáveis pelas políticas não abrangidas pela legislação ou por medidas da UE. Além disso, esses ministérios devem também assegurar a execução rigorosa da regulamentação da UE.

3.10 As políticas financeiras na área do euro implicam uma ótima coordenação entre as instituições europeias e as autoridades nacionais. Não há razão para não haver uma cooperação análoga no reforço das condições-quadro para a indústria, a inovação e a criação de emprego, com base numa visão partilhada.

3.11 Os documentos de trabalho dos serviços da Comissão podem ajudar os Estados-Membros a realizar avaliações bilaterais e trilaterais de domínios ligados à indústria, tais como competências e educação, tecnologia e inovação, encargos administrativos, política fiscal e auxílios estatais. Cada país pode facilmente tirar conclusões sobre as políticas desejáveis ao nível nacional numa perspetiva europeia comum. Seja como for, uma avaliação séria das medidas tomadas devia fazer parte dos programas nacionais.

3.12 Dado que estas tendências têm de ser apoiadas por toda a sociedade, é muito importante que as associações patronais e os sindicatos ajam como parceiros de pleno direito no processo. O mesmo se aplica a outros intervenientes, como o setor do ensino, as ONG, os consumidores e outros, sempre que apropriado. As estratégias consensuais compensam. O diálogo social ao nível nacional e regional, bem como ao nível setorial e empresarial, será muito útil.

4. Questões a resolver

4.1 O CESE concorda com a Comissão de que a complementaridade entre as intervenções nacionais e da UE na política industrial é uma condição essencial para o êxito da política industrial europeia. Essas intervenções reforçarão o impacto das ações nacionais e da UE e oferecerão muitas oportunidades para passar das palavras à ação.

4.1.1 Um conceito geral implica uma estratégia global e políticas transversais. O CESE sublinha em seguida algumas questões interligadas que considera cruciais para o futuro da indústria europeia.

4.2 Inovação industrial

4.2.1 A **inovação industrial** requer uma base tecnológica europeia sólida apoiada por uma coordenação e cooperação transfronteiriças entre institutos de investigação e universidades, tecnologia aplicada e empresas.

4.2.2 As Tecnologias Facilitadoras Essenciais e outras tecnologias horizontais são fundamentais para os programas nacionais e europeus de I&D. Várias atividades a jusante e as políticas públicas relativas às infraestruturas e à sustentabilidade saem beneficiadas. O quadro da UE para a consulta e a cooperação entre os setores público e privado, nomeadamente através das plataformas tecnológicas europeias, é essencial. Os contratos públicos devem também gerar incentivos para uma maior inovação.

4.2.3 A tecnologia é o campo de batalha do futuro. Ao promover projetos (emblemáticos) internacionais, a Comissão e o Conselho (Investigação) devem abrir caminho ao reforço do mercado interno para projetos tecnológicos e transfronteiriços. Uma atividade de I&D bem-sucedida e patentes europeias deviam fomentar os investimentos na inovação e os empregos de elevada qualidade.

⁽⁸⁾ Ver também o Relatório Cercas do PE.

⁽⁹⁾ Ver nota 7: documento de trabalho dos serviços da Comissão, partes 1-4.

4.2.4 O CESE sublinha a importância dos recursos financeiros da UE para a I&D e projetos transfronteiriços. O programa Horizonte 2020 deve acompanhar rapidamente os esforços desenvolvidos nos outros países. Embora a Europa ainda esteja bem colocada, a sua liderança tradicional está a diminuir. Reduzir o orçamento do programa Horizonte 2020 é contraproducente.

4.2.5 O papel fundamental do ensino superior e das atividades de investigação conexas para a inovação deve ser evidente. Os programas e a gestão devem ser ajustados, se necessário.

4.2.6 Seria de prever o fornecimento de informações anuais sobre o investimento público e privado em tecnologias essenciais.

4.2.7 A inovação afeta muito mais áreas, pois cria uma nova dinâmica nas empresas e no local de trabalho: redesenhar os métodos de produção atuais, reestruturar operações obsoletas, desenvolver as cadeias de valor e os novos «setores», suprimir as fronteiras entre indústria e serviços. A inovação é sinónimo de modernização e criatividade na sociedade, e deve ser comunicada como tal.

4.2.8 A Comissão sublinha a necessidade de tecnologia e inovação em todos os serviços enquanto prioridade horizontal. Seria muito positivo que as administrações nacionais adotassem este método.

4.3 Competências e qualificações

4.3.1 As **competências e as qualificações apropriadas** são, a todos os níveis, essenciais para a tecnologia, a inovação, a conceção de novos processos de produção, a integração da indústria e dos serviços, as novas necessidades sociais e os novos setores de vanguarda.

4.3.2 É essencial haver sistemas educativos modernos a todos os níveis. A atenção dedicada pela UE à educação, ensino e formação está a aumentar, muito justificadamente, o mesmo acontecendo ao nível nacional e regional. A educação é um requisito básico e deve estar ao alcance de todos.

4.3.3 Qualquer iniciativa da UE em prol do crescimento requer uma ênfase permanente em todo o espectro da educação. Dadas as grandes diferenças entre os Estados-Membros, o intercâmbio de boas práticas será indispensável para resolver, em particular, o problema do desemprego dos jovens.

4.3.4 As partes interessadas desempenham um papel fundamental. Em todos os níveis – empresarial (incluindo os conselhos de empresa), local, regional, nacional e da UE – o diálogo social devia abordar a educação, a formação em regime de aprendizagem/formação dual, a formação industrial e a formação avançada (ao longo da vida) para reforçar as competências e a empregabilidade, de forma a satisfazer as exigências do mercado de trabalho. O reconhecimento transfronteiriço das competências e das qualificações devia ser a norma para promover a mobilidade internacional.

4.3.5 De acordo com a OCDE, a Comissão deve levar a cabo avaliações inter pares dos sistemas de ensino e respetivos

resultados nos Estados-Membros. Essas avaliações produzirão indicadores úteis para melhorias, quando apropriado, como acontece em muitos outros domínios.

4.3.6 O nível de competências requerido nas empresas e na sociedade está a aumentar a um ritmo constante. O ensino técnico e os serviços na produção industrial constituem uma prioridade, das qualificações mais baixas ao ensino superior. Os estabelecimentos secundários de ensino técnico e os sistemas de educação e formação profissional desempenham um papel fundamental.

4.3.7 No ensino superior, importa resolver as carências estruturais de cientistas, engenheiros e matemáticos (estudantes e investigadores), combatendo as discrepâncias entre a oferta e a procura no mercado de trabalho.

4.3.8 Todos os trabalhadores devem ter direito a formação profissional. Isto aplica-se especialmente aos trabalhadores e artesãos com especializações específicas que trabalham em PME e empresas de artesanato.

4.3.9 A criação de emprego sustentável no setor industrial baseado em condições de trabalho e de higiene e segurança modernas faz parte da mentalidade necessária para modernizar a indústria. Uma maior competitividade deve ir de par com boas condições de trabalho e o respeito pelos direitos dos trabalhadores.

4.3.10 Há que dar especial atenção ao impacto do envelhecimento da população da UE na oferta de mão de obra no setor industrial. As condições de trabalho dos trabalhadores mais velhos, tal como a estrutura e a capacidade de formação e de aprendizagem ao longo da vida, têm de ser adaptadas em conformidade.

4.4 Acesso ao financiamento

4.4.1 O acesso ao **financiamento** mantém-se um ponto fraco. O setor industrial foi gravemente afetado pela crise bancária. Os bancos continuam relutantes em conceder créditos. A crise favoreceu a renacionalização das operações. A aversão tradicional ao risco foi reforçada por regras internacionais mais severas para os capitais próprios e, provavelmente, pelos regulamentos financeiros da UE. Felizmente, a regulamentação Basileia III que impede a concessão de créditos será aplicada gradualmente de forma mais flexível.

4.4.2 As PME exigem uma engenharia financeira mais adequada e novas fontes financeiras tais como, por exemplo, companhias de seguros e fundos de pensões. Um objetivo principal é diluir ou reduzir os riscos, *inter alia* através de mecanismos de garantias ou fundos do governo. O financiamento coletivo (*crowd funding*) deve abrir perspetivas atraentes.

4.4.3 Entretanto, importa aumentar o financiamento privado ou não bancário. Há que chamar a atenção para as iniciativas privadas nos Estados-Membros. A disparidade em relação aos EUA é elucidativa: dois terços dos investimentos americanos são financiados fora do setor financeiro, contra apenas um terço na Europa. A legislação nacional e da UE deve encorajar a tendência para um maior financiamento privado e fundos de capitais de investimento, em particular para apoiar a inovação.

4.4.4 A subsidiariedade envolve uma grande diversidade de políticas fiscais bem como sistemas de subsídios e empréstimos em toda a Europa. O CESE insiste numa análise e em avaliações interpares dos instrumentos nacionais pela Comissão tendo em vista uma convergência eficaz dos instrumentos.

4.4.5 O BEI e a Comissão estão a trabalhar na próxima geração de instrumentos da UE com maior impacto e influência do que as subvenções. A capacidade de risco dos fundos da UE, a par da capacidade de financiamento do BEI, deverá resultar numa conjugação de capacidades para a conceção e aplicação de instrumentos financeiros a fim de realizar os objetivos industriais.

4.4.6 Os fundos de maneo, coordenados pelo BEI e pela Comissão e a aplicar no programa Horizonte 2020, Cosme, quadro financeiro plurianual e política regional, devem produzir resultados multiplicadores. Deve ser prestada uma atenção especial a dar maior visibilidade à repartição das responsabilidades. O CESE sublinha a necessidade de manter um orçamento da UE sólido e bem gerido, acompanhado por instrumentos de crédito nacionais bem (re)organizados. Importa alargar as obrigações destinadas ao financiamento de projetos e os empréstimos «verdes».

4.4.7 As regras da UE em vigor são demasiado severas e burocráticas. O CESE reitera que os instrumentos da UE devem ser adaptados ao mercado e facilmente aplicados. Devem ser flexíveis para se adaptar a condições de mercado em rápida mutação e acessíveis tanto pelas empresas inovadoras como por pequenos projetos microeconómicos muito pouco visíveis. Importa encontrar um novo equilíbrio entre instrumentos de gestão fiáveis e as necessidades de mercado.

4.5 *Desenvolvimento sustentável*

4.5.1 O **desenvolvimento sustentável** e a **eficiência dos recursos** estão cada vez mais integrados nas estratégias das empresas e nas operações a montante e a jusante, embora haja grandes disparidades entre os Estados-Membros. Os modelos empresariais sustentáveis reforçam a solidez das empresas europeias. Os atores públicos e privados têm de se apoiar uns aos outros.

4.5.2 A questão das alterações climáticas e das emissões de CO₂ é especial. Com o risco persistente de fuga de carbono e perda de investimento, o CESE insiste numa nova avaliação das políticas da UE como base para uma transição sustentável para uma economia hipocarbónica.

4.5.3 A viabilidade técnica e a rentabilidade ao nível dos custos para preservar a competitividade das empresas são requisitos essenciais para o crescimento económico sustentável e para a criação de emprego na UE. Só dessa forma serão geradas sinergias entre os objetivos ambientais e o desempenho industrial.

4.5.4 Uma transição fomentada pela tecnologia para uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de recursos deve também ser socialmente justa para todas as gerações de trabalhadores.

4.5.5 O envelhecimento da população implica um aumento da percentagem de cidadãos idosos representados nos consumidores e a produção industrial terá de se adaptar aos seus diferentes padrões de consumo. Esta situação gera também novas oportunidades para as empresas e espaço para inovações como a alimentação funcional e a adaptação das habitações e dos transportes, bem como novas tecnologias na saúde e nos cuidados continuados.

4.5.6 Os programas e as disposições regulamentares da UE devem promover uma inovação sustentável, inclusivamente nos termos definidos pela iniciativa emblemática sobre a eficiência dos recursos. Dados os enormes interesses industriais em jogo, é fundamental que haja condições ambientais estáveis, previsíveis e comparáveis em toda a Europa. Há que avaliar adequadamente a eficácia da conceção ecológica⁽¹⁰⁾ e da introdução de limites absolutos para o uso de matérias-primas na indústria.

A regulamentação excessiva também afeta a inovação e os investimentos e pode conduzir a perdas nas quotas de mercado. A Comissão e o Conselho devem salvaguardar as indústrias básicas (de elevada intensidade energética) da Europa e suprimir as distorções da concorrência em relação a países terceiros.

4.6 *Serviços*

4.6.1 O setor dos **serviços** representa 70 % da economia europeia, empregando a maior parte da mão de obra. Está estreitamente ligado aos processos industriais, reforçando a sua base. A Diretiva Serviços tem sido, porém, aplicada de forma irregular. Além disso, os serviços às empresas mantêm-se subdesenvolvidos na maior parte da UE.

4.6.2 A falta de um mercado de serviços integrado – um problema conhecido, mas ignorado – tem um impacto negativo tanto no comércio interno europeu como na produtividade. Os EUA lideram nos dois domínios devido ao seu mercado de serviços muito mais integrado. Nos serviços ainda predomina uma certa parcialidade, com preferência por empresas nacionais, fomentada por obstáculos aos serviços transfronteiras. Menos comércio significa menos concorrência: os mercados de serviços da UE são ainda, em grande medida, nacionais, o que entrava o aumento da produtividade⁽¹¹⁾.

4.6.3 Este desenvolvimento reduzido constitui um obstáculo a um setor das TIC competitivo na Europa, impede iniciativas pioneiras e dificulta o aumento da produtividade. Por conseguinte, a UE deve assegurar o desenvolvimento de um mercado livre de serviços e promover os serviços às empresas, bem como a correspondente criação de emprego na Europa.

4.7 *Obstáculos administrativos*

4.7.1 São comuns as reclamações sobre os **obstáculos administrativos**. No entanto, elas ainda se traduzem numa reavaliação muito pouco sistemática das regras e regulamentos ao nível nacional, para os quais seria igualmente muito conveniente executar avaliações de impacto, tais como as que a Comissão

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2009/125/CE de outubro de 2009.

⁽¹¹⁾ *How to build European services markets* [Como criar mercados de serviços europeus], John Springford, *Centre for European Reform*, setembro de 2012, p. 4.

aplica às suas políticas. Em geral, não há coordenação entre os Estados-Membros. Os obstáculos e barreiras administrativos estão-se a refletir negativamente nos múltiplos esforços para criar empresas novas e impulsionar as PME.

4.7.2 Neste domínio, assiste-se a um aumento do protecionismo dissimulado. O CESE insiste em avaliações transparentes e permanentes. A Comissão devia ter competência para realizar inquéritos. O Conselho devia debater as avaliações inter pares. O Conselho devia definir objetivos e prazos.

4.8 PME

4.8.1 Há muitos tipos diferentes, muitas vezes incomparáveis, de **PME**. Alguns setores como, por exemplo, o setor retalhista, estão atualmente sujeitos a fortes pressões. Outros, porém, estão a assumir atividades de empresas de maior dimensão – subcontratação, cadeias de valor, etc. São geralmente essenciais para a inovação de produtos e serviços. Dada a sua força inovadora e êxitos comerciais, as PME devem ser claramente integradas, sendo de salientar a sua força motriz na política industrial da UE.

4.8.2 Em virtude da sua dinâmica, interação com as cadeias de valor e flexibilidade, as PME são muitas vezes pioneiras em soluções adaptadas e renovação. São igualmente uma fonte valiosa de novos postos de trabalho. Importa apoiar os esforços das PME no sentido de reduzir o seu consumo de recursos escassos e de energia, já que esses esforços resultarão, em última análise, numa redução dos custos que permitirá às empresas ter um melhor desempenho e criar mais emprego.

4.8.3 A Europa precisa de jovens empreendedores. O empreendedorismo na educação – incluindo o fenómeno da «universidade empreendedora» – deve ser sublinhado. O CESE congratula-se com o plano de ação em matéria de empreendedorismo da Comissão.

4.8.4 O número de empresas inovadoras está a aumentar. As comparações com os EUA, porém, demonstram que demasiado poucas pequenas empresas atingem a maturidade. Isto tem a ver com más condições financeiras e obstáculos nacionais no mercado europeu.

4.9 Energia

4.9.1 As **políticas energéticas** nacionais contribuem para políticas fragmentadas em prol de um cabaz energético na União, o que afeta os preços da energia, a tecnologia, as relações com países terceiros e o mercado interno. O CESE insiste numa política energética comum. Dadas as fortes implicações da energia para a economia, não é possível estabelecer uma política industrial sólida sem certos princípios comuns em toda a Europa.

4.9.2 O Conselho já não pode ignorar a necessidade de um debate estratégico sobre as perspetivas energéticas a longo prazo e as políticas correspondentes, ou seja, o cabaz energético desejável na UE, abrangendo matérias-primas fósseis, energia nuclear e energias renováveis. As condições ambientais, de saúde e segurança devem também fazer parte desses temas.

4.9.3 As decisões são ainda mais urgentes no momento atual em que a exploração do gás de xisto nos EUA está presente-mente a revolucionar o panorama mundial da energia.

4.9.4 Na UE, os preços da energia são substancialmente mais elevados do que os dos principais parceiros comerciais. O preço do gás nos EUA situa-se abaixo do preço europeu em 20 %. Isto tem enormes consequências para o setor dos produtos químicos e do aço e pode afetar indústrias a jusante. O impacto nos investimentos na Europa e a necessidade de uma resposta coordenada da UE e dos Estados-Membros levantam perguntas prementes que exigem uma resposta efetiva.

4.9.5 O setor industrial está a contribuir para as energias renováveis. Mas, dado o elevado custo da energia, é essencial encontrar o equilíbrio entre a competitividade e o processo de financiamento de energias renováveis, que pode implicar reduzir as taxas e melhorar a rentabilidade dos regimes de apoio.

4.10 Relações externas

4.10.1 As **relações externas** ultrapassam os acordos oficiais, como a OMC. Ao desenvolverem a dimensão externa da política industrial, a UE e os Estados-Membros devem definir perspetivas comuns sobre como tratar questões complexas, nomeadamente para garantir condições equitativas a nível mundial. Dado que a abertura dos mercados implica reciprocidade, a UE deve lidar de forma séria com as distorções concretas e nocivas que podem prejudicar os interesses industriais europeus.

4.10.2 O abastecimento ininterrupto de energia é fundamental por motivos económicos e de segurança. Esta questão exige uma abordagem totalmente europeia, face aos preços da energia, atualmente baixos, nos EUA. Será também de prestar especial atenção aos materiais essenciais para os processos industriais.

4.10.3 As normas ambientais, climáticas e sociais internacionais ou os acordos setoriais correspondentes são essenciais para criar não só condições equitativas a nível mundial, mas também condições para preservar as cadeias de valor da indústria transformadora europeia.

4.10.4 O CESE sublinha a necessidade de proteger os direitos de propriedade intelectual. Há que assegurar o acesso a contratos públicos em países terceiros.

4.10.5 São bem-vindos acordos de comércio livre equilibrados e bem negociados, em especial com os EUA. A monitorização rigorosa é uma condição essencial.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o regime de trocas aplicável a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD)

(2013/C 327/15)

Relator: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Em 12 de março de 2013, o Parlamento Europeu, e, em 15 de março de 2013, a Comissão Europeia, decidiram, nos termos dos artigos 43.º, n.º 2, 207.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 estabelece o regime de trocas aplicável a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 12 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 149 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité congratula-se com a presente proposta de alinhamento pelo Tratado de Lisboa, como defendeu igualmente no seu parecer CESE 357/2011 ⁽¹⁾ e como tem defendido sistematicamente nos pareceres subsequentes.

1.2 O CESE insta a que se modernizem de forma geral as regras de comércio, tornando-as mais transparentes, com a participação de todas as partes interessadas e, ao mesmo tempo, coerentes com os objetivos da política agrícola comum, de modo a promover os valores da UE no mundo.

1.3 O CESE solicita que se criem instrumentos de proteção eficazes contra o eventual abuso nos casos em que os acordos de comércio livre (ACL) servem de porta de entrada para o mercado da UE para produtos alimentares de menor qualidade, mais baratos e mais fáceis de produzir.

1.4 O CESE recomenda vivamente que qualquer regime de comércio futuro evite a distorção da concorrência no mercado da UE, resultante da aplicação de normas inferiores a nível social, ambiental, da segurança alimentar e do bem-estar animal por países terceiros. Isto pode ser assegurado através de componentes de compensação adicionais nos direitos de importação.

1.5 O CESE advoga uma revisão do sistema de atribuição de licenças de importação, de certificados de restituição e de certificados de aperfeiçoamento ativo e, em especial, de atribuição de contingentes, a fim de deixar espaço suficiente para os pequenos e médios produtores.

1.6 O Comité solicita a introdução de instrumentos de contratação eletrónica integrados no sistema aduaneiro para a gestão de licenças, contingentes e certificados. Um tal sistema deve ser capaz de monitorizar a situação exata do mercado em tempo real e reagir imediatamente se os volumes de desencaamento ou os preços de desencanaamento forem alcançados.

1.7 O Comité insta a que o sistema de restituições à exportação seja mantido em reserva, tendo em conta que atualmente não podemos prever quando será necessária novamente esta rede de segurança.

1.8 O Comité convida a Comissão a reforçar o papel do Comité Consultivo para os Aspectos Internacionais da Agricultura, que lhe permite colher as reações dos agricultores, dos transformadores, dos consumidores, dos comerciantes, etc. ⁽²⁾.

2. Contexto

2.1 O objetivo da proposta de regulamento é alinhar os regimes comerciais atuais para os produtos agrícolas transformados não incluídos no anexo I, atualmente previstos no Regulamento 1216/2009, e o regime comum de comércio de ovalbumina e lactalbumina, atualmente previsto no Regulamento (CE) n.º 614/2009, pelo Tratado de Lisboa e fundi-los por motivos de racionalização, harmonização e simplificação, de modo a:

— identificar os poderes delegados e as competências de execução da Comissão, e estabelecer o procedimento adequado para a adoção desses atos;

⁽¹⁾ JO C 107 de 6.4.2011, p. 33-36.

⁽²⁾ JO C 304 de 10.11.1993, p. 8-10.

- adaptá-los ao novo Regulamento «OCM única» [COM(2011) 626 final] no contexto do alinhamento da OCM pelo Tratado de Lisboa e pela PAC pós-2013, atualmente objeto de longos e aturados debates no Conselho e no Parlamento;
- atualizar estes regulamentos e fornecer uma base jurídica mais clara e sólida para as regras de execução;
- criar um quadro jurídico sólido para a gestão dos contingentes de importação e direitos de importação reduzidos previstos por acordos de comércio livre (ACL) e para a gestão do sistema de restituições à exportação e adaptar a atual regulamentação às práticas atuais nos ACL e restituições à exportação.

3. Observações

3.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de simplificar, racionalizar e harmonizar a legislação relativa ao comércio de produtos agrícolas transformados e, em particular, o facto de os dois regulamentos (sobre o regime de comércio de produtos agrícolas transformados e a organização comum dos mercados agrícolas) serem alinhados pelo Tratado de Lisboa, de forma paralela, uma vez que ambos contêm disposições semelhantes sobre o regime de importação e exportação de produtos agrícolas e de produtos agrícolas transformados (como, por exemplo, direitos de importação reduzidos, direitos adicionais de importação, contingentes de importação, restituições à exportação, licenças de exportação e certificados de restituição).

3.2 Ao mesmo tempo, o Comité é de opinião que esta simplificação, racionalização e harmonização da legislação será uma grande oportunidade para modernizar as regras comerciais e torná-las mais transparentes em geral, com a participação de todas as partes interessadas, de modo a promover os valores da UE no mundo.

3.3 O CESE reconhece que a proposta de regulamento representa uma «Lisbonização» das disposições atuais, sem mudanças substanciais, mas, ao mesmo tempo, defende uma revisão profunda das políticas comerciais, a fim de as tornar coerentes com os objetivos da política agrícola comum, como estabelecido no artigo 39.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3.4 O CESE expressou, em várias ocasiões, o seu apoio a acordos de comércio livre e acordos de comércio preferenciais e destacou a importância das negociações na OMC. No entanto, o CESE sublinha que a União Europeia – uma vez que é o principal importador de produtos alimentares a nível mundial

– deve desempenhar um papel fundamental na promoção dos seus próprios padrões mais elevados de qualidade e segurança alimentar, bem-estar animal, proteção ambiental e valores sociais.

3.5 O CESE nota que os direitos de importação e, em especial, a sua vertente agrícola, devem ser complementados por componentes adicionais no domínio social, ambiental, da segurança alimentar e do bem-estar animal, o que poderá ser utilizado como uma ferramenta para a divulgação dos valores da UE no que diz respeito à produção de alimentos em países terceiros. Estas componentes só devem ser reduzidas se o produtor das exportações para a UE respeitar esses valores. Esta forma de partilhar os nossos valores sociais melhorará, a longo prazo, a resiliência e a sustentabilidade do sistema de produção de alimentos global.

3.6 O CESE insta a que se criem instrumentos de proteção eficazes contra o eventual abuso nos casos em que os (ACL) servem de porta de entrada para o mercado da UE para produtos alimentares de menor qualidade, mais baratos e mais fáceis de produzir.

3.7 O CESE preconiza que a Comissão reveja o sistema de atribuição de licenças de importação, de certificados de restituição e de certificados de aperfeiçoamento ativo e, em especial, de atribuição de contingentes, a fim de deixar espaço suficiente para os pequenos e médios produtores e evitar que um punhado de operadores domine o mercado.

3.8 O Comité solicita que a Comissão introduza instrumentos de contratação eletrónica integrados no sistema aduaneiro para a gestão de licenças, contingentes e certificados, o que reduzirá significativamente os custos de transação e diminuirá os riscos decorrentes do tratamento físico da documentação por parte dos operadores.

3.9 Um tal sistema deve ser capaz de monitorizar a situação exata do mercado em tempo real e reagir imediatamente se os volumes de desencadeamento ou os preços de desencadeamento forem alcançados.

3.10 O Comité considera que as restituições à exportação, embora não se utilizem atualmente, têm uma função muito importante como rede de segurança, em caso de desequilíbrios no mercado. Além disso, é muito importante manter o sistema em reserva, tendo em conta que atualmente não podemos prever quando será necessária novamente esta rede de segurança.

3.11 É fundamental que a Comissão reforce o papel do Comité Consultivo para os Aspetos Internacionais da Agricultura, que lhe permite colher as reações dos agricultores, dos transformadores, dos consumidores, dos comerciantes, etc. e, assim, disponibilizar um valioso fórum de consulta e informação ⁽³⁾.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽³⁾ JO C 304 de 10.11.1993, p. 8-10.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa

COM(2012) 673 final

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva Quadro Água (2000/60/CE) — Planos de gestão de bacia hidrográfica

COM(2012) 670 final

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Relatório sobre a revisão da política europeia de luta contra a escassez hídrica e a seca

COM(2012) 672 final

(2013/C 327/16)

Relator: **Georges CINGAL**

Correlatora: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Em 11 de novembro de 2012, 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 - Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa

COM(2012) 673 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 12 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 128 votos a favor, 101 votos contra e 17 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE regozija-se com a comunicação da Comissão, mas considera que o documento não propõe medidas proativas em número suficiente, a fim de encontrar soluções aos vários problemas identificados.

1.2 Por conseguinte, o CESE convida a Comissão a reconhecer que é necessário:

- democratizar a gestão da água, ou seja, de acordar a todos os consumidores o lugar que lhes cabe nas entidades de gestão das bacias;
- uma inspeção europeia da água que garanta um tratamento equitativo de todas as regiões;
- ter impreterivelmente em consideração as substâncias potencialmente perigosas (químicos, nano elementos, etc.).

1.3 O CESE congratula-se com o compromisso assumido pela Comissão de integrar os objetivos relativos à água noutras políticas-chave como a PAC, o Fundo de Coesão, os fundos estruturais e as políticas em matéria de energias renováveis. Ao mesmo tempo, nota que é necessário envidar bastantes mais esforços para lograr uma verdadeira coerência das

políticas, bem como para abolir os incentivos às captações excessivas de água, à degradação dos solos e à poluição das águas.

1.4 O CESE apela à Comissão para que clarifique a questão da sustentabilidade dos recursos. Apesar de a Diretiva-Quadro da Água (DQA) ⁽¹⁾ obrigar a que não se causem danos aos recursos hídricos, constata-se que a UE permite o desenvolvimento de projetos com vista a assegurar o aprovisionamento energético. Aquilo que era um problema marginal pode tornar-se recorrente com os projetos de extração de gás de xisto. O CESE considera que os recursos hídricos são extremamente importantes.

1.5 O CESE recomenda à Comissão que incentive os Estados-Membros a aplicar rigorosamente o artigo 9.º (princípio do poluidor-pagador) da DQA a fim de garantir o bom estado das águas.

1.6 O CESE solicita à Comissão que esclareça o que se deve entender por «stress hídrico». Caso se adote a definição clássica – procura de água superior aos recursos disponíveis – correr-se-á frequentemente o risco de agir demasiado tarde (mortalidade

⁽¹⁾ JO L 327 de 22.12.2000, p. 1-73.

florestal, etc.). Para além de definir os fluxos ecológicos mínimos importa, portanto, definir também os níveis de alerta que permitem desencadear medidas preventivas antes que estes limites mínimos sejam atingidos, a fim de evitar situações críticas.

1.7 O CESE apela à Comissão para que, através dos instrumentos da política de coesão (FEDER, FSE, cooperação territorial europeia, etc.), incentive:

- os órgãos de poder local e regional a desenvolver tratamentos terciários nas estações de tratamento de resíduos;
- os agentes económicos a interessar-se mais pela resiliência das suas propriedades às alterações climáticas, favorecendo os mecanismos naturais (solos, vegetação, etc.) de proteção dos recursos hídricos, por exemplo, utilizando o indicador da qualidade dos solos C/N (Carbono/Azoto);
- as melhores iniciativas (programa LIFE, etc.).

1.8 O CESE convida a Comissão a divulgar as melhores técnicas disponíveis (MTD). O objetivo de concluir o ciclo da água já não parece irrealista à luz dos progressos alcançados, por exemplo pela indústria do papel. Em contrapartida, o CESE considera que é necessário estabelecer normas e regulamentação para diminuir as fugas nas redes.

1.9 O CESE insta a Comissão a propor um instrumento legislativo para que se tenha cada vez mais em consideração a eficácia na gestão da água (medição, transporte, saneamento, etc.). Não se pode pôr a ênfase exclusivamente no consumo doméstico nem tão-pouco nas abordagens de iniciativa própria. A gestão integrada aplica-se a todas as bacias hidrográficas.

1.10 O CESE apela à Comissão para que alargue a lista de poluentes (nano elementos, moléculas químicas cancerígenas, mutagénicas e tóxicas para a reprodução) que não se devem encontrar nas águas superficiais ou nos aquíferos, a fim de proteger a saúde dos cidadãos⁽²⁾ e de elaborar recomendações para a reutilização das águas tratadas. O CESE chama a atenção para a importância do relatório n.º 1/2013 da Agência Europeia do Ambiente (AEA) *Late lessons from early warnings II*⁽³⁾.

1.11 O CESE reafirma a sua preocupação quanto aos transvasamentos compensados financeiramente e apela à Comissão para que seja extremamente prudente. Todos os projetos devem ser do conhecimento público (Convenção de Aarhus) e objeto de debates abertos. O CESE nota que um sistema de transvasamentos seria injusto e prejudicial para as populações mais desfavorecidas, independentemente de estas serem compensadas financeiramente ou não.

⁽²⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 116-118.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/fr/pressroom/newsreleases/ce-que-coute-d2019ignorer-les>

2. Antecedentes

2.1 Em 2000, a DQA estabeleceu uma base jurídica para a proteção e a regeneração da água na Europa, bem como para garantir a sua utilização sustentável a longo prazo. O objetivo geral da diretiva é devolver a salubridade a todas as águas da UE – lagos, rios, ribeiros ou aquíferos subterrâneos – até 2015.

2.2 A Comissão constatou que frequentemente as autoridades não conseguiram conciliar os objetivos de eficácia e de equidade (seria, portanto, lógico que se aplicasse o princípio poluidor-pagador, suprimindo os subsídios contraproduativos ou prejudiciais, a fim de equilibrar, assim, as receitas e despesas de investimento).

2.3 Em 14 de novembro de 2012, a Comissão publicou o Pacote Matriz, que inclui:

- a comunicação sobre a matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa;
- o relatório sobre a revisão da política europeia de luta contra a escassez hídrica e a seca;
- o relatório da Comissão sobre a aplicação da Diretiva-Quadro Água e os Planos de gestão das bacias hidrográficas.

2.3.1 Dado o caráter vital deste recurso, a sua gestão é uma questão importante para os cidadãos da UE e igualmente em termos do conhecimento técnico necessário. A importância dos compêndios das avaliações técnicas e de impacto justifica que estes sejam divulgados às organizações da sociedade civil e que estejam, portanto, acessíveis nas diferentes línguas da UE.

2.3.2 As propostas da Comissão baseiam-se em vários estudos, nomeadamente as seguintes publicações da AEA:

- *Towards efficient use of water resources in Europe*, relatório n.º 1/2012, 68 páginas
- *European waters – assessment of status and pressures*, relatório n.º 8/2012, 96 páginas
- *European waters – current status and future challenges, synthesis*, 51 páginas
- *Water resources in Europe in the context of vulnerability*, relatório n.º 11/2012, 92 páginas.

2.3.3 A revisão da política europeia relativa à escassez hídrica e às secas é bem-vinda na medida em que, ao contrário dos recursos, a procura aumenta e que a linha da seca se desloca para norte, como constam diversos relatórios das Nações Unidas.

2.4 A matriz destinada a preservar os recursos hídricos estabelece uma abordagem a três níveis, juntamente com medidas previstas para 25 etapas, a saber:

- melhorar a aplicação da política no domínio da água vigente na UE, explorando plenamente as oportunidades oferecidas pela atual legislação;
- reforçar a integração dos objetivos da política da água noutras políticas pertinentes, nomeadamente agricultura, pescas, energias renováveis, transportes e fundos em matéria de coesão e fundos estruturais;
- colmatar as lacunas do atual quadro, em especial no que respeita aos instrumentos necessários para uma utilização mais eficiente da água.

2.5 O horizonte temporal da matriz destinada a preservar os recursos hídricos está estreitamente relacionado com o da Estratégia Europa 2020 e, designadamente, com o do roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos, do qual a matriz constitui a sua vertente hídrica.

2.6 Em 22 de setembro de 2010, o CESE publicou um relatório de informação adotado pela Secção REX e apresentado na Cimeira Euro-mediterrânica dos Conselhos Económicos e Sociais, em novembro de 2010, intitulado «Trabalho digno e desenvolvimento sustentável na bacia do Mediterrâneo: Os setores da água doce, da água do mar e do saneamento» no qual são apresentadas as problemáticas ligadas à seca no Mediterrâneo, suas consequências sociais e condições de financiamento dos projetos que lhes estão associados. Em 15 de junho de 2011, elaborou um parecer exploratório a pedido da Presidência húngara sobre a «Integração da política da água nas demais políticas europeias»⁽⁴⁾. Em 23 de maio de 2012, adotou um parecer sobre as «Substâncias prioritárias no domínio da política da água»⁽⁵⁾. Em 13 de dezembro de 2012, adotou um parecer sobre a «Parceria Europeia de Inovação no domínio da Água»⁽⁶⁾. O CESE insta ainda a que sejam tidos em conta os pareceres sobre a «Estratégia temática para a proteção dos solos»⁽⁷⁾ e o «7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente»⁽⁸⁾.

3. Observações na generalidade

3.1 À semelhança da Comissão, o CESE reconhece que a DQA é o instrumento adequado para garantir o bom estado ecológico das águas na Europa. Todavia, o objetivo só poderá ser alcançado caso as bases de dados sejam geridas por organismos independentes e a sua aplicação seja rigorosamente reforçada. Ainda que a matriz avalie os progressos alcançados em matéria de gestão das águas e faça algumas propostas a implementar até 2020, só se garantirá o bom estado de 47 % das águas até 2015.

⁽⁴⁾ JO C 248 de 25.8.2011, pp. 43-48.

⁽⁵⁾ JO C 229 de 31.7.2012, pp. 116-118.

⁽⁶⁾ JO C 44 de 15.2.2013, pp. 147-152.

⁽⁷⁾ JO C 168 de 20.7.2012, pp. 29-33.

⁽⁸⁾ JO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81.

3.2 Alguns Estados-Membros têm tardado em aplicar o artigo 9.º da DQA, adotada já em 2000, o que tem conduzido a um atraso na consecução do objetivo de garantir o bom estado das águas. O CESE considera que o princípio do poluidor-pagador se deve aplicar sempre a todos os gestores de recursos hídricos para definir o preço da água e das tarifas de saneamento e recomenda que o plano se aplique tanto às regiões deficitárias como às excedentárias.

3.2.1 O CESE considera lamentável que os Estados-Membros retardem a implementação da DQA, privando os cidadãos de ter acesso a uma água de melhor qualidade. Por conseguinte, manifesta o seu total apoio à Comissão nos seus esforços para garantir que todos os Estados-Membros respeitem a DQA.

3.3 No entanto, o CESE está preocupado por constatar que a Comissão não propõe medidas suficientemente inovadoras para melhorar a eficácia da gestão das águas. Até 2030, é expectável que a procura chegue a superar a oferta em 40 %, o que significa que a escassez de recursos afetará a maioria dos Estados-Membros. A abordagem da Comissão representa um risco significativo na medida em que se baseia exclusivamente nos instrumentos existentes e que não propõe uma política de gestão por produto para responder à procura do consumo doméstico, industrial (incluindo as pedreiras) e agrícola que vá mais além da Diretiva Conceção Ecológica. É de temer que, nestas circunstâncias, cada vez mais cursos de água sequem ou fiquem contaminados. O CESE receia que os cidadãos ainda estejam a pagar taxas destinadas a subvencionar sistemas de produção que não se inscrevem numa lógica de desenvolvimento sustentável. A gestão integrada dos recursos hídricos constitui apenas um ponto de referência, sendo necessário precisar em que condições esta deve ser aplicada a todas as bacias hídricas.

3.4 O CESE acolhe favoravelmente as medidas que visam preservar os ecossistemas e apoia os esforços para preservar os aquíferos naturais. Estes esforços serão benéficos do ponto de vista da resiliência das espécies e dos ecossistemas às alterações climáticas, sobretudo se forem acompanhados por medidas adequadas no âmbito da política agrícola comum e da política de desenvolvimento rural. Lamentavelmente a Comissão não deu ênfase suficiente à interface entre a água e o clima. Importa definir medidas para que as águas meteóricas fiquem retidas nos solos e se infiltrem nos lençóis freáticos.

4. Observações na especialidade

4.1 A questão da água é fundamental, uma vez que se trata de um bem essencial para o Homem e para os ecossistemas naturais, bem como de um património comum da humanidade.

4.2 A política no domínio da água e do saneamento deve inscrever-se numa abordagem de desenvolvimento sustentável que permita a este recurso responder às necessidades atuais da população e ser preservado de molde a assegurar também as necessidades das gerações futuras. Há muita gente na Europa e no mundo que não tem acesso a este recurso essencial. O facto

das Nações Unidas reconhecerem o acesso a água potável em quantidade suficiente e ao saneamento básico como um direito universal permitirá a mais de um milhão de pessoas na Europa, que não têm acesso a água salubre, limpa e a preços acessíveis, bem como a vários milhões de cidadãos europeus, que careçam de saneamento, verem respeitado um direito fundamental ⁽⁹⁾.

4.3 Para o efeito, o CESE apela à Comissão Europeia para que proponha uma legislação que formalize o acesso à água e ao saneamento básico como um direito humano, tal como definido pelas Nações Unidas, e para que promova o abastecimento de água e o saneamento enquanto serviços públicos essenciais para todos. A legislação da União Europeia deve impor aos governos que garantam e disponibilizem à população saneamento básico e água potável em quantidade suficiente. O CESE recomenda que:

- as instituições da União Europeia e os Estados-Membros tenham de garantir que todas as pessoas gozam do direito à água e ao saneamento básico;
- o aprovisionamento de água e a gestão dos recursos hídricos não estejam subordinados apenas às «regras do mercado interno» e que os serviços no domínio da água sejam excluídos da liberalização e do âmbito de aplicação da diretiva relativa às concessões ⁽¹⁰⁾;
- a UE intensifique os seus esforços para garantir o acesso universal à água e ao saneamento básico no seu território.

4.4 O acesso à água é um direito fundamental intimamente ligado à prestação de serviços no domínio da água, bem como ao sistema de tarifação da água. A este respeito, o CESE toma nota do procedimento de inquérito em curso ao mercado da água em França aberto pela Comissão em janeiro de 2012. Três grupos multinacionais líderes do mercado mundial da água são franceses. O Comité apoia este importante procedimento formal

no domínio *antitrust*, aberto na sequência das investigações levadas a cabo a estas três empresas na primavera de 2010. O procedimento permitirá à Comissão determinar se estas empresas coordenaram o seu comportamento no mercado da água e das águas residuais em França, «em concertação com a *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)*», violando as regras da UE em matéria de *antitrust*, e de averiguar se estas se concertaram em elementos dos preços faturados ao consumidor final. O CESE aguarda com grande expectativa a publicação dos resultados.

4.5 O transvasamento de uma massa de água para outra pressupõe investimentos consideráveis, que pode acarretar riscos ambientais significativos, não promove a utilização judiciosa dos recursos e reforça as desigualdades na medida em que são os agentes económicos mais ricos que estariam em posição de pagar mais por um recurso escasso.

4.6 A comunicação propõe simplesmente que se utilize as MTD para diminuir as fugas nas redes. Esta problemática deveria ser tratada através do estabelecimento de normas e melhorando a regulamentação ao nível de cada bacia hidrográfica. A criação de normas revelou-se útil para melhorar os serviços e a produtividade. A Comissão deve considerar a elaboração de um plano de diminuição das fugas.

4.7 Quando um promotor de projetos pretende desenvolver um projeto de infraestruturas que afete as condições de uma massa de água tem imperativamente de respeitar os objetivos de preservação da biodiversidade. O CESE recorda que vários sítios Ramsar foram sacrificados no altar da irrigação. O CESE sublinha que a matriz não prevê a reparação dos danos causados no passado e que as propostas não são suficientes uma vez que não se trata apenas de elevadores ou passagens para peixes. É lamentável que a matriz não precise que é imperativamente necessário proteger os cursos superiores das bacias hidrográficas e das pequenas massas de água (charcos, lagos, turfeiras, etc.).

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ JO C 44 de 15.2.2013, p. 147-152.

⁽¹⁰⁾ JO C 191 de 29.6.2012, pp. 84-96.

ANEXO I

ao parecer do Comité

A seguinte proposta de contra-parecer, que obteve pelo menos um quarto dos votos, foi rejeitada durante o debate.

Substituir todo o texto do parecer pelo texto que se segue:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A água é essencial à vida humana, à natureza e à economia. A água é permanentemente renovada, mas é também finita e não pode ser produzida a partir de outros recursos ou substituída por eles.

1.2 Nas últimas décadas, foi alcançado um sucesso considerável na redução da descarga de poluentes nas águas europeias, o que levou a melhorias na qualidade da água. No entanto, as informações mostram que mais de metade das massas de água superficiais na Europa não atinge um bom estado ou potencial ecológico, necessitando de medidas adicionais para concretizar o objetivo da Diretiva-Quadro Água (DQA).

1.3 A matriz reconhece que os ambientes aquáticos variam grandemente em toda a UE e, por conseguinte, não propõe uma solução única, em consonância com o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.

1.4 O Comité manifesta a sua elevada consideração pela quantidade e qualidade do trabalho realizado na fase preparatória da matriz relativa à água. O documento baseia-se numa avaliação aprofundada das experiências adquiridas no domínio da água, tanto nos planos de gestão de bacia hidrográfica (PGBH) como em estudos especializados.

1.5 Os quatro princípios fundamentais da legislação em matéria ambiental foram aplicados de forma adequada, a fim de responder à multiplicidade de problemas e de apoiar o princípio humanitário do acesso à água potável e aos serviços de saneamento básico à escala global.

1.6 O CESE congratula-se com o facto de se fazer das bacias hidrográficas os elementos constitutivos da política da UE no domínio da água, facilitando a cooperação entre os Estados-Membros para resolver problemas cruciais da forma mais eficiente.

1.7 Apesar de o CESE considerar esta matriz e todos os seus documentos de base excecionalmente bem elaborados, importa prestar ainda mais atenção à implementação das medidas previstas.

1.8 Deve ser dada atenção à redução das fontes difusas de poluição na implementação das medidas regulamentares em vigor (vertente 1), a qual deve ser incentivada de forma adequada, de harmonia com as condições específicas de cada bacia hidrográfica.

1.9 A utilização do princípio do poluidor-pagador pressupõe medições adequadas e uma monitorização com vista a estabelecer uma base sólida para possíveis medidas adicionais. Todavia, tais requisitos devem ser proporcionais à especificidade local e à gravidade dos problemas a solucionar.

1.10 A matriz determina, e bem, um aperfeiçoamento das contas de água com o envolvimento dos Estados-Membros e da AEA. Estas contas permitirão aos gestores das bacias hidrográficas calcular quanta água pode ser utilizada e quanta deve ser preservada a fim de manter o funcionamento do ecossistema (caudais ecológicos).

1.11 A captação ilegal é um problema grave em algumas regiões com stress hídrico. A realização de estudos que testassem os dados do Copernicus/GMES permitiria aos Estados-Membros identificar captações ilegais.

1.12 O Comité salienta a necessidade de coordenar as prioridades no domínio da água com a PAC nesta altura excecional em que o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão vão determinar a agenda para os próximos sete anos. Há que não desperdiçar esta oportunidade.

1.13 As medidas de proteção contra as cheias (um assunto de grande atualidade na Europa Central) exigirão um financiamento coordenado, incluindo o proveniente dos fundos estruturais e de coesão. Além disso, algumas das medidas previstas (em resposta às cheias que ocorreram no passado) não foram concretizadas devido a vários entraves administrativos.

1.14 O Comité já em anteriores ocasiões se manifestou a favor de parcerias de inovação nos domínios da água e da produtividade e sustentabilidade do setor agrícola. Há que sublinhar que estas iniciativas se desenvolveram da base para o topo.

1.15 As intervenções políticas além do domínio da água doce também podem ajudar a reforçar a prevenção da poluição da água. Por exemplo, importa coordenar com a DQA a legislação sobre a utilização sustentável de pesticidas, sobre as emissões industriais e sobre os medicamentos, assim como o Regulamento REACH.

1.16 Os esforços para colmatar as lacunas existentes no enquadramento atual centram-se, e bem, na melhoria da eficiência da utilização da água, nomeadamente no aspeto crítico do incremento do potencial de reutilização da água. Há, antes de mais, que definir critérios para a reutilização segura da água para obter os resultados esperados.

1.17 Por último, o Comité assinala que alguns aspetos importantes da gestão dos solos e das florestas estão estreitamente associados às questões relativas à água.

1.18 O CESE adverte que a realização dos objetivos definidos na matriz não se fará sem obstáculos. Todas as partes implicadas no processo da matriz devem estar cientes dos riscos envolvidos, devendo, ao seu nível de responsabilidade, envidar todos os esforços para eliminar o maior número possível de riscos. A sociedade civil deve participar estreitamente neste exigente processo, obtendo informações adequadas, exercendo os seus poderes nas decisões políticas e adaptando o seu comportamento aos desafios no domínio da água.

2. Informações de base: documentos da Comissão

2.1 A água é essencial à vida humana, à natureza e à economia. É permanentemente renovada, mas é também finita e não pode ser produzida a partir de outros recursos ou substituída por eles. A água doce representa apenas 2 % da água do planeta, e a crescente procura poderá provocar daqui até 2030, ao que se estima, uma escassez mundial no abastecimento de água da ordem dos 40 %.

2.2 Os documentos apresentados no pacote consistem em dois importantes relatórios e num plano de medidas essenciais necessárias:

— Relatório sobre a execução da Diretiva-Quadro Água (2000/60/CE) – Planos de gestão de bacia hidrográfica

— Relatório sobre a revisão da política europeia de luta contra a escassez hídrica e a seca

— Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa

2.3 Além disso, há um sem número de estudos reveladores da natureza multidimensional dos problemas associados à água. Tanto quanto é possível deduzir dos documentos apresentados, as principais questões foram abordadas na matriz para os recursos hídricos.

2.4 A fim de clarificar e de facilitar a implementação, foram elaborados 26 documentos de orientação sobre vários aspetos da aplicação da DQA no quadro da estratégia comum de aplicação da DQA, num processo aberto e participativo que associou um grupo alargado de partes interessadas.

2.5 A consulta pública concluiu que a estratégia comum de aplicação havia tratado plena ou parcialmente as questões pertinentes, e que as orientações elaboradas haviam sido úteis para a implementação prática da política da UE no domínio da água. No entanto, é necessária maior clareza relativamente a algumas questões (a análise custo-benefício e a definição de objetivos, por exemplo) e as orientações teriam sido mais úteis caso tivessem sido elaboradas numa fase mais precoce do calendário de implementação.

2.6 O progresso alcançado com a adoção de uma abordagem holística dos ecossistemas à realização dos objetivos no domínio da água poderá ainda não ser suficiente. No futuro, poderá ser necessário rever a definição de «bom estado da água», a fim de garantir que é suficientemente ambiciosa para evitar que o estado de degradação se agrave. Além disso, a importância de proteger os serviços ecossistémicos é atualmente muito mais tida em conta.

2.7 O estudo de balanço da qualidade identificou os principais problemas a tratar:

— **Qualidade da água:** A informação comunicada nos primeiros PGBH (2009) indica que mais de metade das águas de superfície da Europa não apresentam um bom estado ecológico e que, para dar cumprimento aos objetivos da DQA, será necessário adotar medidas adicionais para além das estabelecidas ao abrigo de outras diretivas (Nitratos, Águas Residuais Urbanas e Emissões Industriais). Além disso, serão necessárias medidas adicionais para além das previstas no quadro de diretivas anteriores (nitratos, tratamento de águas residuais urbanas, emissões industriais) para atingir os objetivos da DQA.

— A **escassez de água** está a alastrar na Europa. Grandes zonas, especialmente no sul da Europa, são afetadas pela escassez de água, com utilizações concorrentes a aumentarem a procura em todo o continente. Em várias regiões da Europa, a escassez de água representa uma ameaça imediata e a longo prazo para os ecossistemas e o abastecimento de água à agricultura, à indústria e aos consumidores domésticos.

- **A frequência e intensidade das inundações e das secas** e os seus danos ambientais e económicos parecem ter aumentado ao longo dos últimos trinta anos. Este facto tanto pode ser atribuído às alterações climáticas como a outras pressões antropogénicas (por exemplo, alterações no uso dos solos). Desde 1998, as inundações na Europa causaram cerca de 700 vítimas, o desalojamento de cerca de meio milhão de pessoas e prejuízos económicos (cobertos por seguros) que ascenderam a pelo menos 25 mil milhões de euros.
- **Outras pressões significativas sobre as águas da UE** resultam da descarga de poluentes, das alterações hidromorfológicas e da captação de água, principalmente devidos ao crescimento demográfico, ao uso dos solos e à atividade económica.

2.8 Nas últimas décadas, foi alcançado um sucesso considerável na redução da descarga de poluentes nas águas da Europa, o que levou a melhorias na qualidade da água. No entanto, as informações que constam dos primeiros planos de gestão de bacia hidrográfica mostram que mais de metade das massas de água superficiais na Europa não atinge um bom estado ou potencial ecológico necessitando de medidas adicionais para concretizar o objetivo da Diretiva-Quadro Água (DQA). Segundo as informações, as massas de água superficiais são afetadas primordialmente pela **poluição proveniente de fontes difusas**, que provoca o enriquecimento das águas com nutrientes, e pelas **pressões hidromorfológicas**, que alteram os habitats.

2.9 A matriz reconhece que os ambientes aquáticos variam grandemente em toda a UE e, por conseguinte, não propõe uma solução única, em consonância com o princípio da subsidiariedade. Realça aspetos fundamentais, designadamente: melhorar o aproveitamento do solo, diminuir a poluição aquática, aumentar a eficiência e a capacidade de resistência das águas e melhorar a governação pelas partes envolvidas na gestão dos recursos hídricos.

2.10 A matriz apresenta inúmeras medidas, programas e ações específicos, a fim de resolver os problemas pendentes a vários níveis, em torno de três eixos de ação:

- Implementação
- Integração dos objetivos da política da água nas demais políticas europeias
- Supressão das lacunas existentes no enquadramento atual

As medidas já começaram a ser aplicadas e prevê-se a sua conclusão no horizonte de 2016, exceto no caso de ações ou programas a longo prazo previstos até 2021.

3. Observações na generalidade

3.1 O Comité manifesta a sua elevada consideração pela quantidade e qualidade do trabalho realizado na fase preparatória da matriz. O documento baseia-se numa avaliação aprofundada das experiências no domínio da água tanto nos planos de gestão de bacia hidrográfica como em estudos especializados. Além disso, convém assinalar que os direitos da gestão da água sempre formaram uma parte importante da estrutura jurídica nos países europeus, que contam com uma vasta experiência neste domínio.

3.2 Os quatro princípios fundamentais da legislação em matéria ambiental foram aplicados de forma adequada a fim de responder à multiplicidade de problemas e de apoiar o princípio humanitário do acesso à água potável e ao saneamento básico à escala global.

3.3 A matriz não só reconhece formalmente a grande variabilidade das condições naturais relativamente à água em toda a UE, como também apresenta ações práticas centradas nos principais problemas específicos em regiões individuais ou bacias hidrográficas. O CESE congratula-se com o facto de se fazer das bacias hidrográficas os elementos constitutivos da política da UE no domínio da água, facilitando a cooperação entre os Estados-Membros para resolver problemas cruciais da forma mais eficiente.

3.4 O Comité toma igualmente conhecimento do documento de balanço da qualidade ⁽¹⁾, um dos primeiros deste tipo, que apresenta uma avaliação valiosa da política da água em si, bem como no âmbito de todo o acervo legislativo nos domínios políticos relacionados.

3.5 Apesar de o CESE considerar esta matriz e todos os seus documentos de base excecionalmente bem elaborados, importa prestar ainda mais atenção à implementação das medidas previstas. A implementação, que neste caso é sempre difícil, deve ser agora a principal prioridade. Há que empregar todos os esforços políticos, incentivos e métodos possíveis de gestão de sistemas e projetos, com vista ao êxito final deste plano.

⁽¹⁾ SWD (2012) 393 final.

4. Observações na especificidade

4.1 Deve ser dada atenção à redução das fontes difusas de poluição na implementação das medidas regulamentares em vigor (vertente 1), reforçando ou fortalecendo os programas de ação para os nitratos. Há que analisar aprofundadamente os motivos para os atrasos e encorajar devidamente as melhorias necessárias de acordo com as características específicas de cada bacia hidrográfica.

4.2 Embora o princípio do poluidor-pagador se aplique também neste caso, essa obrigação deve ser bem definida e baseada em pressupostos realistas e/ou avaliações do ciclo da água. O poluidor deve ser obrigado a pagar pela poluição real pela qual seja comprovadamente o responsável.

4.3 Os esforços para continuar a diminuir a poluição industrial pontual assentam na aplicação da Diretiva Emissões Industriais. O princípio da proporcionalidade deve ser aplicado juntamente com o princípio do poluidor-pagador, que se encontra claramente definido no caso de fontes pontuais.

4.4 A utilização do princípio do poluidor-pagador pressupõe medições adequadas (dos volumes) e eventualmente uma monitorização (dos poluentes), com vista a estabelecer uma base sólida para possíveis ações adicionais. Esses requisitos devem ser proporcionais à localização e à gravidade dos problemas a resolver.

4.5 Lamentavelmente, em muitas partes da Europa, ainda não está disponível um mapa completo dos caudais de água. A matriz determina, e bem, um aperfeiçoamento das contas de água com o envolvimento dos Estados-Membros e com base no trabalho realizado com a AEA. Estas contas permitirão aos gestores das bacias hidrográficas calcular quanta água pode ser utilizada e quanta deve ser preservada a fim de manter o funcionamento do ecossistema (caudais ecológicos). O Comité recomenda veementemente que esta ação seja concretizada quanto antes.

4.6 Em muitas regiões da Europa, a captação excessiva para irrigação não permite alcançar um bom estado da água. A captação ilegal é um problema grave em algumas regiões com stress hídrico. A realização de estudos que testassem os dados do Copernicus/GMES permitiria aos Estados-Membros identificar captações ilegais e justificariam a importância do projeto GMES em toda a UE.

4.7 O Comité considera importante o desenvolvimento de uma metodologia comum para a recuperação dos custos, que permita obter resultados comparáveis em toda a União. Tal asseguraria que todos os utilizadores fossem devidamente incentivados a utilizar a água de forma eficiente.

4.8 O CESE aponta para alguns exemplos de iniciativas e abordagens adotadas em zonas com stress hídrico, apresentadas na audição pública sobre o assunto, que se realizou no Comité. Além disso, foram publicados alguns estudos sobre a utilização eficiente da água sob o conceito de «mais colheita por cada gota» (*more crop per drop*). Os resultados desses trabalhos podem ser utilizados para estabelecer a ligação entre as necessidades da agricultura e os recursos hídricos disponíveis em regiões com stress hídrico. Uma vez mais, o princípio da proporcionalidade deve ser aplicado na resolução destes assuntos tão delicados.

4.9 A segunda vertente, ou seja, a integração dos objetivos da política das águas noutras políticas da UE, requer igualmente inúmeras ações elencadas no plano de ação da matriz.

4.10 O Comité salienta a necessidade de coordenar as prioridades no domínio da água com a PAC nesta altura excecional em que o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão estão a determinar a agenda para os próximos sete anos. Esta oportunidade não deve ser desperdiçada nos domínios seguintes:

- inclusão das medidas básicas da DQA na condicionalidade;
- ecologização do pilar 1, em especial nas zonas com foco ambiental;
- conceção de programas de desenvolvimento rural para resolver os problemas relacionados com a água;
- previsão de financiamento, no pilar 2 da CAP, para sistemas eficientes de irrigação melhorados (associados a uma condicionalidade ambiental, p. ex. contadores);
- incentivo à adoção de medidas para a retenção natural de água – planícies aluviais, terrenos pantanosos ou faixas de proteção ao longo das margens fluviais – com vista a restaurar a função do ecossistema. O financiamento no âmbito do pilar 2 para as zonas necessitadas é fundamental, devendo destinar-se também a encorajar ações no âmbito dos programas LIFE+, Horizonte 2020, etc.

4.11 As medidas de proteção contra as cheias (um assunto de grande atualidade na Europa Central) exigirão um financiamento coordenado, incluindo possivelmente dos fundos estruturais. Além disso, algumas das medidas previstas (em resposta às cheias que ocorreram no passado) não foram concretizadas devido a vários entraves administrativos. Essas situações de emergência necessitarão também de um tratamento administrativo de emergência adequado.

4.12 O Comité congratula-se com as parcerias de inovação no domínio da água e da produtividade e sustentabilidade no setor agrícola. Há que salientar que estas iniciativas se desenvolveram da base para o topo nos Estados-Membros, tendo a Comissão um papel de coordenação. Com este envolvimento de diversos intervenientes nos respetivos domínios de atividade, aumentam as probabilidades de êxito.

4.13 As intervenções políticas além do domínio da água doce podem também desempenhar um papel na prevenção da poluição aquática. Por exemplo, legislação sobre a utilização sustentável de pesticidas, as emissões industriais, os medicamentos e o regulamento REACH devem ser coordenados com as ações previstas no âmbito da matriz.

4.14 A terceira vertente, ou seja, a supressão das lacunas existentes no enquadramento atual centra-se, e bem, na melhoria da eficiência da utilização da água a par do aspeto crítico do incremento do potencial de reutilização da água. Há, antes de mais, que definir critérios para a reutilização segura da água para obter os resultados esperados. A reutilização em si pode ser feita de forma natural, nas mesmas instalações ou em instalações semelhantes, mas a reutilização em cascata de água reclamada proveniente de um utilizador/instalação para reutilização por um diferente utilizador/instalação implica que haja um equilíbrio adequado dos volumes e da qualidade necessários.

4.15 Por exemplo, é praticamente impossível criar circuitos de água totalmente fechados, ainda que no âmbito de uma única operação, devido ao crescente teor de sais inorgânicos nesses circuitos. Assim, é necessário estabelecer um equilíbrio seguro para permitir a operação contínua dos processos.

4.16 Por último, o Comité chama a atenção para alguns aspetos importantes da gestão dos solos e das florestas que estão estreitamente associados às questões relativas à água. Na sequência dos requisitos de diversas políticas, por vezes contraditórios, os recursos florestais ficam sujeitos a uma grande pressão para cumprir as suas funções não produtoras, como o seu papel enquanto principal reservatório natural de água doce, sumidouro de carbono, conservador da biodiversidade, etc. A análise do ciclo de vida deve ter em conta todos os aspetos e indicar igualmente medidas equilibradas para que as florestas da UE possam cumprir o seu papel.

4.17 As questões da água não podem ser dissociadas do solo. O CESE solicita que se dedique a devida atenção ao solo, embora reconheça que a agenda neste domínio esteja sujeita ao princípio da subsidiariedade. Na continuação dos trabalhos no âmbito da matriz, há que abordar mais detalhadamente as características comuns.

4.18 O CESE adverte que a realização dos objetivos definidos na matriz não se fará sem obstáculos nos seguintes domínios.

- deficiências do mercado (perda de receitas, repartição dos custos e benefícios);
- falta de financiamento, subsídios nocivos;
- obstáculos regulamentares;
- falta de coordenação;
- falta de vontade política;
- integração dos objetivos da política da água noutras políticas setoriais, que permanece retórica.

Todas as partes implicadas no processo da matriz devem estar cientes dos riscos envolvidos, devendo, ao seu nível de responsabilidade, envidar todos os esforços para eliminar o maior número possível de riscos. A sociedade civil deve participar estreitamente neste exigente processo, obtendo informações adequadas, exercendo os seus poderes nas decisões políticas e adaptando o seu comportamento aos desafios no domínio da água.

Resultado da votação

| | |
|---------------|-----|
| Votos a favor | 112 |
| Votos contra | 129 |
| Abstenções | 12 |

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito

COM(2013) 147 final — 2013/0080 (COD)

(2013/C 327/17)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 12 e 16 de abril de 2013, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito

COM(2013) 147 final — 80/2013 (COD)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 20 de junho de 2013.

Na 491.ª reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 180 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité entende que o acesso universal às redes de comunicações eletrónicas de elevado débito é essencial para promover o crescimento na Europa, criar emprego e reforçar a coesão. O CESE apoia vigorosamente as metas em matéria de banda larga definidas na Agenda Digital ⁽¹⁾, ainda que estas metas sejam difíceis de alcançar se os Estados-Membros e a Comissão não envidarem esforços específicos para melhorar as condições tanto para a oferta como para a procura de banda larga em toda a União.

1.2 O Comité ficou extremamente desapontado com a recente decisão do Conselho Europeu de reduzir de 9,2 mil milhões de euros para apenas mil milhões o orçamento afetado às infraestruturas digitais no quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Este corte eliminará os apoios do quadro financeiro plurianual à implantação da banda larga, prejudicando sobretudo as regiões mais pobres e desfavorecidas da UE.

1.3 O CESE acolhe favoravelmente o regulamento proposto pela Comissão. As medidas propostas são particularmente importantes para colmatar o fosso digital e facilitar a implantação da banda larga nas zonas rurais.

1.4 O CESE gostaria que a Comissão examinasse a possibilidade de reconhecer o acesso à banda larga de elevado débito como um direito universal de todos os cidadãos, independentemente de onde se encontrem. A Comissão levantou a questão da inclusão da banda larga na obrigação de serviço universal em 2010 ⁽²⁾. Esta questão necessita urgentemente de uma resposta, para promover o bem-estar, o emprego e a inclusão digital dos cidadãos.

1.5 O Comité insta os Estados-Membros a completarem sem demora os seus planos relativos à banda larga.

1.6 A Comissão e os Estados-Membros devem ponderar que incentivos financeiros e apoios podem ser atribuídos ao setor privado para encorajar o investimento em banda larga de elevado débito para zonas com baixa densidade populacional.

1.7 Para além dos avultados investimentos do setor privado na implantação da banda larga de elevado débito, o Comité calcula que será também necessário um financiamento público de até 60 mil milhões de euros para realizar os objetivos da Agenda Digital para 2020. Assim, o CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a incluírem este montante fundamental nos orçamentos.

1.8 O Comité gostaria que a Comissão examinasse o problema dos fornecedores de serviços de banda larga que não fornecem aos seus clientes os débitos de ligação à Internet prometidos nos contratos. Este incumprimento dos contratos e esta publicidade enganosa prejudicam a confiança no mercado digital e contribuem para reduzir a procura, pelo que devem ser combatidos com medidas vigorosas.

1.9 O Comité apela à Comissão para que tire partido do regulamento proposto a fim de criar um mercado gossista pan-europeu para as infraestruturas de banda larga.

1.10 O CESE solicita que a Comissão, as entidades reguladoras nacionais e os Estados-Membros garantam a criação, em todas as regiões da União, de um mercado competitivo para as infraestruturas de banda larga.

⁽¹⁾ COM(2010) 245 final.

⁽²⁾ COM(2008) 572 final.

1.11 O Comité assinala que o regulamento proposto proporcionará novas oportunidades de negócio para as empresas de abastecimento público e de transportes que participem no mercado das infraestruturas de banda larga. A Comissão e os Estados-Membros devem envidar esforços especiais para encorajar essas empresas a aproveitar esta oportunidade.

1.12 O Comité chama a atenção da Comissão para anteriores pareceres recentes sobre a implantação da banda larga de elevado débito e sobre a redução do fosso digital: «Uma Agenda Digital para a Europa»⁽³⁾, «Primeiro Programa da Política do Espectro Radioelétrico»⁽⁴⁾ e «A Agenda Digital para a Europa – Promover o crescimento da Europa com base nas tecnologias digitais» (CES959-2013, ainda não publicado).

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 Finalidade

2.1.1 A comunicação – Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento identificou a redução dos custos da implantação da banda larga como uma das 12 ações-chave que promoverão o crescimento.

2.1.2 A prestação de serviços de banda larga de elevado débito tem abrandado, especialmente nas zonas não urbanas, devido a um conjunto díspar de regras e práticas administrativas em vigor nos níveis nacional e infranacional.

2.2 Objetivos

2.2.1 O regulamento tem por objetivos:

- reduzir os custos e os riscos dos investimentos, simplificando procedimentos eficazes de planeamento e investimento para a prestação de serviços de banda larga;
- eliminar entraves ao funcionamento do Mercado Único causados pela disparidade de regras e práticas administrativas a nível nacional e infranacional em vigor na prestação de infraestruturas de banda larga;
- estimular a cobertura total das redes de banda larga;
- assegurar o tratamento equitativo e não discriminatório das empresas e dos investidores que fornecem serviços de banda larga.

2.3 A proposta de regulamento

2.3.1 Para alcançar os objetivos previstos em termos de custos e de eficácia, o regulamento define vários direitos e obrigações diretamente aplicáveis aos operadores das redes e aos fornecedores de infraestruturas, que dizem respeito às diversas etapas da implantação das infraestruturas.

⁽³⁾ JO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64.

⁽⁴⁾ JO C 107 de 6.4.2011, pp. 53-57.

2.3.2 O regulamento propõe as seguintes normas jurídicas para realizar os objetivos:

— **Acesso às infraestruturas físicas existentes:** todos os operadores de rede (proprietários das infraestruturas, quer sejam empresas de telecomunicações quer não – O regulamento define um «Operador de rede» como um fornecedor de redes de comunicações eletrónicas ou uma empresa que fornece uma infraestrutura física destinada à prestação de um serviço de produção, transporte ou distribuição de gás, eletricidade, incluindo iluminação pública, aquecimento, água, incluindo a eliminação ou o tratamento de águas residuais e esgotos, ou à prestação de serviços de transporte, incluindo caminhos de ferro, estradas, portos e aeroportos) têm o direito de proporcionar acesso e a obrigação de deferir todos os pedidos razoáveis de acesso às suas infraestruturas físicas com vista à implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito, fixas ou sem fios.

— **Informação sobre infraestruturas existentes:** os fornecedores de banda larga têm o direito de obter, através de um ponto de informações único, um conjunto de informações mínimas sobre as infraestruturas físicas existentes.

— **Coordenação das obras de engenharia civil:** todos os operadores de rede podem negociar acordos com vista à coordenação das obras de engenharia civil com entidades autorizadas a fornecer elementos de redes de banda larga de elevado débito. No intuito de coordenar melhor as obras, todos os operadores de rede podem disponibilizar, mediante pedido, informações mínimas sobre as obras em curso ou planeadas relativas às suas infraestruturas físicas.

— **Concessão de licenças:** todos os fornecedores de redes de banda larga podem aceder, por via eletrónica e através de um ponto de informações único, a qualquer informação relativa às condições e procedimentos para a concessão de licenças para obras, podendo igualmente apresentar o seu pedido eletronicamente, através do mesmo ponto de informações. As autoridades competentes devem conceder ou recusar as licenças no prazo de seis meses após a receção dos pedidos.

— **Equipamentos nos edifícios:** os novos edifícios construídos e os edifícios em processo de renovação substancial devem estar equipados com infraestruturas físicas preparadas para débitos elevados que cheguem aos pontos terminais da rede.

2.3.3 Os eventuais litígios entre operadores de rede e fornecedores de serviços de banda larga relativamente aos seus direitos e obrigações serão mediados, se necessário, por um organismo nacional competente para a resolução de litígios – a autoridade reguladora nacional ou outra.

2.3.4 O regulamento tornar-se-á diretamente aplicável em toda a UE após o acordo do Parlamento Europeu e do Conselho.

3. Observações na generalidade

3.1 A banda larga é essencial

3.1.1 A banda larga é a principal infraestrutura que permite realizar a Agenda Digital e completar o mercado único digital. Nunca é demais insistir na importância económica dos serviços de banda larga. A disponibilidade de banda larga tem um efeito multiplicador sobre o crescimento económico: o Banco Mundial prevê que cada aumento de 10 % na utilização da banda larga resulte num crescimento do PIB de até 1,5 %. A conectividade de elevado débito em todo o território é essencial para a implantação de novas tecnologias e serviços transformativos, como a computação em nuvem e as redes inteligentes.

3.1.2 A importância da banda larga para o crescimento e o emprego é reconhecida na Agenda Digital, que se propõe a disponibilizar, até 2013, banda larga básica para todos os europeus e, até 2020, (i) acesso a débitos acima de 30 Mb/s para todos os europeus e (ii) contratos de ligação à Internet acima de 100 Mb/s para 50 % ou mais dos agregados familiares europeus. Estes objetivos só serão alcançados se os custos de implantação das infraestruturas forem reduzidos em toda a UE e se forem tomadas medidas extraordinárias para levar a banda larga às zonas rurais e menos favorecidas da União.

3.2 Baixo custo e categoria mundial

3.2.1 A infraestrutura de banda larga de categoria mundial e a baixo custo é uma componente fundamental de uma economia dinâmica do século XXI. As empresas baseadas no conhecimento crescerão onde existirem competências e infraestruturas que lhes sirvam de suporte. Uma quantidade crescente de serviços avançados na saúde, na educação e no apoio social dependerá da disponibilidade de banda larga.

3.2.2 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 infraestruturas 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 projetos de infraestruturas.

3.3 Direito ao serviço universal

3.3.1 O CESE, em vários pareceres e, mais recentemente, no parecer sobre o tema «Promover o crescimento da Europa com base nas tecnologias digitais»⁽⁵⁾, instou a Comissão a examinar a possibilidade de reconhecer o acesso à banda larga de elevado débito como um direito universal de todos os cidadãos, independentemente da sua localização. Agora, urge dar resposta a esta solicitação.

3.4 É necessária uma banda larga ultrarrápida

3.4.1 As metas definidas na Agenda Digital para a disponibilidade da banda larga até 2020 serão ultrapassadas num

futuro não muito distante pelos progressos rápidos que se verificam na tecnologia de banda larga e nos serviços baseados na Internet (por exemplo, as vídeo-conferências de alta definição). As redes ultrarrápidas que permitem ligações de até 1 Gb/s (1 000 Mb/s) já estão a ser implantadas em certas zonas urbanas (<http://arstechnica.com/tech-policy/2012/07/tokyo-seoul-and-paris-get-faster-cheaper-broadband-than-us-cities/>), e estão a ser desenvolvidos serviços de vídeo para aproveitar estes débitos mais elevados.

3.4.2 Será necessário um investimento substancial em conectividade de elevado débito em toda a UE para que a Europa se mantenha a par da evolução mundial da economia da Internet.

3.5 A UE começa a registar um atraso

3.5.1 Conforme reconheceu a Comissão na sua recente comunicação sobre a importância da Agenda Digital para promover o crescimento económico⁽⁶⁾, a Europa está a registar algum atraso em relação aos seus concorrentes a nível mundial no que toca a implantar infraestruturas de banda larga.

3.5.2 Os investimentos em banda larga de elevado débito têm-se processado mais rapidamente em certas regiões da Ásia e nos Estados Unidos, gerando uma cobertura substancialmente melhor e velocidades mais elevadas. Em dezembro de 2011, a Coreia do Sul, com 20,6 % de assinaturas por cada 100 habitantes, apresentava a maior taxa de utilização da fibra ótica de todo o mundo, equivalente ao dobro da Suécia (Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a proposta de regulamento relativo a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito – SWD(2013) 73 (parte 1)).

3.6 Fosso digital

3.6.1 O painel de indicadores da Agenda Digital para a Europa (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>) e os últimos dados do Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables) indicam que o fosso digital está a aumentar e que as diferenças entre Estados-Membros são consideráveis. Em 2012, 28% dos agregados familiares na UE27 não tinham ligações de banda larga. Além disso, 90 % dos lares sem banda larga situam-se em zonas rurais. 35 milhões de agregados familiares em zonas rurais continuam à espera de ligações de banda larga e sofrerão cada vez mais desvantagens sociais e económicas se não for dada a devida atenção aos cidadãos residentes fora dos centros urbanos.

3.6.2 As medidas incluídas na proposta de regulamento da Comissão servirão de base à reforma das regras de planeamento dos governos locais e nacionais, e a conceção de infraestruturas inteligentes, os incentivos ao investimento e as tecnologias inovadoras podem contribuir para colmatar o fosso digital.

⁽⁵⁾ «Avaliação intercalar da Agenda Digital», JO C 271 de 19.9.2013, p. 127-132.

⁽⁶⁾ COM(2012) 784 final.

3.7 Investimento necessário

3.7.1 O Comité ficou extremamente desapontado com a decisão do Conselho de fevereiro de reduzir de 9,2 mil milhões de euros para apenas mil milhões o orçamento afetado, ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa, às infraestruturas e serviços digitais no quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Este corte eliminará os apoios do quadro financeiro plurianual à implantação da banda larga, prejudicando sobretudo as regiões mais pobres e desfavorecidas e agravando o crescente fosso digital.

3.7.2 As verbas previstas no quadro financeiro plurianual para apoiar a implantação da banda larga destinavam-se a ser utilizadas pela Comissão para estimular o respetivo mercado, mas representam apenas uma pequena parte dos fundos realmente necessários para atingir as metas da Agenda Digital neste domínio. Os consultores contratados pela Comissão para estudar as lacunas no financiamento calculam que serão necessários fundos públicos adicionais de até 62 mil milhões para realizar os objetivos fixados para 2020 («Study on the socio-economic impact of bandwidth» [Estudo sobre o impacto socioeconómico da largura de banda] da Analysys Mason para a Comissão Europeia, 2012).

3.7.3 Este investimento avultado terá de ser custeado, essencialmente, pelo setor privado. Todavia, serão necessárias medidas especiais para apoiar o investimento privado em zonas rurais com densidade populacional demasiado baixa para atrair investimento privado. O Banco Europeu de Investimento já disponibilizou financiamento para uma série de projetos deste tipo, mas será necessário intensificar muito mais este género de apoio. A Comissão deve envidar esforços específicos para ponderar formas de as instituições europeias e os Estados-Membros facilitarem o financiamento pelo setor privado da implantação da banda larga.

3.7.4 A ação 48 da Agenda Digital prevê o recurso aos fundos estruturais para financiar a implantação de redes de banda larga de elevado débito, mas o Fundo de Coesão também deveria ser contemplado.

3.8 Estimular a oferta

3.8.1 Os órgãos de poder local e as autoridades municipais podem dar um contributo importante para promover a implantação de ligações de banda larga nas suas regiões, liderando para tal parcerias público-privado e aplicando as medidas avançadas nos regulamentos propostos com a máxima celeridade e eficácia.

3.8.2 O regulamento permite abrir o mercado a novas empresas para o fornecimento de ligações e serviços de banda larga, em particular a empresas exteriores ao setor das telecomunicações que têm vastas infraestruturas passíveis de serem utilizadas para o fornecimento de redes de banda larga. Os Estados-Membros e a Comissão devem envidar esforços específicos para encorajar estes novos atores no mercado.

3.8.3 Além disso, o regulamento tem o potencial de abrir o mercado a investimentos transfronteiras em infraestruturas realizados por empresas de toda a Europa. A Comissão deve ponderar formas de desenvolver este mercado único de infraestruturas, aumentando a sensibilização em toda a Europa para as oportunidades de investimento, reduzindo o risco que estes investimentos acarretam para os investidores estrangeiros e, eventualmente, desenvolvendo certos instrumentos financeiros especiais (obrigações) que aumentem a atratividade do investimento nas regiões mais difíceis.

3.8.4 Importa implantar quanto antes soluções tecnológicas inovadoras, incluindo uma utilização acrescida das tecnologias sem fios, para acelerar a utilização da banda larga e colmatar o crescente fosso digital entre as regiões urbanas e rurais.

3.8.4.1 Concretamente, a plena aplicação do programa da política do espetro radioelétrico (PPER) ⁽⁷⁾ nos Estados-Membros é essencial para garantir que seja designado e disponibilizado espetro 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.

3.8.4.2 As tecnologias de satélite permitirão levar a banda larga às regiões mais isoladas da União. No entanto, os problemas de capacidade, custos e débito farão com que esta solução seja apenas marginal, capaz de satisfazer porventura menos de 10 % da banda larga europeia de 30 Mb/s em 2020.

3.9 Estimular a procura

3.9.1 A baixa procura de banda larga, especialmente nas regiões menos densamente povoadas, afeta negativamente o investimento nas redes. Não obstante, existe sempre uma considerável procura latente nas regiões desprovidas de ligações de elevado débito.

3.9.2 A Comissão e os Estados-Membros devem empenhar-se em estimular a procura de banda larga através de uma série de métodos, incluindo campanhas de informação ao público bem direcionadas, locais de acesso à Internet sem fios (WiFi) em zonas públicas, expansão dos serviços públicos em linha e promoção da literacia digital e da formação sobre competências informáticas. Estes esforços de incentivo à procura devem dirigir-se especialmente às zonas rurais.

3.9.3 A transparência dos custos e dos preços da banda larga é essencial para garantir a adesão dos cidadãos a esta tecnologia. Os consumidores de toda a Europa queixam-se de que os seus fornecedores de serviços não fornecem ligações à Internet com as velocidades prometidas nos contratos. Este incumprimento dos contratos e esta publicidade enganosa prejudicam a confiança no mercado digital e contribuem para reduzir a procura, pelo que devem ser combatidos com medidas vigorosas.

⁽⁷⁾ COM(2010) 471 final.

4. Observações na especialidade

4.1 Necessidade de um regulamento

4.1.1 As empresas de comunicações eletrónicas com fins comerciais não têm incentivos financeiros suficientes para investir em infraestruturas de banda larga em muitas regiões da UE cuja densidade populacional é demasiado baixa. Por isso, o Comité congratula-se com o facto de a proposta de regulamento introduzir medidas que reduzem consideravelmente os custos e os riscos da implantação da banda larga e melhoram as motivações comerciais para os fornecedores de redes investirem.

4.1.2 Com o intuito de garantir a devida inclusão digital e maximizar os benefícios económicos decorrentes da banda larga universal de elevado débito, os Estados-Membros e os governos locais devem exercer maior influência sobre a oferta e a procura de infraestruturas de banda larga, através da implementação de planos para a banda larga que equilibrem, por um lado, os elevados retornos dos investimentos nas infraestruturas em zonas com elevada densidade populacional e, por outro lado, os investimentos financeiramente menos atrativos mas necessários em regiões menos desenvolvidas. A proposta de regulamento em análise proporciona-lhes meios mais eficazes para tal.

4.1.3 Em muitos mercados, existe um único fornecedor de infraestruturas dominante. O Comité espera que a devida aplicação do regulamento em análise crie melhores condições para que novos fornecedores de redes entrem no mercado e ofereçam condições competitivas.

4.2 Redução dos custos e melhoria da cooperação

4.2.1 Segundo a comunicação, as obras de engenharia civil podem representar até 80 % dos custos da implantação da banda larga. As poupanças em despesas de capital dos operadores decorrentes da aplicação da proposta de regulamento estão orçadas entre 20-30 % do total dos investimentos, ou seja, um máximo de 63 mil milhões de euros até 2020. Os 63 mil milhões de euros assim poupados podem, subsequentemente, ser investidos noutras áreas da economia.

4.2.2 A cooperação e a partilha entre fornecedores privados de infraestruturas são essenciais para garantir a eficiência, a rapidez de execução, a sustentabilidade ambiental e a oferta de preços competitivos para os utilizadores finais. O Comité apraz-se com o facto de o regulamento obrigar os fornecedores de infraestruturas privados a publicar informações corretas sobre as infraestruturas existentes e planeadas e os fornecedores de rede a cooperar com vista a facilitar o bom planeamento, a cooperação e a utilização eficiente dos recursos.

4.3 Monopólios naturais

4.3.1 Em regiões com baixa densidade populacional, as condições económicas determinam que só é possível apoiar um fornecedor de infraestruturas de base, o que significa que existe um monopólio natural.

4.3.2 Estas condições de monopólio dão azo a que se defenda um modelo de fornecimento de serviços de banda larga em regime de «acesso aberto», nos termos do qual um único

fornecedor – eventualmente uma parceria público-privado – instalaria a infraestrutura de base e, em seguida, abriria as instalações da rede, alugando capacidade a fornecedores mais pequenos, em condições justas e equitativas. A Comissão deveria, porventura, ponderar de que forma este modelo de acesso aberto pode ser desenvolvido e regulado na Europa, procurando não distorcer a concorrência normal.

4.4 Mercado grossista

4.4.1 O regulamento proposto cria legislação que permite o desenvolvimento de um mercado grossista para as infraestruturas de banda larga. A Comissão deveria porventura estudar de que forma o regulamento pode servir para estimular esse mercado, especialmente nas regiões mais isoladas da União.

4.4.2 O mercado grossista de fibra escura ou de infraestruturas sem fios poderia ser transfronteiriço e pan-europeu se houvesse informações de qualidade sobre a procura dos consumidores e sobre as infraestruturas existentes. A Comissão deveria analisar formas de estimular e apoiar esse mercado.

4.5 Planos de banda larga nacionais

4.5.1 O desenvolvimento de infraestruturas, especialmente nas zonas rurais, requer uma estratégia nacional e um plano de implementação eficazes. Atualmente, todos os Estados-Membros têm uma estratégia para a banda larga, mas muitos ainda não têm planos para alcançar as metas da Agenda Digital. É necessário atualizar sem demora as estratégias nacionais para que incluam uma abordagem destinada a fornecer redes ultrarrápidas, com metas concretas e medidas de aplicação específicas.

4.5.2 A ação 46 da Agenda Digital compele os Estados-Membros a elaborarem planos nacionais para a banda larga. No entanto, muitos países ainda não finalizaram esses planos e a Comissão identificou a sua ação neste domínio como estando em atraso. Este atraso tem efeitos negativos na implantação da banda larga e nos planos de financiamento do setor. O CESE insta os Estados-Membros a reverem os seus planos à luz do regulamento proposto e a finalizarem os seus trabalhos com a máxima brevidade possível.

4.5.3 Um plano nacional exaustivo para a banda larga, que incluísse iniciativas de parcerias público-privado e incentivos especiais para facilitar a instalação em zonas rurais, tornaria muito mais fácil a utilização plena do financiamento da UE e do BEI.

4.6 Empresas de abastecimento público

4.6.1 A proposta de regulamento abrirá portas aos proprietários de infraestruturas que não sejam empresas do ramo das comunicações eletrónicas – por exemplo, empresas do setor da energia, da água, dos transportes e da eliminação de resíduos –, ajudando-as a disponibilizar as suas infraestruturas em moldes comerciais para a prestação de serviços de banda larga. Isto ajudará essas empresas a obter novos rendimentos, reduzir os custos das infraestruturas essenciais graças à partilha dos custos com os fornecedores de banda larga e aproveitar sinergias, à medida que desenvolvem os seus próprios serviços de base, por exemplo, a criação de redes inteligentes para os fornecedores de energia.

4.6.2 A Comissão e os Estados-Membros devem envidar esforços para alertar estas empresas para as oportunidades decorrentes da indispensável implantação das infraestruturas de banda larga, bem como para o potencial impacto positivo que o regulamento terá na sua atividade comercial.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento plurianual das atividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição causada por navios e à poluição marinha causada por instalações petrolíferas e gasíferas

COM(2013) 174 final

(2013/C 327/18)

Relatora: **Anna BREDIMA**

Em 16 e 18 de abril de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, respetivamente, decidiram, nos termos 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 relativo ao financiamento plurianual das atividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição causada por navios e à poluição marinha causada por instalações petrolíferas e gasíferas

COM(2013) 174 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 20 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 179 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 O CESE apoia o aumento do orçamento destinado à AESM, no âmbito da proposta de regulamento, de 154 milhões para 160,5 milhões de euros para o período de 2014 a 2020, e reitera o seu apoio ao alargamento das competências da AESM ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 100/2013.

1.2 A adoção do regulamento proposto surge num momento crítico, tendo em conta a descoberta de jazigos de petróleo e de gás natural no Mediterrâneo Oriental e as consequências iniciativas para a sua rápida exploração através de perfuração ao largo. Estas atividades serão um desafio à capacidade de resposta da AESM aos potenciais riscos da perfuração ao largo e do transporte de petróleo e de gás natural.

1.3 Embora apoie o enquadramento financeiro proposto, o CESE está convicto de que este poderá revelar-se insuficiente para fazer face às ações necessárias no período de sete anos, tendo em conta os seguintes desafios: aumento dos fluxos de tráfego (mais petroleiros e navios de transporte de gás no mar), aumento das atividades de exploração de petróleo e de gás nos mares que circundam a UE e um maior número de países costeiros e insulares entre os Estados-Membros. A limitada capacidade de resposta de emergência pode originar um aumento dos custos externos em caso de incidentes graves.

1.4 O CESE considera que a utilização dos atuais 19 navios poderá ser insuficiente para que todas as zonas costeiras da UE possam contribuir para a capacidade dos Estados-Membros de limpar a poluição dos mares. O financiamento poderá também ser insuficiente para continuar a desenvolver as imagens de satélite que permitem detetar e ajudar a recuperar os poluentes emitidos pelos navios em toda a área da UE.

1.5 O CESE solicita à AESM que disponibilize a sua competência, recentemente adquirida, a fim de contribuir para a luta contra a pirataria marítima. Os instrumentos de vigilância por satélite da AESM terão grande utilidade na deteção de navios-pirata.

1.6 O CESE interroga-se se os Estados-Membros e os países vizinhos continuam devidamente equipados para responder a acidentes graves com a magnitude do *Erica* ou do *Prestige*, ou a catástrofes semelhantes à da plataforma petrolífera Deepwater Horizon.

1.7 O CESE convida a UE, os Estados-Membros e os novos países costeiros vizinhos a reforçarem a aplicação das seguintes convenções regionais, enumeradas na exposição de motivos da proposta de regulamento: a Convenção de Helsínquia, a Convenção de Barcelona, o Acordo de Bona, a Convenção OSPAR, o Acordo de Lisboa (que ainda não entrou em vigor) e a Convenção de Bucareste.

1.8 O CESE convida a AESM a atuar com vista a localizar instalações inadequadas de receção de resíduos petrolíferos nos portos da UE, bem como nos portos dos países vizinhos.

2. Proposta da Comissão Europeia

2.1 Em 3 de abril de 2013, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento plurianual das atividades da Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM) no domínio do combate à poluição causada por navios e à poluição marinha causada por instalações petrolíferas e gasíferas ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 174 final.

2.2 O Regulamento (CE) n.º 2038/2006 ⁽²⁾, de 18 de dezembro de 2006, estabeleceu um financiamento plurianual para as atividades da Agência no domínio do combate à poluição causada por navios entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2013.

2.3 O Regulamento (UE) n.º 100/2013, de 15 de janeiro de 2013, atribuiu à Agência novas tarefas «fulcrais» de combate à poluição causada por instalações petrolíferas e gasíferas e alargou os serviços da Agência aos países abrangidos pela política de alargamento e pela política europeia de vizinhança ⁽³⁾. O presente parecer afere essencialmente se o financiamento da AESM é ajustado aos seus novos deveres. O financiamento proposto é de 160,5 milhões de euros para um período de sete anos (1.1.2014 – 31.12.2020).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia o aumento do orçamento destinado à AESM, no âmbito da proposta de regulamento, de 154 milhões para 160,5 milhões de euros para o período de 2014 a 2020, e reitera o seu apoio à extensão das competências da AESM ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 100/2013. Este apoio está em consonância com vários pareceres ⁽⁴⁾ do CESE sobre o papel da Agência.

3.2 O Regulamento (UE) n.º 100/2013 confere à AESM a competência de intervir nas descargas acidentais causadas por plataformas petrolíferas e gasíferas ao largo, além dos casos de poluição causada pelos navios. Esta competência foi atribuída no seguimento do derrame ocorrido na plataforma de perfuração Deepwater Horizon e da explosão no Golfo do México (abril de 2010). O CESE compreende que o objetivo geral da proposta da Comissão seja assegurar uma assistência eficaz da UE à Agência no combate à poluição causada por navios e à poluição causada por instalações petrolíferas e gasíferas, prestando serviços sustentáveis de combate à poluição aos Estados afetados. Desta forma, os Estados-Membros podem levar em conta esta assistência quando elaborarem/revirem os seus planos nacionais de combate à poluição marinha.

3.3 O CESE compreende que o orçamento proposto visa permitir à AESM manter a sua frota de navios de combate à poluição em regime de disponibilidade (*stand-by*) dividida pelas zonas marítimas da UE e que serão mobilizados poucos novos navios para combater a poluição por hidrocarbonetos causada pelos navios e pelas instalações ao largo. Também se prevê que não haja financiamento para equipamento de recuperação avançada de petróleo (*Enhanced Oil Recovery* – EOR), que poderá ficar subaproveitada no período de 2014 a 2020.

3.4 O CESE compreende que a monitorização CleanSeaNet de instalações petrolíferas ao largo no tocante às descargas ilegais será realizada sobretudo mediante a co-utilização de imagens de satélite pedidas para a monitorização da poluição causada por navios. O CESE invoca um parecer anterior ⁽⁵⁾ em que afirmava que «dados os custos elevados dos serviços de imagiologia, o CESE considera ser necessário um esforço de rentabilização dos recursos e, em particular, a coordenação entre os Estados-Membros da utilização dessas imagens, o que poderá conduzir a consideráveis economias. Por outro lado, justificar-se-ia um investimento na melhoria da cobertura na recolha de imagens de todas as zonas marítimas europeias, porquanto atualmente essa cobertura não é totalmente eficaz, designadamente na área mediterrânica.»

3.5 O CESE compreende que o financiamento não se destinará à prestação de assistência técnica e ao reforço das capacidades dos países parceiros da política europeia de vizinhança.

3.6 A adoção do regulamento proposto surge num momento crítico, tendo em conta a descoberta de novas fontes de energia para a UE. Em especial no Mediterrâneo Oriental, a descoberta de novos jazigos de petróleo e de gás natural subaquáticos e a conseqüente perfuração para a sua rápida exploração serão um desafio à capacidade de resposta da AESM aos potenciais riscos envolvidos. Deverão ser disponibilizados à AESM mais recursos para lhe permitir desempenhar plenamente o seu papel neste domínio. O aumento do tráfego de navios, em especial petroleiros e navios de transporte de GNL, a descoberta de novos jazigos de petróleo e gás natural e as atividades de perfuração simultâneas exigirão muitos mais navios no mar Mediterrâneo e no mar Negro. Dezanove navios para toda a orla costeira da UE, para o período de 2014 a 2020, é uma estimativa muito otimista que pode vir a revelar-se extremamente modesta nestas circunstâncias.

3.7 A extensão da competência da AESM no domínio referido implicará a expansão do serviço de imagiologia por satélite para a vigilância e a deteção precoce da poluição, bem como para a identificação dos navios ou instalações petrolíferas e gasíferas responsáveis. Importará aumentar a disponibilidade de dados e melhorar a eficácia do combate à poluição.

3.8 O CESE interroga-se se os Estados-Membros e os países vizinhos continuam devidamente equipados para responder a acidentes graves, com a magnitude do *Erica* ou do *Prestige*, ou a catástrofes semelhantes à da plataforma petrolífera Deepwater Horizon.

3.9 À luz das anteriores considerações, o CESE considera que se deveriam reservar mais recursos, para substituir equipamento de combate à poluição por hidrocarbonetos a bordo de navios fretados, providenciar navios suplementares de combate à poluição em regime de disponibilidade, a fim de cobrir zonas com instalações ao largo que não se encontrem atualmente numa

⁽²⁾ JO L 394 de 30.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ JO L 39 de 9.2.2013, p. 30.

⁽⁴⁾ JO C 76 de 14.3.2013, p. 15.

JO C 299 de 4.10.2012, p. 153.

JO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

JO C 44 de 11.2.2011, p. 173.

JO C 255 de 22.9.2010, p. 103.

JO C 277 de 17.11.2009, p. 20.

JO C 211 de 19.8.2008, p. 31.

JO C 28 de 3.2.2006, p. 16.

JO C 108 de 10.4.2004.

⁽⁵⁾ JO C 28 de 3.2.2006, p. 16.

posição geográfica razoável (por ex., no Ártico), adquirir capacidades e equipamentos dispersantes adicionais para derrames ao largo, alargar os serviços CleanSeaNet a zonas com instalações ao largo e prestar o apoio necessário para dar assistência aos países da política europeia de vizinhança.

3.10 O CESE solicita à AESM que disponibilize a sua competência, recentemente adquirida, a fim de contribuir para a luta contra a pirataria marítima. Os instrumentos e dados da AESM, em especial de vigilância por satélite, serão úteis na deteção de navios-pirata. O fornecimento de dados sobre o posicionamento dos navios deverá tornar-se uma das principais funções da AESM, mas sempre a pedido das autoridades nacionais. O CESE reitera a necessidade da assistência da AESM no combate à pirataria, tal como afirmou no seu parecer sobre a «Pirataria marítima: Reforçar a capacidade de resposta da UE» (16 de janeiro de 2013) e na audição pública sobre este assunto (24 de janeiro de 2013).

4. Observações na especialidade

4.1 Artigo 2.º: Definições

A definição de «Hidrocarbonetos» da proposta de regulamento remete para a definição da Convenção Internacional de 1990 sobre a preparação, intervenção e cooperação no combate à poluição por hidrocarbonetos. O CESE convida a UE e os Estados-Membros a reforçarem a aplicação desta convenção.

4.2 Artigo 2.º: Definições

A definição de «Substâncias nocivas e potencialmente perigosas» remete para a definição do Protocolo de 2000 sobre a preparação, intervenção e cooperação em incidentes de poluição causados por substâncias nocivas e potencialmente perigosas. O CESE exorta a UE e os Estados-Membros que ainda não o tenham feito a adotar e aplicar o referido protocolo.

4.3 Artigo 4.º: Financiamento pela União

4.3.1 O CESE compreende que o apoio da AESM aos países abrangidos pela política de alargamento e pela política europeia de vizinhança deverá ser financiado pelos programas vigentes da UE consagrados a esses países e não deverá fazer parte desse quadro financeiro plurianual.

4.3.2 Embora apoie o enquadramento financeiro proposto, o CESE duvida que este seja suficiente para fazer face às ações necessárias no período de sete anos, tendo em conta os desafios

que se anteveem: aumento dos fluxos de tráfego (mais petroleiros e navios de transporte de gás) e aumento das atividades de exploração de petróleo e de gás nos mares que circundam a UE. A limitada capacidade de resposta de emergência pode originar um aumento dos custos externos, em caso de incidentes graves.

4.4 Artigo 5.º: Monitorização das capacidades disponíveis

Relativamente à lista dos mecanismos públicos e privados de combate à poluição na UE, o CESE exorta a que se atue no sentido de incluir os mecanismos similares dos países vizinhos não costeiros, uma vez que a poluição marítima não conhece fronteiras. Além disso, embora o presente parecer se restrinja à poluição accidental, o CESE convida a AESM a atuar com vista a localizar instalações de receção inadequadas nos portos da UE, bem como nos portos dos países vizinhos costeiros. A poluição operacional, ao contrário da accidental, é muito menos mediática e sensacional, mas tem uma quota-parte muito maior na poluição global dos mares.

4.5 O CESE convida a UE, os Estados-Membros e os novos países costeiros vizinhos a reforçarem a aplicação das seguintes convenções regionais, enumeradas na exposição de motivos da proposta de regulamento: a Convenção de Helsínquia, a Convenção de Barcelona, o Acordo de Bona, a Convenção OSPAR, o Acordo de Lisboa (que ainda não entrou em vigor) e a Convenção de Bucareste. O CESE está convicto de que devem ser promovidos mais exercícios de combate à poluição organizados (conjuntamente) por estas convenções e considera essencial o intercâmbio de peritos no domínio da poluição marinha. Assim, o programa EMPOLLEX (programa de intercâmbio de peritos em poluição marinha) deveria facilitar um maior número destes intercâmbios entre os Estados-Membros.

4.6 O CESE reitera a necessidade de os países costeiros vizinhos aplicarem, na íntegra, a «mãe» de todas as convenções marítimas, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) (1982), que constitui a base jurídica para a atuação em matéria de poluição marinha, perfuração do leito marinho e transporte marítimo seguro para o ambiente.

4.7 Os navios fretados têm uma grande capacidade de armazenamento dos hidrocarbonetos recolhidos e várias opções em matéria de sistemas de recolha. O CESE acredita que os navios fretados pela AESM devem poder ser utilizados para operações de trasfega, para a transferência de um navio para outro e para armazenar os hidrocarbonetos recuperados no mar.

Bruxelas, 10 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Relator-geral: **Jan SIMONS**

Em 19 de junho e 10 de junho de 2013, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

Em 21 de maio de 2013, o Comité Económico e Social decidiu incumbir a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), e em conformidade com o artigo 59.º do Regimento, designou relator-geral Jan Simons e adotou, por 81 votos a favor e 2 votos contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité concorda com a adoção de uma abordagem não jurídica, combinada com medidas legislativas nos casos em que não seja possível proceder de outra forma.

1.2 O Comité subscreve a abordagem da Comissão de aplicar as propostas a todos os 319 portos da RTE-T, conferindo aos Estados-Membros a opção de aplicarem as disposições do regulamento também a outros portos.

1.3 Dado o impacto atualmente reduzido, o Comité secunda a proposta da Comissão de excluir do âmbito do regulamento o transporte de passageiros e os serviços de movimentação de carga. No entanto, no que toca à aplicação, o Comité recomenda que se dedique uma atenção especial às operações de pilotagem, reboque e acostagem, tendo em conta os seus diferentes impactos, para que estas possam ser realizadas com independência e sem qualquer pressão comercial que possa comprometer a segurança e a proteção ambiental para o setor portuário e o público em geral.

1.4 O Comité acolhe favoravelmente o facto de o regulamento incorporar a proteção dos direitos dos trabalhadores, mas questiona-se por que motivo a aplicação da Diretiva 2001/23/CE é facultativa. Relativamente aos elementos sociais que devem ser incluídos nos contratos públicos e de concessão, o Comité remete para o seu parecer sobre os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, adotado em 26 de abril de 2012 ⁽¹⁾. Recentemente, foi também concretizada a aspiração de longa data do Comité quanto ao lançamento de um diálogo social autónomo sobre o setor portuário.

1.5 O princípio da Comissão de aumentar a transparência financeira no setor portuário também merece o apoio do Comité, uma vez que tornará mais visível a informação sobre eventuais apoios estatais.

1.6 A liberdade comercial das administrações portuárias de fixarem as taxas portuárias fica praticamente comprometida pela multiplicidade de critérios enumerados e pelos poderes de delegação conferidos à Comissão. O ponto 5.5 propõe uma solução para este problema.

1.7 O Comité considera supérflua a criação do órgão independente de supervisão previsto no artigo 17.º, responsável por vigiar a aplicação do regulamento em apreço. As regras da concorrência são geralmente suficientes e, nos casos em que não o sejam, devem ser tomadas medidas específicas.

1.8 A Comissão pretende avaliar os efeitos do regulamento o mais tardar três anos após a sua entrada em vigor e propor eventuais medidas que considere necessárias. O Comité estima que este período de tempo é demasiado curto e propõe que, no prazo de três anos, se elabore uma avaliação intercalar apenas com observações e que a avaliação final com conclusões seja apresentada somente após seis anos.

2. Introdução

2.1 À terceira é de vez! A Comissão Europeia apresenta pela terceira vez uma proposta consagrada aos portos marítimos da UE, desta vez partindo de uma nova situação e adotando uma abordagem diferente.

⁽¹⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

2.2 A novidade consiste na incorporação de 319 portos marítimos na Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e no Mecanismo Interligar a Europa com o objetivo de melhorar os portos marítimos e as suas ligações com o interior. Os portos marítimos tornaram-se assim, por definição, um interesse europeu e também concorrentes entre si, pelo menos potencialmente.

2.3 As medidas não jurídicas do passado não surtiram praticamente nenhum efeito em termos de um acesso equitativo ao mercado e de transparência. Por esse motivo, surge agora, a par de uma série de ações, a proposta de uma medida vinculativa, nomeadamente um regulamento, com impacto nos dois domínios referidos, a fim de tornar os portos da UE um motor de crescimento e de transportes multimodais.

3. Proposta da Comissão

3.1 Após uma consulta longa e detalhada, conforme se descreve na avaliação do impacto, a Comissão apresentou, na comunicação – Portos: um motor para o crescimento, oito ações adicionais de natureza não jurídica que considera necessárias para aumentar, nos próximos anos, as possibilidades de 319 portos, dos quais 83 pertencem à rede principal da RTE-T.

3.2 A Comissão anuncia que a estratégia da UE tem como princípio básico que se evite intervir desnecessariamente em portos que registam um bom desempenho e que se preste apoio aos portos que estão aquém em termos de desempenho através da aplicação de «boas práticas» e de uma gestão adequada, respeitando ao mesmo tempo a diversidade e as especificidades dos diferentes portos.

3.3 As atividades portuárias contribuem diretamente para o emprego. Existem atualmente 2 200 operadores portuários, que empregam diretamente cerca de 110 000 trabalhadores portuários, embora os portos nos 22 Estados-Membros marítimos representem cerca de três milhões de postos de trabalho (diretos e indiretos), constituindo uma importante fonte de receitas fiscais para as administrações.

3.4 A proposta de regulamento que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos aplica explicitamente o princípio da liberdade de prestação de serviços a todos os serviços prestados pelos portos da RTE-T.

3.5 A parte consagrada ao «acesso ao mercado» (capítulo II) e as «medidas transitórias» (artigo 24.^o) do regulamento não se aplicam, contudo, aos serviços de transporte de passageiros e de movimentação de carga.

3.6 O regulamento confia às administrações portuárias a liberdade de imporem aos prestadores de serviços requisitos de qualidade e de disponibilidade, podendo as administrações portuárias limitar o número de prestadores de um determinado serviço por motivo de condicionalismos de espaço, desde que tal esteja claramente documentado num plano formal de desenvolvimento portuário ou nos casos em que haja imposição a um operador de obrigações de serviço público que sejam claras e divulgadas publicamente.

3.7 A Comissão defende que os direitos dos trabalhadores deverão ser salvaguardados e os Estados-Membros deverão ter a

opção de os reforçar caso haja transferência de empresas e do pessoal que trabalha para a antiga empresa.

3.8 A proposta estipula que as relações financeiras entre as administrações portuárias e os poderes públicos têm de ser transparentes, nomeadamente quando as administrações portuárias recebem fundos públicos.

3.9 As administrações dos portos podem definir as taxas de utilização das infraestruturas portuárias de forma autónoma e de acordo com a sua própria estratégia comercial e de investimento, podendo as taxas variar em função da frequência de utilização do porto e/ou com vista a promover a utilização mais eficiente dessas infraestruturas, o transporte marítimo de curta distância ou um nível elevado de desempenho energético ou de eficiência nas operações de transporte em termos do consumo de energia e das emissões de dióxido de carbono.

3.10 De acordo com a proposta, os Estados-Membros são obrigados a dispor de um órgão independente a nível nacional, responsável por supervisionar a aplicação do regulamento em apreço.

3.11 Este órgão deve ser juridicamente distinto e funcionalmente independente da administração do porto e dos prestadores de serviços portuários. O órgão está encarregado de resolver reclamações, tem o direito de requerer à administração do porto, aos prestadores de serviços portuários e aos utentes do porto que lhe prestem as informações que considerar necessárias para assegurar uma boa fiscalização e toma decisões vinculativas, sendo possível interpor recurso destas decisões unicamente junto de instâncias judiciais.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité considera que, com a publicação da comunicação, a avaliação do impacto e a proposta de regulamento, a Comissão deu um passo rumo à abertura do acesso dos serviços portuários ao mercado e a uma maior transparência financeira dos portos. O Comité destaca a importância de aumentar a qualidade dos serviços e fomentar os investimentos nos portos, elementos tão necessários ao bom funcionamento do mercado. A segurança, o ambiente e a função coordenadora da União recebem igualmente a devida atenção.

4.2 As propostas apresentadas contêm uma abordagem não jurídica, através das oito linhas de ação previstas na comunicação, e uma abordagem legislativa sob a forma de uma proposta de regulamento. Na generalidade, o Comité é de opinião que se deve adotar uma abordagem não jurídica sempre que possível, recorrendo a instrumentos legislativos nos casos em que não seja possível operar de outra forma. O CESE já exprimiu esta opinião anteriormente no seu parecer sobre a política portuária europeia ⁽²⁾.

4.3 O regulamento proposto é aplicável a todos os 319 portos da RTE-T, uma vez que, pela sua natureza, desempenham um papel importante no sistema de transportes europeu. No entanto, os Estados-Membros podem decidir que as disposições do regulamento proposto também são aplicáveis a outros portos. O Comité subscreve a abordagem da Comissão, que considera pragmática.

⁽²⁾ JO C 27 de 3.2.2009, p. 45.

4.4 O Comité constata que os serviços de movimentação de carga e os terminais de passageiros não foram incluídos nas disposições relativas ao acesso ao mercado nem nas disposições transitórias do regulamento (artigo 11.º). A Comissão justifica o facto, afirmando que nos serviços de movimentação de carga e no transporte de passageiros em linhas de cruzeiro se trata geralmente de concessões, enquanto o transporte de passageiros por *ferry-boat* é frequentemente uma obrigação de serviço público. O Comité subscreve a argumentação da Comissão.

4.5 O princípio da liberdade de prestação de serviços nos portos marítimos é uma questão primordial neste regulamento. São apresentadas quatro possibilidades para restringir esta liberdade, designadamente:

- o possível estabelecimento de requisitos mínimos para a prestação de serviços portuários;
- a limitação do número de prestadores de serviços portuários;
- as obrigações de serviço público;
- um operador interno.

O Comité aceita esta forma de aplicar o princípio da liberdade de prestação de serviços, que inclui a possibilidade de introduzir algumas restrições específicas, adaptadas aos portos marítimos. No entanto, no que toca à aplicação, o Comité recomenda que se dedique uma atenção especial às operações de pilotagem, reboque e acostagem, tendo em conta os seus diferentes impactos, para que estas possam ser realizadas com independência e sem qualquer pressão comercial que possa comprometer a segurança e a proteção ambiental para o setor portuário e o público em geral.

4.5.1 Não está claro por que motivo o «operador interno» (artigo 9.º) só está associado a obrigações de serviço público. Isto porque poderá haver motivos puramente comerciais, como a garantia da continuidade e a disponibilidade de prestação de um serviço, que justifiquem que a própria administração do porto pretenda prestar um determinado serviço sem que se trate expressamente de um serviço público e/ou sem que uma utilização escassa ou reservada do espaço disponível implique uma limitação do número de prestadores. Esta última possibilidade deve ser igualmente mencionada.

4.6 O Comité acolhe favoravelmente o facto de o regulamento incorporar, no artigo 10.º, a garantia da proteção dos direitos dos trabalhadores portuários. Questiona-se, contudo, por que motivo a aplicação da Diretiva 2001/23/CE é facultativa. Relativamente aos elementos sociais que devem ser incluídos nos contratos públicos e de concessão, o Comité remete para o seu parecer sobre os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, adotado em 26 de abril de 2012 ⁽³⁾.

4.7 A Comissão incluiu no regulamento vários artigos (artigo 12.º ss.) destinados a promover a transparência financeira e a autonomia. Por exemplo, as administrações portuárias devem facultar informação sobre os fundos públicos recebidos e registar essa informação numa conta separada se elas próprias prestarem também serviços portuários. O Comité defende o máximo de transparência possível e apoia as propostas neste domínio.

4.8 O Comité considera supérflua a criação do órgão independente de supervisão previsto no artigo 17.º, responsável por vigiar a aplicação do regulamento em apreço, pois tal não é necessário e contraria a tendência dos portos que se desenvolvem enquanto agentes comerciais precisamente para alcançar uma qualidade orientada para o mercado. As atuais regras de concorrência nacionais e europeias são suficientes e, nos casos em que não o sejam, a Comissão deve tomar medidas destinadas aos Estados-Membros em questão.

5. Observações na especialidade

5.1 Perante a estimativa de que, em 2030, serão necessários mais 15 % de trabalhadores portuários do que atualmente, salienta-se mais uma vez a necessidade de um diálogo social setorial sobre os portos. No entender do Comité, uma das condições mais importantes para o bom funcionamento dos portos é um bom clima social e a disponibilidade de todas as partes envolvidas para o diálogo.

5.2 Por conseguinte, o Comité congratula-se com a criação, em 19 de junho de 2013, de um Comité do Diálogo Social da UE, que permite aos parceiros sociais debruçar-se de forma autónoma, nomeadamente, sobre as condições de trabalho.

5.3 O Comité concorda com a proposta de fixar as taxas de utilização das infraestruturas portuárias com base na consulta dos utentes dos portos, por considerar que esse é um método transparente.

5.4 Na opinião do Comité, um elemento positivo do regulamento é que as administrações portuárias devem facultar informação sobre os fundos públicos que recebem e sobre a forma como estes são integrados nos seus custos. Assim, os auxílios estatais serão mais facilmente visíveis, o que favorece a transparência financeira.

5.5 A liberdade comercial das administrações dos portos de fixar as taxas portuárias (artigo 14.º, n.ºs 1, 2 e 3), que o Comité considera deveras importante, fica praticamente comprometida por uma série de critérios enumerados nos números seguintes e pela delegação de poderes conferida à Comissão. É possível preservar essa liberdade suprimindo esses números e aditando simplesmente no final do n.º 3, após «[...] em conformidade com as regras aplicáveis aos auxílios estatais», a expressão «e à concorrência».

5.6 A Comissão propõe a publicação de um relatório, o mais tardar três anos após a entrada em vigor do regulamento, sobre as repercussões desta legislação. Na opinião do Comité, esse relatório deve ser encarado como um relatório intercalar, uma vez que o prazo é demasiado curto para se poder formular conclusões finais. Após seis anos, já seria razoável fazê-lo.

⁽³⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

5.7 Por último, o Comité reitera que devem ser adotadas mais medidas para garantir uma concorrência leal entre os portos da UE e os portos de países vizinhos.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O *Presidente*
do *Comité Económico e Social Europeu*
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as Regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos (programa evolutivo)

COM(2013) 130 final

(2013/C 327/20)

Relatora: **Milena ANGELOVA**

Correlator: **Raymond HENCKS**

Em 16 de abril e em 16 de julho de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as

Regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos

COM(2013) 130 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 20 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 136 votos a favor, 6 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE regozija-se com a maior certeza jurídica conferida pela atual proposta, tanto para os passageiros como para as transportadoras aéreas, ao fornecer definições mais precisas dos conceitos pertinentes utilizados no regulamento, refletindo assim os princípios dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e proporcionando um quadro jurídico sólido. Lamenta, todavia, que a proposta da Comissão não estabeleça um elevado nível de proteção dos consumidores.

1.2 O CESE aprova, em princípio, as medidas que as transportadoras aéreas devem tomar nas diversas circunstâncias para compensar os passageiros em caso de atrasos consideráveis, reencaminhar os passageiros e reprogramar os seus voos e melhorar ainda mais o conforto geral dos passageiros em caso de atraso ou perda do voo. No entanto, não concorda, em particular, com as disposições relativas à compensação prevista em caso de atraso e aos atrasos consideráveis dos voos e dos voos de curta distância, aspeto em que a proposta se afasta da jurisprudência do TJUE na matéria.

1.3 O CESE reconhece que a proposta foi elaborada depois de uma avaliação de impacto exaustiva e lembra que a aplicação efetiva e atempada do pacote legislativo Céu Único Europeu (II+) é uma ferramenta importante para diminuir as despesas das transportadoras aéreas.

1.4 O CESE rejeita a proposta da Comissão Europeia de aumentar o limiar a partir do qual o passageiro tem direito a indemnização, afastando-se assim de três acórdãos consecutivos do TJUE.

1.5 O CESE compreende as razões para aumentar substancialmente o limite para a atribuição de indemnizações em caso de atraso para viagens de longa distância, mas insta a Comissão a prosseguir os seus esforços a fim de encontrar incentivos para que as transportadoras aéreas operem realmente abaixo destes limites. Os limites dos atrasos acima referidos devem ser reduzidos ainda mais no caso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida de modo a ter em conta os custos específicos de atrasos consideráveis para estas pessoas.

1.6 O Comité aprecia a introdução de um prazo e de uma disposição que prevê que os serviços da transportadora aérea devem recorrer a outras transportadoras ou a outros modos de transporte caso não possam reencaminhar o passageiro. No entanto, considera que 12 horas é um lapso de tempo demasiado longo até poder utilizar outros serviços ou outra transportadora. Além disso, o passageiro deve ter o direito de recusar a viagem por outro modo de transporte (por exemplo, autocarro, comboio ou navio). Para cobrir os custos adicionais da transferência para outra transportadora o mais rapidamente possível, o CESE reitera a sua proposta de criação de um fundo de «responsabilidade partilhada» para repatriar ou reencaminhar passageiros com outras transportadoras.

1.7 No que diz respeito à definição de «circunstâncias extraordinárias», o CESE é de opinião que deve ficar claro que os atrasos, as alterações de horário ou os cancelamentos só devem ser considerados como circunstâncias extraordinárias nas seguintes situações:

1. se pela sua natureza ou origem não forem inerentes ao exercício normal da atividade da transportadora aérea,

2. se escaparem ao seu controlo e
3. se não pudessem ter sido evitadas, mesmo se tivessem sido adotadas todas as medidas razoáveis.

Haverá então que examinar, sempre que as circunstâncias extraordinárias são invocadas, se estas preenchem estas três condições, o que nem sempre sucederá relativamente a algumas das circunstâncias previstas no anexo 1 da proposta de regulamento (por exemplo, riscos para a saúde ou de segurança, condições climáticas ou conflitos laborais).

1.8 O CESE solicita à Comissão que elabore um regulamento neutro relativamente aos outros modos de transporte para não violar o princípio da igualdade de tratamento nem criar favoritismos em detrimento de outros meios de transporte.

2. Introdução

2.1 A melhoria dos transportes aéreos na Europa tem permanecido no topo da agenda da Comissão Europeia nos últimos anos. O cumprimento das regras da UE, cada vez mais rigorosas, em matéria de segurança, eficiência e impacto ambiental da aviação do Céu Único Europeu ⁽¹⁾ melhorou a exploração dos serviços aéreos e reforçou os direitos adquiridos dos passageiros. O CESE elaborou pareceres sobre todos os textos pertinentes ⁽²⁾, e exortou a Comissão a prosseguir esforços neste sentido, dado considerar que é necessário aprofundar esta questão.

2.2 Visto que as viagens aéreas já não são um luxo mas uma necessidade por razões profissionais e porque permitem aos cidadãos europeus exercer o seu direito óbvio de liberdade de circulação, o CESE considera que certos aspetos têm ainda de ser objeto de análise exaustiva, tanto para garantir os direitos dos passageiros como para proporcionar às transportadoras aéreas uma envolvente jurídica e empresarial sólida que lhes permita ter êxito num mercado altamente competitivo. É necessário melhorar o quadro legislativo e aplicar mais eficazmente a legislação existente em matérias como a indemnização e a assistência aos passageiros.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A proposta altera a legislação atual, o Regulamento n.º 261/2004, e é motivada por uma série de acontecimentos:

- com frequência, as transportadoras aéreas não reconhecem aos passageiros os direitos que lhes assistem em caso de recusa de embarque, atrasos consideráveis, cancelamentos ou problemas com a bagagem.
- em 2011, a Comissão constatou que as zonas cinzentas e as lacunas na atual legislação levam a que esta não seja

aplicada de forma uniforme em todos os Estados-Membros e pelas várias transportadoras aéreas;

- a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem desempenhado um papel crucial, por exemplo, ao estabelecer o que constitui uma «circunstância extraordinária» e no que respeita aos direitos de indemnização decorrentes de atrasos consideráveis.

3.2 O principal objetivo da proposta é garantir os direitos básicos dos passageiros dos transportes aéreos, nomeadamente direito à informação, ao reembolso, ao reencaminhamento, a assistência prévia à viagem e à indemnização em determinadas circunstâncias ⁽³⁾, mas que, ao mesmo tempo, tenha em conta as implicações financeiras para o setor dos transportes aéreos e garanta que as transportadoras aéreas operam em condições harmonizadas no mercado liberalizado.

3.3 A proposta abrange os três domínios principais em que a Comissão considera que ainda são necessárias medidas para melhorar a aplicação da regulamentação, designadamente, aplicação efetiva e harmonizada dos direitos reconhecidos pela UE, facilitação do seu exercício na prática e sensibilização dos cidadãos para esses direitos. A proposta vem ao encontro da recomendação formulada pelo Parlamento Europeu no sentido de «uma certeza jurídica reforçada, maior clareza interpretativa e aplicação uniforme dos regulamentos em toda a UE» ⁽⁴⁾.

3.4 A reforma legislativa do Regulamento n.º 261/2004 proposto pela Comissão Europeia prevê assim:

- incluir os princípios da jurisprudência definida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia;
- definir o âmbito e o significado exato de «circunstância extraordinária» que isenta a transportadora aérea do pagamento de indemnizações em caso de cancelamento, atraso considerável ou perda de voos de ligação;
- estabelecer os direitos dos passageiros quando perdem voos de ligação devido a um atraso ou a mudança de horário de um voo anterior;
- estabelecer um limite de atraso uniforme para além do qual o passageiro tem direito a bebidas e refeições;
- incluir outros aspetos como a informação dos passageiros, o direito de corrigir erros de ortografia, ao mesmo tempo que reconhece o direito de as transportadoras exigirem reparação a terceiros caso sejam estes os responsáveis por eventuais perturbações.

⁽¹⁾ COM(2012) 573 final.

⁽²⁾ JO C 24 de 28.1.2012, pp.125-130, JO C 376 de 22.12.2011, pp.38-43, JO C 198 de 10.7.2013, pp. 9-13.

⁽³⁾ COM(2011) 174 final.

⁽⁴⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de março de 2012, sobre o funcionamento e a aplicação dos direitos adquiridos dos passageiros dos transportes aéreos (2011/2150 (INI)).

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE lamenta que a proposta não siga toda a jurisprudência do TJUE e se afaste dela num dos aspetos mais importantes para os direitos dos passageiros. Não obstante, reconhece que nos domínios em que a Comissão incorporou o acervo do Tribunal, a proposta melhora o atual regulamento.

4.2 O CESE congratula-se com o facto de a proposta atual ter aparentemente colmatado a maior parte das lacunas da versão anterior, identificadas quer pelo próprio setor quer pelos passageiros⁽⁵⁾, e simultaneamente ter clarificado várias definições.

4.2.1 Para as empresas do setor, a proposta traz valor acrescentado relativamente às regras atuais na medida em que:

- limita a responsabilidade na prestação de assistência em circunstâncias extraordinárias que escapam ao controlo da transportadora;
- define de forma não exaustiva o que se entende por «circunstâncias extraordinárias»;
- clarifica a possibilidade de pedir o ressarcimento dos custos junto de terceiros responsáveis e estabelece uma responsabilidade partilhada;
- aumenta a duração dos atrasos consideráveis a partir dos quais a transportadora deve pagar indemnização;
- limita a obrigação de fornecer alojamento aos passageiros a um máximo de três noites e 100 euros por passageiro em «circunstâncias extraordinárias». Este limite não se aplica a pessoas com mobilidade reduzida, crianças não acompanhadas, mulheres grávidas ou pessoas que necessitam de cuidados médicos específicos;
- suprime a obrigação de fornecer alojamento aos passageiros dos voos de menos de 250 km com aeronaves de capacidade igual ou inferior a 80 lugares, exceto quando se trata de voos de ligação.

4.2.2 Para os passageiros, a proposta traz valor acrescentado na medida em que:

- esclarece as condições de aplicação do regulamento;
- explica como agir em caso de recusa de embarque, cancelamento, atrasos consideráveis e perda de voos de ligação e expõe com maior clareza as regras relativas ao direito de indemnização, reembolso, reencaminhamento e assistência;
- fornece detalhes sobre a execução;

— prevê indemnizações por atrasos consideráveis;

— define um atraso uniforme de duas horas para além do qual a transportadora deve fornecer bebidas e refeições;

— reforça substancialmente a obrigação de a transportadora informar os passageiros sobre os seus direitos, bem como os procedimentos de reclamação e de indemnização e a fiscalização por parte das autoridades do cumprimento das regras.

4.2.3 O CESE reconhece que é muito difícil satisfazer ao mesmo tempo os requisitos de todas as partes interessadas, já que o valor acrescentado para uma parte pode significar menos satisfação para a outra.

4.3 O CESE considera que as medidas da Comissão destinadas a melhorar a proteção dos passageiros em caso de insolvência⁽⁶⁾ da companhia aérea representam um passo na direção certa, mas sublinha que estas medidas não bastam para assegurar uma proteção dos passageiros alargada e efetiva em caso de insolvência da transportadora aérea; considera que se deve criar um mecanismo para garantir que as transportadoras aéreas cumprem a proposta de regulamento em caso de insolvência.

4.4 A proposta distingue-se da Diretiva 90/314/CEE do Conselho, na medida em que concede aos passageiros o direito de escolher a legislação ao abrigo da qual apresentam as suas reclamações, mas não o direito de acumular indemnizações para o mesmo problema ao abrigo dos dois atos jurídicos.

4.5 Nos seus pareceres anteriores sobre os direitos dos passageiros de transportes aéreos, o CESE fez várias propostas que reforçam estes direitos⁽⁷⁾, muitas das quais foram incorporadas neste projeto de regulamento. O CESE lamenta, porém, que as seguintes propostas não tenham sido tidas em consideração:

- incluir as soluções constantes das decisões do TJUE no texto da futura legislação;
- definir, para determinados casos excecionais, qual a abrangência do direito de assistência ou quais os seus limites, estabelecendo as formas de salvaguardar os direitos legítimos dos passageiros através de mecanismos alternativos, por meio de decisões vinculativas para ambas as partes pronunciadas num prazo razoável;
- regulamentar as situações que têm vindo a ocorrer relativamente à reprogramação de voos;
- regulamentar a obrigação de assistência nos pontos de ligação;

⁽⁵⁾ SEC(2011) 428.

⁽⁶⁾ COM(2013) 129 final.

⁽⁷⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 125-130 e JO C 229 de 31.7.2012, p. 122-125.

- integrar os agentes de assistência em terra, que trabalham em nome das companhias aéreas, prestando os serviços previstos no regulamento em apreço;
- especificar qual a autoridade competente para tratar as reclamações dos passageiros e velar pelo cumprimento do regulamento;
- monitorizar e publicar, a nível da UE e nos Estados-Membros, as reclamações por companhia e por tipo de incumprimento do regulamento e permitir que esta questão possa levar a auditorias em cada país às companhias aéreas que recebem o certificado de operador de aeronave;
- corrigir as incoerências na redação dos pontos 1 e 2 do artigo 14.º do regulamento;
- estabelecer a obrigação de indemnizar os passageiros afetados quando uma companhia aérea declara falência, estabelecendo o princípio da «responsabilidade solidária» para a repatriação daqueles por outras companhias aéreas com lugares vagos e prever a criação de um fundo que permita a indemnização dos passageiros com base no princípio de «quem participa no mercado paga»;
- possibilidade de ceder o contrato de transporte a um terceiro;
- proibir a prática atual das companhias aéreas de anular o trajeto de regresso caso o passageiro não tenha utilizado o trajeto de ida, do mesmo bilhete.

4.6 O CESE congratula-se com todas as melhorias referentes aos direitos dos passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida, dado que permitem o alinhamento com as disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Nesse âmbito, o CESE propõe alterações que se seguem.

4.6.1 A expressão «pessoa com deficiência ou pessoa com mobilidade reduzida», utilizada no Regulamento (CE) n.º 1107/2006 relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo, deve substituir a expressão geral – «pessoa com mobilidade reduzida» – utilizada no texto da proposta.

4.6.2 A expressão «equipamento de mobilidade», utilizada no artigo 6.º-B proposto, deve ser substituída por «equipamento de mobilidade ou dispositivos de assistência».

4.6.2.1 O CESE recomenda vivamente que nas viagens aéreas o equipamento de mobilidade e os dispositivos de assistência sejam manuseados com mais profissionalismo. Para tal, devem ser fornecidas mais informações e prestada formação suplementar a todo o pessoal que manipula este tipo de equipamento. A legislação da UE relativa aos direitos dos passageiros aéreos com deficiência deve ser alterada em conformidade. Um profissionalismo acrescido será vantajoso para as empresas de assistência em terra, companhias aéreas, aeroportos e passageiros.

4.6.3 O novo artigo 6.º da proposta, deve clarificar que, em caso de atraso considerável ocasionado por qualquer motivo, os passageiros com deficiência ou os passageiros com mobilidade

reduzida devem beneficiar da mesma assistência, como especificado nos anexos I e II do Regulamento (CE) n.º 1107/2006.

4.6.4 Há que esclarecer devidamente que o alojamento fornecido, o transporte até esse alojamento, as informações sobre as modalidades e os meios (incluindo os sítios Web e outros meios eletrónicos) utilizados para as divulgar, bem como os procedimentos de reclamação e as declarações de interesse, se necessário, devem estar acessíveis às pessoas com deficiência. Além disso, importa também velar pela necessidade de cães-guia e de assistência. Neste contexto, as disposições do artigo 14.º da proposta relativas à obrigação de informar os passageiros devem ser alargadas a todas as categorias de pessoas com deficiência e não visar apenas os invisuais e as pessoas com deficiência visual (artigo 14.º, n.º 3).

4.6.5 O regulamento determina que não se pode negar o embarque invocando a deficiência ou a mobilidade reduzida de um passageiro mas, no artigo 4.º, introduz a exceção a este princípio em função dos requisitos de segurança e dimensões da aeronave ou ao facto de as suas portas impossibilitarem o embarque ou transporte da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.

Em relação a esta matéria seria necessário, pelo menos, uma política de transparência sobre as possibilidades de acesso às aeronaves mediante informação clara e transparente no momento da aquisição do bilhete, o que não acontece atualmente.

5. Observações na especialidade sobre as regras alteradas

5.1 O CESE aprova o princípio das medidas que as transportadoras aéreas devem tomar nas diversas circunstâncias para compensar os passageiros em caso de atrasos consideráveis, prestar melhor assistência, reencaminhar os passageiros e reprogramar os seus voos e ainda melhorar o conforto geral dos passageiros em caso de atraso ou perda do voo.

5.2 O CESE considera que a proposta da Comissão Europeia de aumentar de três para cinco horas o limiar a partir do qual o passageiro tem direito a indemnização para todas as viagens dentro do território da UE não é aceitável. O CESE não compreende por que razão a redução do limiar que dá direito a receber uma indemnização reduziria a taxa de voos cancelados, dado que em caso de voos cancelados a transportadora aérea tem de, de qualquer forma, pagar uma indemnização.

5.3 É compreensível que as viagens de/para países terceiros sejam sujeitas a limiares que dependem da distância da viagem, levando em conta os problemas práticos com que as transportadoras aéreas se confrontam no tratamento das causas dos atrasos em aeroportos longínquos. Todavia, o CESE considera que os tempos propostos de nove ou 12 horas são demasiado longos e é de opinião que a Comissão deve prosseguir os seus esforços a fim de encontrar incentivos para que as transportadoras aéreas operem realmente abaixo desses limites. Os limites

acima referidos devem ser reduzidos ainda mais para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida de modo a ter em conta os custos específicos de atrasos consideráveis para estas pessoas. O CESE considera a aplicação efetiva e atempada do pacote legislativo Céu Único Europeu II+ como uma importante ferramenta para diminuir as despesas das transportadoras aéreas, permitindo-lhes maior flexibilidade no financiamento da redução dos limiares.

5.4 O Comité aprecia a introdução de um prazo e de uma disposição que prevê que os serviços da transportadora aérea devem recorrer a outras transportadoras ou a outros modos de transporte (dependendo da disponibilidade de lugares) caso não possam reencaminhar o passageiro nesse prazo. No entanto, considera que 12 horas é um lapso de tempo demasiado longo até poder utilizar outros serviços ou outra transportadora. Além disso, o passageiro deve ter o direito de recusar a viagem por outro modo de transporte (por exemplo, autocarro, comboio ou navio). Para cobrir os custos adicionais da transferência para outra transportadora o mais rapidamente possível, o CESE reitera a sua proposta de criação de um fundo de «responsabilidade partilhada» para repatriar ou reencaminhar passageiros com outras transportadoras, em estreito entendimento com todas as partes interessadas.

5.5 O CESE considera que é necessário definir de forma mais clara a responsabilidade dos aeroportos na assistência aos passageiros em caso de cancelamento de vários voos, quando estes cancelamentos se devem à incapacidade das autoridades aeroportuárias em fornecer as condições necessárias para a prestação eficiente de serviços de voo.

5.6 O CESE apoia o segundo teste da aplicação da cláusula das «circunstâncias extraordinárias», disposto no artigo 1.º, n.º 4, alínea b), da proposta e recomenda que os organismos nacionais de execução velem pela sua integral aplicação.

5.7 O CESE apoia a proposta de introduzir um limiar de tempo único de 2 horas necessário para ter direito a assistência, independentemente das distâncias, e que substitui o atual lapso de tempo, que depende da distância do voo. Esta medida serve os interesses dos passageiros, assegurando-lhes condições justas e confortáveis enquanto esperam.

5.8 O CESE acolhe favoravelmente a proposta segundo a qual os passageiros que perdem um voo de ligação devido ao atraso do voo anterior têm direito a assistência e, em determinadas circunstâncias, a indemnização, uma vez que esta medida também melhora a posição dos passageiros.

5.9 Um avanço no sentido de garantir melhor os direitos dos passageiros é a proposta para que os passageiros de voos reprogramados com um pré-aviso inferior a duas semanas passem a ter direitos semelhantes aos passageiros vítimas de atrasos.

5.10 O CESE recomenda à Comissão que tome medidas para melhorar a cooperação entre os aeroportos e as transportadoras aéreas, de modo a diminuir significativamente o tempo de espera dos passageiros nos casos em que o avião fica retido na pista.

5.11 O CESE insta a Comissão a proibir a prática corrente das companhias aéreas de cancelar o voo de regresso quando o passageiro não utiliza o voo de ida no mesmo bilhete⁽⁸⁾. O Comité concorda com o reforço do direito dos passageiros a receber informações em caso de perturbações nos voos, logo que estas estejam disponíveis, o que melhorará a capacidade dos passageiros de decidirem que providências tomar quando chegarem ao seu destino final.

5.12 O CESE entende que é necessário limitar o tempo durante o qual as transportadoras aéreas devem ser responsáveis pelo alojamento dos passageiros em caso de circunstâncias extraordinárias e aceita o limite proposto de três noites. No entanto, o Comité recomenda vivamente que a Comissão deixe os organismos nacionais de execução definir um limite de preço para essas pernoitas em cada Estado-Membro. O limite de preço não deve ser aplicado a pessoas com mobilidade reduzida.

6. Execução

6.1 A proposta de alteração do Regulamento n.º 261/2004 clarifica o papel dos organismos nacionais de execução conferindo-lhes o papel de velar pelo respetivo cumprimento. O tratamento extrajudicial das reclamações individuais passará a incumbir aos organismos responsáveis pelo tratamento de reclamações (organismos alternativos de resolução de litígios), conforme uma anterior sugestão do CESE⁽⁹⁾. Estas disposições dão mais poder aos órgãos responsáveis pela aplicação das sanções por incumprimento das regras do Regulamento n.º 261/2004 pelas transportadoras aéreas e proporcionam ainda aos passageiros meios mais fiáveis de fazer valer os seus direitos.

6.2 A proposta de intercâmbio de informações e de coordenação entre os organismos nacionais de execução e entre estes e a Comissão, decorrentes do reforço das obrigações de comunicação e procedimentos de coordenação formal, permitirá reagir rapidamente a todos os problemas de incumprimento das regras.

7. Definição de «circunstâncias extraordinárias»

7.1 O CESE concorda que a proposta de regulamento em apreço:

— se baseie na definição de «circunstâncias extraordinárias» adotada pelo TJUE no acórdão C-549/07 (Wallentin-Hermann) e

⁽⁸⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 127.

⁽⁹⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 130.

— esclareça que os atrasos e os cancelamentos só são considerados circunstâncias extraordinárias quando:

1. pela sua natureza ou origem essas circunstâncias não são inerentes ao exercício normal da atividade da transportadora aérea (artigo 1.º, n.º 1, alínea e);
2. escapam ao seu controlo; e
3. o cancelamento, a mudança de horário ou o atraso não possam ter sido evitados mesmo que tenham sido tomadas todas as medidas razoáveis (artigo 1.º, n.º 4, alínea b), e n.º 5.4).

Estas clarificações serão úteis tanto para os passageiros conhecerem os seus direitos na matéria como para as transportadoras aéreas determinarem as suas obrigações.

7.2 A proposta de lista não exaustiva de circunstâncias que devem ser consideradas extraordinárias e de circunstâncias que o não devem ser, incluída no anexo 1 da proposta de regulamento, ajudará também a reduzir o risco de conflitos inúteis entre passageiros e companhias aéreas.

7.3 O CESE é de opinião que deve ficar claro na proposta de regulamento que, sempre que as circunstâncias extraordinárias são invocadas, haverá então que examinar se estas preenchem estas três condições, o que nem sempre sucederá relativamente a algumas das circunstâncias previstas no anexo 1 (por exemplo, riscos para a saúde ou de segurança, condições climáticas ou conflitos laborais).

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

ANEXO

ao PARECER do Comité Económico e Social Europeu

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

Ponto 4.1.3 (novo) – Proposta de alteração 7

«O CESE lamenta que a proposta tenha quebrado o equilíbrio existente entre todos os interesses, privilegiando a proteção dos direitos dos transportadores do que os direitos dos passageiros.»

Resultado da votação:

A favor: 52
Contra: 70
Abstenções: 14

Ponto 5.3 – Proposta de alteração 11

Alterar.

«É incompreensível que as viagens de/para países terceiros sejam sujeitas a limiares que dependem da distância da viagem, levando em conta os problemas práticos com que as transportadoras aéreas se confrontam no tratamento das causas dos atrasos em aeroportos longínquos. Todavia, o CESE considera que os tempos propostos de nove ou 12 horas são demasiado longos e é de opinião que a Comissão deve manter o atual prazo de três horas para todos os casos prosseguir os seus esforços a fim de encontrar incentivos para que as transportadoras aéreas operem realmente abaixo desses limites. Os limites acima referidos devem ser reduzidos ainda mais para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida de modo a ter em conta os custos específicos de atrasos consideráveis para estas pessoas. O CESE considera a aplicação efetiva e atempada do pacote legislativo Ceu Único Europeu II+ como uma importante ferramenta para diminuir as despesas das transportadoras aéreas, permitindo-lhes maior flexibilidade no financiamento da redução dos limiares.»

Resultado da votação:

A favor: 50
Contra: 81
Abstenções: 12

Ponto 5.12 – Proposta de alteração 12

Alterar.

O CESE lamenta que a nova proposta dilua o regulamento que garante assistência aos passageiros durante o tempo de espera no caso de perturbações, afastando-se novamente de um acórdão do Tribunal de Justiça no que respeita ao direito a alojamento (caso Denise McDonagh vs Ryanair, 31 de janeiro de 2013). O CESE considera que o direito a alojamento se justifica ainda mais em situações que se prolongam por um longo período de tempo e quando os passageiros são especialmente vulneráveis; além disso o transporte aéreo, ao contrário de outros meios de transporte, envolve na maior parte dos casos longas distâncias e muitas vezes os passageiros afetados por perturbações estão longe das suas casas e as longas distâncias envolvidas não permitem que os passageiros encontrem meios alternativos para chegar ao destino final. entende que é necessário limitar o tempo durante o qual as transportadoras aéreas devem ser responsáveis pelo alojamento dos passageiros em caso de circunstâncias extraordinárias e aceita o limite proposto de três noites⁽¹⁾. No entanto, o Comité recomenda vivamente que a Comissão deixe os organismos nacionais de execução definir um limite de preço para essas pernoitas em cada Estado-Membro. O limite de preço não deve ser aplicado a pessoas com mobilidade reduzida.

Resultado da votação:

A favor: 56
Contra: 78
Abstenções: 7

⁽¹⁾ Artigo 8.º, n.º 9, da proposta artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004 alterado.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Quarto pacote ferroviário, que inclui os seguintes sete documentos: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o «Quarto pacote ferroviário — completar o espaço ferroviário único europeu para promover a competitividade e o crescimento da Europa»

COM(2013) 25 final;

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho de ferro

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Agência Ferroviária Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na União Europeia (reformulação)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança ferroviária (reformulação)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)

(2013/C 327/21)

Relator: **André MORDANT**

Em 19 de fevereiro de 2013, a Comissão, e em 21 e 22 de fevereiro de 2013, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 91.º, 91.º, n.º 1, 109.º, 170.º, 171.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Quarto pacote ferroviário

que inclui os seguintes sete documentos:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o «Quarto pacote ferroviário — completar o espaço ferroviário único europeu para promover a competitividade e o crescimento da Europa»

COM(2013) 25 final;

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho-de-ferro

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Agência Ferroviária Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário da União Europeia (Reformulação)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança ferroviária (Reformulação)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 20 de junho de 2013.

Na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 82 votos a favor, 20 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE solicita à Comissão que mande realizar, sob o controlo de todos os atores, um balanço das consequências dos pacotes ferroviários em termos de resposta às necessidades das populações, de transferência modal, de ordenamento do território, de desenvolvimento das relações transfronteiriças, da qualidade dos serviços ferroviários avaliada com base em elementos factuais, de acessibilidade, de reforço dos direitos dos passageiros, entre outros aspetos.

1.2 O CESE preconiza que a nova iniciativa legislativa denominada pacote ferroviário se baseie no contributo que os caminhos-de-ferro podem dar para construção europeia graças aos seus efeitos económicos, sociais e ambientais.

1.3 A iniciativa legislativa deve ter por objetivo eliminar os efeitos de fronteira entre Estados-Membros. Deve permitir que se desenvolvam relações transfronteiriças entre países vizinhos, intervindo nas dimensões do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território através da criação de infraestruturas entre Estados-Membros parcial ou totalmente desprovidos de infraestruturas.

1.4 O CESE apela a que a União preveja a possibilidade de criação de estruturas transfronteiriças e a definição das suas

modalidades de intervenção nos territórios que elas abrangem, para ajudar a definir e organizar as funções dos serviços de interesse geral, como previsto no artigo 14.º do Tratado e no Protocolo n.º 26.

1.5 O CESE solicita que os Estados-Membros mantenham a capacidade de organizar o seu sistema ferroviário nacional e de abrir o seu mercado nacional à concorrência, em função da sua geografia, demografia, contexto histórico e condições económicas, sociais e ambientais.

1.6 O CESE preconiza que as autoridades competentes fiquem responsáveis por confiar missões de serviço público diretamente a um operador ou por recorrer a procedimentos de concurso público, como previsto atualmente no Regulamento 1370/2007/CE, organizando livremente a sua estrutura.

1.7 O CESE propõe que não se imponham restrições às autoridades competentes quanto à definição das missões de serviço público, no que respeita à obrigação de elaboração de planos de transporte público solicitados pela Comissão, e solicita que se definam objetivos claros para a melhoria da acessibilidade de pessoas com deficiência e para a intervenção dos passageiros através de uma consulta e do controlo de qualidade do serviço.

1.8 O CESE considera, por outro lado, que importa que os operadores mantenham o controlo industrial da exploração dos serviços ferroviários, garantindo-lhes a propriedade do seu material circulante e outras instalações, com vista a fomentar os esforços de investigação e de inovação indispensáveis à evolução do setor em termos de segurança e de qualidade.

1.9 O CESE recomenda que a Comissão realize uma iniciativa relativa ao controlo do nível de segurança ferroviária, essencial para o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro, através da criação de observatórios nacionais ou de comissões mistas em matéria de segurança. Preconiza que se assegure a transparência das condições de exploração ferroviária, e defende uma democratização da abordagem dos poderes públicos à segurança, no respeito do artigo 91.º do Tratado, que impõe à União obrigações de resultados em termos de segurança dos transportes.

1.10 O CESE propõe que a Agência Ferroviária Europeia seja incumbida da missão de integrar as dimensões da saúde e da segurança dos trabalhadores, dado que são indispensáveis para que se mantenha um alto nível de segurança de exploração para os utilizadores, os trabalhadores e os residentes nas proximidades das instalações ferroviárias.

1.11 Além disso, o CESE considera indispensável que a agência seja a responsável jurídica por todas as suas decisões.

1.12 O CESE considera a parte técnica do pacote prioritária para apoiar a transferência modal para os caminhos-de-ferro.

1.13 O CESE solicita aos empregadores e aos poderes públicos que prevejam as dificuldades e os riscos dos profissionais dos caminhos-de-ferro através de proteções sociais específicas, acordos coletivos, salários e na progressão na carreira, e mantenham os compromissos assumidos em matéria de pensões.

1.14 O CESE preconiza um sistema de formação contínua e de reconhecimento dos conhecimentos adquiridos através da experiência, de modo a permitir aos trabalhadores valorizarem a aquisição e manutenção das suas competências.

1.15 O CESE insta cada Estado-Membro, no âmbito das opções de organização ou de abertura à concorrência que vier a efetuar, a preservar o nível de emprego para os operadores «históricos», as garantias coletivas dos empregados, a sua remuneração e as condições de trabalho. Em caso de mudança de operador, importa prever a retoma do pessoal interessado e a manutenção das suas garantias coletivas.

2. Observações na generalidade

2.1 O presente parecer baseia-se nos seguintes pareceres e suas recomendações:

— TEN/432-433 de 16 de março de 2011, sobre o «Espaço Ferroviário Europeu Único» ⁽¹⁾;

— TEN/445 de 15 de junho de 2011, sobre os «Aspetos sociais da política de transportes da UE» ⁽²⁾;

— TEN/454 de 25 de outubro de 2011, sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes» ⁽³⁾;

— TEN/495 de 13 de dezembro de 2012, sobre «A qualidade dos serviços ferroviários na UE» ⁽⁴⁾.

2.2 O presente Quarto pacote ferroviário inclui seis textos legislativos que abrangem modificações, reformulações, e mesmo uma revogação, apresentados numa comunicação geral e associados a vários relatórios e análises de impacto.

2.3 A análise da proposta diz respeito aos quatro pilares deste Quarto Pacote, abrangendo a governação e a abertura do tráfego a passageiros de longa distância, a revisão do Regulamento 1370/2007/CE sobre as obrigações de serviço público, o papel da Agência Ferroviária Europeia, as interações com a interoperabilidade e a segurança, e disposições sociais.

2.4 A situação atual constitui o ponto de partida das reflexões e propostas, tendo em conta as evoluções previstas para o setor e respeitando o Tratado de Lisboa. A fim de verificar a pertinência das soluções propostas, convém avaliar os resultados das políticas da UE aplicadas há mais de 20 anos, elaborar perspectivas de futuro com base nessa avaliação e definir objetivos relacionados com o papel que o modo ferroviário pode e deve desempenhar nas dimensões de ordenamento e igualdade dos territórios, no seu desenvolvimento, no serviço prestado aos cidadãos e aos expedidores de mercadorias, e na sua acessibilidade a este modo de transporte.

2.5 De maneira mais geral, a elaboração do novo ato legislativo deve basear-se no contributo que este modo de transporte pode dar para uma construção europeia que se encontra num impasse, integrando as dimensões económicas, sociais e ambientais.

2.6 Deve também permitir o desenvolvimento das relações transfronteiriças entre Estados-Membros vizinhos sem infraestruturas comuns, permitindo, através da criação destas infraestruturas, assegurar ligações fáceis para os cidadãos desses países, nomeadamente para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

⁽¹⁾ JO C 132 de 3.5.2011, p. 99-107.

⁽²⁾ JO C 248 de 25.8.2011, p. 22-30.

⁽³⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 146-153.

⁽⁴⁾ JO C 44 de 15.2.2013, p. 49-52.

2.7 A este respeito, deve prestar-se uma atenção constante aos resultados das políticas da UE em termos de desenvolvimento das ligações transfronteiriças, com o objetivo de eliminar o efeito de fronteira, cuja persistência constitui um travão à construção europeia, à liberdade de circulação e à transferência do transporte modal para o ferroviário.

2.8 Há que prestar atenção ao nível de segurança da exploração deste setor em rede, cujo desenvolvimento depende do grau de confiança que lhe outorga a comunidade e da transparência que é indispensável impor ao nível das condições de produção do setor.

2.9 Cumpre avaliar o respeito do artigo 10.º, n.º 3, do Tratado, relativo aos direitos de os cidadãos participarem na vida democrática da União. As decisões devem ser tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.

2.10 Deve realizar-se uma previsão das evoluções sociais do setor dos caminhos-de-ferro, à luz das reestruturações realizadas, da redefinição do perímetro da atividade, da transferência de competências num período de forte renovação dos trabalhadores ferroviários e das condições sociais e laborais desses trabalhadores tendo em vista os objetivos de proteção da saúde e da segurança laboral.

3. Governação e abertura dos serviços nacionais de passageiros à concorrência

3.1 Com esta proposta legislativa, a Comissão tem por objetivo revitalizar os caminhos-de-ferro através da introdução de concorrência no tráfego nacional de passageiros. Para a Comissão, esta concorrência deve ser estimulada por uma legislação a nível da UE que preveja a separação entre, por um lado, as funções dos administradores de infraestruturas – incluindo a circulação, a manutenção das redes e o investimento nelas – e, por outro lado, as dos transportadores. Associa-se a isto o reforço dos órgãos de regulação destinados a controlar o mercado do caminho-de-ferro.

3.2 Para tal, a Comissão propõe que se modifique a Diretiva 2012/34/CE de 21 de novembro de 2012, cujo prazo de transposição para o direito nacional termina em 16 de junho de 2015. É de notar que esta iniciativa se realiza sem aguardar a entrada em vigor das medidas adotadas no quadro desta reformulação.

3.3 No mesmo espírito, adotaram-se disposições relativas à gestão da exploração dos grandes corredores cujo impacto não pôde ser plenamente aferido.

3.4 Nos estudos de impacto associados ao projeto do Quarto pacote ferroviário, a Comissão faz uma série de observações em

que reconhece que algumas questões ainda são muito recentes ou algo ambíguas, mas apresenta vários argumentos em prol das soluções propostas.

3.5 Muitos estudos apresentam resultados divergentes no que se refere às consequências da separação das funções de gestor de infraestruturas e de empresa ferroviária. A análise dos dados estatísticos disponibilizados pela Comissão demonstra, contudo, que não existe uma correlação automática entre esta separação, a abertura do mercado e a melhoria dos resultados do setor ferroviário, mas que esta melhoria parece depender diretamente dos níveis de financiamento e dos preços das portagens. Por outro lado, o relatório McNulty apresentou um balanço contraditório da situação britânica, reconhecendo que o sistema ferroviário do Reino Unido é mais caro para o Estado e para os utilizadores, e que é afetado por uma falta de coordenação entre os vários atores, necessitando de uma intervenção mais forte do Estado para a integração necessária (tarifas, distribuição, horários, etc.). Para resolver este problema, o relatório inclui três recomendações, a serem implementadas gradualmente: uma partilha dos custos e das receitas entre o gestor das infraestruturas e os operadores ferroviários, a criação de uma empresa comum (*joint venture*) entre esses atores, bem como experiências de reintegração em relação a determinadas concessões.

3.6 Alguns estudos nacionais que analisam a qualidade dos serviços ferroviários, tal como o estudo elaborado pela associação de defesa dos consumidores britânicos *Which?*, apresentam um balanço contraditório do funcionamento dos caminhos-de-ferro do ponto de vista dos utilizadores, revelando que o nível de satisfação dos utilizadores é igual ou inferior a 50 % em relação a metade dos operadores e que apenas 22 % dos passageiros considera que o sistema está a melhorar (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 A proposta da Comissão, por outro lado, não avança nenhuma sugestão em termos de melhoria da acessibilidade para pessoas com deficiência. Os diferentes atores deveriam consultar e escutar os utilizadores a este respeito.

3.8 A Comissão faz referência a um inquérito de satisfação sobre os serviços de transporte ferroviário de passageiros, realizado em 2012, que o CESE considerou insuficiente nas recomendações do ponto 1.6 do seu parecer TEN/495 de 13 de dezembro de 2012.

3.9 A Comissão sublinha, por outro lado, a importância das subvenções públicas destinadas ao setor e o apelo à concessão de fundos públicos para reduzir a dívida do sistema, possibilidade assinalada e preconizada na Diretiva 91/440 e nas orientações relativas aos auxílios estatais de abril de 2008. Esta concessão de auxílios estatais não é única no que respeita ao volume de capital material a mobilizar para satisfazer os objetivos ambientais, os fins de interesse geral ou de política pública. Os operadores de outros setores, públicos ou privados, beneficiam das mesmas disposições.

3.10 Para criar condições de abertura do mercado, a Comissão propõe que se separe de forma rigorosa as funções do gestor de infraestrutura, com um novo âmbito alargado, das funções do transportador. Esta proposta visa evitar conflitos de interesse e práticas discriminatórias e ajudar a detetar e evitar as subvenções cruzadas. No entanto, não apresenta provas de que tais práticas existem, ou apresenta dados contestados pelos atores afetados e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Foi designadamente por este motivo que o TJUE rejeitou integralmente o processo de infração instaurado pela Comissão Europeia contra a Alemanha e a Áustria. O CESE frisa que enquanto os transportadores de mercadorias e os operadores logísticos, em geral, e os novos operadores ferroviários, em particular, são a favor da separação e desregulamentação do mercado ferroviário sem fronteiras na UE, mais integrado nas práticas empresariais normais de outros meios de transporte, os outros intervenientes no mercado ferroviário, como os operadores dominantes do setor ferroviário, as organizações de utentes dos caminhos-de-ferro, as autoridades de transporte público, etc., são mais prudentes e empenham-se em promover a qualidade dos atuais serviços.

3.11 Ao abrigo do artigo 63.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 que estabelece um espaço ferroviário europeu único, os dois legisladores solicitam à Comissão que elabore relatórios «sobre a aplicação das disposições do capítulo II [da diretiva]», capítulo esse que examina basicamente a autonomia e as estruturas dos caminhos-de-ferro da UE, incidindo sobre «a evolução do mercado, incluindo o estado da preparação para uma maior abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário», bem como «os diferentes modelos de organização deste mercado e o impacto da presente [reformulação da] diretiva nos contratos de serviço público e no seu financiamento». Para tal, a Comissão deveria ter tido igualmente em conta «a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e as diferenças intrínsecas existentes entre os Estados-Membros (densidade das redes, número de passageiros, distância média dos percursos)». Neste caso, os debates tinham chamado a atenção para a necessidade de deixar aos Estados-Membros a capacidade para organizar os seus sistemas nacionais e para manterem, se assim o preferirem, uma forma de organização integrada da produção que permita as mutualizações, reduzindo as interfaces prejudiciais no plano económico e em termos de segurança.

3.12 A separação da gestão da infraestrutura num sistema de transporte orientado para um só nível de liberdade tende a criar mais problemas do que benefícios e complica fortemente o funcionamento, incrementando os custos e diminuindo a qualidade do serviço. Isto é válido sobretudo para as redes que têm um tráfego misto intenso.

3.13 A integração do progresso técnico é mais lenta e mais difícil, travando-se assim a inovação, que geralmente se realiza na parte fixa (infraestruturas) e na parte móvel (material circulante). A burocracia e as interfaces desnecessárias aumentam consideravelmente, o que leva a um aumento dos custos de funcionamento e à inércia nos processos de decisão.

3.14 Além disso, a separação das funções de gestor de infraestruturas das de transportador aumenta a distância entre o gestor da rede ou das infraestruturas e os utilizadores finais (passageiros e expedidores de mercadorias) e as exigências destes em matéria de qualidade dos serviços (pontualidade, em especial). Há, por isso, que reservar um papel a um ator-pivô no sistema ferroviário, sem afetar a independência das funções essenciais do gestor das infraestruturas.

3.15 Quanto às instalações de serviço, o CESE tinha apresentado a recomendação 1.7 no seu parecer TEN/432-433 de 16 de março de 2011, em que explicava que «no que se refere às condições de acesso às instalações de serviço, o CESE não pode concordar com a obrigatoriedade de independência jurídica, organizativa e decisória que põe em perigo as atuais estruturas insubstituíveis». Não apareceu nenhum elemento novo na análise que justifique a revisão desta recomendação.

3.16 A Comissão reconhece, no entanto, que a partilha de determinadas funções permite que o sistema melhore o seu desempenho e a qualidade dos serviços para os passageiros. O CESE tem a mesma opinião a este respeito.

3.17 Quanto à liberalização dos transportes ferroviários internacionais de passageiros na União, em vigor desde janeiro de 2010, não podemos afirmar que, até ao momento, esta tenha levado sistematicamente a uma diminuição dos preços de tais serviços ou a um crescimento enorme neste segmento.

3.18 A rede ferroviária europeia de alta velocidade surgiu muito antes de 2010 através de investimento público substancial em alguns Estados-Membros, e a concorrência neste domínio deverá permanecer, ainda durante muito tempo, mais intermodal que intramodal. À liberalização de 2010 seguiu-se, sobretudo, o abandono de muitas ligações existentes realizadas com materiais e condições de exploração tradicionais (sem alta velocidade), bem como a supressão de cooperações de longa data. O CESE lamenta esta situação e insta a Comissão a tomar as medidas necessárias para melhorar e desenvolver os serviços transfronteiriços de transporte ferroviário de passageiros.

3.19 A análise do transporte ferroviário de mercadorias pôs em evidência uma situação catastrófica em muitos Estados-Membros. Isto deve-se principalmente ao facto de a modernização e o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro não acompanharem o ritmo da modernização da rede de transportes rodoviários e de os transportes ferroviários serem obrigados a pagar taxas de acesso à via-férrea. A isto soma-se o facto de a concorrência nas relações mais rentáveis melhorar uma série de

serviços em comboios completos, mas à custa, parcialmente, do tráfego de comboios de um único vagão, que tende a ser cada vez mais reduzido. Isto pode transformar territórios inteiros em desertos industriais e congestionar as estradas com milhares de camiões. Além disso, muitos atores admitem que, em certos Estados-Membros, a liberalização não levou à transferência de uma única tonelada de mercadorias para o modo ferroviário.

3.20 Os factos supracitados levam o CESE, apesar da necessidade óbvia de reformar o mercado, a sugerir à Comissão que adote uma abordagem prudente à liberalização do tráfego nacional de passageiros, dada a experiência atual em matéria de liberalização do tráfego internacional. Em todo o caso, a Comissão reconhece a dificuldade de lançar uma atividade ferroviária internacional, que está muito dissociada das atividades nacionais que permitem tirar partido de um efeito de rede incontestável.

3.21 Em relação a este ponto, o CESE concorda com a constatação de que a evolução no tráfego internacional ferroviário de passageiros foi fraca, não obstante a abordagem proativa inegável da Comissão Europeia em termos de enquadramento jurídico.

3.22 Daí se conclui claramente a insuficiência dos resultados das soluções propostas, especialmente porque, sem investimentos adequados e uma liderança política apropriada, o mercado é incapaz de regular os problemas descritos. Existe um desafio particular neste contexto: assegurar o serviço nas zonas mais remotas dos territórios nacionais através de meios de transporte modernos que respeitem o ambiente.

3.23 Este objetivo deve ser uma prioridade da UE para conseguir um espaço europeu homogéneo, eliminando os efeitos de fronteira e conferindo coerência, em termos de desenvolvimento e no plano económico e social, a zonas até agora condenadas a uma coexistência em isolamento, que as impede de medrar.

3.24 A União deve prever a possibilidade de criar estruturas transfronteiriças e definir as suas modalidades de intervenção nos territórios por si abrangidos, para ajudar a definir e organizar as funções dos serviços de interesse geral, como previsto no artigo 14.º do Tratado e no Protocolo n.º 26.

3.25 Apenas uma iniciativa política que beneficie de um forte apoio dos poderes públicos permitirá criar um espaço e relações suscetíveis de serem ocupadas por um mercado amadurecido. O CESE insta a Comissão a centrar-se mais na evolução efetiva da qualidade e segurança dos serviços no mercado ferroviário da UE, especialmente no transporte transfronteiras, e a ter também em conta a evolução dos outros meios de transporte. O objetivo global deve ser sempre aumentar as quotas de mercado do transporte ferroviário e satisfazer os clientes, mas os meios para o atingir podem ser diferentes de Estado-Membro para Estado-Membro.

4. Revisão do Regulamento sobre as obrigações de serviço público 1370/2007

4.1 A alteração do Regulamento 1370/2007/CE prevê a obrigação de concursos públicos para a adjudicação de contratos para o transporte ferroviário, a organização destes concursos, a elaboração de planos de transporte público e o fornecimento de material circulante aos novos operadores no mercado.

4.2 Na recomendação 1.7 do parecer TEN/495 de 13 de dezembro de 2012, o CESE manifestou fortes reservas sobre a revisão do Regulamento OSP. Importa constatar que a avaliação prevista fica aquém das expectativas em relação aos resultados apresentados pelas análises de impacto.

4.3 Vários estudos, alguns dos quais realizados pela Comissão, como o relatório «Estudo sobre as opções regulamentares para prosseguir a abertura do mercado de transporte ferroviário de passageiros», apresentam dados díspares e contrastantes que não permitem uma solução uniforme para os problemas relacionados com a utilização, a frequência dos serviços, a evolução das ajudas públicas e a produtividade.

4.4 Registaram-se resultados muito próximos em redes sujeitas a um enquadramento jurídico diferente (abertas ou não abertas à concorrência), o que justifica um afastamento de uma abordagem excessivamente global, que não tenha em conta as circunstâncias nacionais que influenciam a organização dos transportes, como a geografia, a meteorologia, a organização espacial da produção e dos lugares onde se vive, alguns dos quais ainda estão muito longe dos serviços ferroviários, como se afirma no parecer TEN/495 de 13 dezembro de 2012.

4.5 Estes aspetos devem levar a UE a assegurar que os meios utilizados podem permitir alcançar os objetivos a nível da União para a ação proposta, quando estes não puderem ser atingidos a nível nacional, regional ou local, e, ao mesmo tempo, a garantir que a ação não vai mais além do que é necessário para os alcançar.

4.6 O respeito deste objetivo deve ser objeto de uma análise pormenorizada relativa à proposta da Comissão de fixar limites máximos para uma atribuição direta. Esta disposição é um entrave contestável à livre administração das autoridades públicas.

4.7 A simples definição de um limiar para limitar a dimensão das concessões oferecidas aos operadores faz inevitavelmente pensar nos efeitos de limiar que podem afetar a coerência do serviço prestado e que, na ausência de compensações, farão com que se perca os ganhos de competitividade gerais esperados como resultado da abertura do mercado. Isto sugere que as autoridades competentes devem poder decidir se atribuem um ou mais lotes diretamente a um operador ou através de um concurso, conforme prevê atualmente o Regulamento 1370/2007/CE, devendo igualmente poder organizar a estrutura dessa atribuição, se for o caso, através do fracionamento de lotes, para evitar os efeitos de limiar.

4.8 Importa também questionar o interesse de fornecer tantos pormenores para a elaboração de planos de transporte público, que aparecem como uma restrição ao «amplo poder de apreciação das autoridades nacionais, regionais e locais» no tocante às obrigações de serviço público, conforme previsto no Tratado.

4.9 Há que dar particular atenção às condições em que a Comissão pretende disponibilizar o capital material necessário para a exploração ferroviária aos novos operadores, que estão dispensados de investir e trabalhar na investigação e na inovação, apesar de estes aspetos serem tão importantes para a qualidade e a segurança dos caminhos-de-ferro.

4.10 O exemplo britânico mostra que são os operadores bancários que asseguram a concessão através de empresas financeiras, expondo a riscos significativos a disponibilização desse capital material, o que coloca a questão da sua gestão.

5. Papel da Agência Ferroviária Europeia, Segurança Ferroviária, Interoperabilidade Ferroviária

5.1 O segundo pacote ferroviário criou uma Agência Ferroviária Europeia, com sede em Valenciennes, França, responsável pela harmonização técnica das redes e dos equipamentos europeus, pelo desenvolvimento da interoperabilidade através da elaboração de normas comuns (especificações técnicas para a interoperabilidade e métodos de segurança comuns) e pelo reforço da segurança ferroviária.

5.2 O artigo 91.º do Tratado confere à UE a obrigação de obter resultados em termos de segurança dos transportes, obrigando-a a melhorar constantemente o seu nível.

5.3 O nível de segurança dos caminhos-de-ferro e a sua evolução em relação às mudanças técnicas e institucionais alcançadas não pode de modo algum ser medido pelo número de vítimas registadas, mas deve ser lido à luz de indicadores que permitem observar as suas evoluções e tomar medidas antecipadas de forma a garantir a máxima segurança para os utilizadores e para os residentes nas imediações das linhas.

5.4 A criação de um espaço ferroviário europeu exige uma melhoria da «interoperabilidade». A compatibilidade das infraestruturas e dos equipamentos circulantes ou fixos deve basear-se em procedimentos simples e rápidos, que preservem o nível de segurança e assegurem a sua evolução, modernização e adaptação às novas necessidades.

5.5 Deste ponto de vista, ao contrário da declaração feita no relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a aplicação das disposições da Diretiva 2007/58/CE relativas à abertura do mercado de transporte ferroviário internacional de passageiros que acompanha a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o quarto pacote ferroviário, a segurança não pode ser considerada um obstáculo. Experiências recentes noutros domínios mostram

como pode ser prejudicial um excesso de laxismo nesta matéria, no que diz respeito à perceção dos cidadãos quanto ao papel da União. Por outro lado, os acidentes de Viareggio e, mais recentemente, de Schellebelle devem incentivar todas as partes interessadas do setor à máxima prudência e ao maior rigor na exploração ferroviária.

5.6 A Agência Ferroviária Europeia desempenha um papel central para esse efeito, em cooperação com as autoridades nacionais de segurança, que estão ligadas por meio de uma rede de intercâmbio e coordenação. As suas funções, assim como as das autoridades nacionais de segurança, devem evoluir a fim de integrar a dimensão humana da exploração ferroviária e ter em conta os aspetos relacionados com a saúde e a segurança dos trabalhadores, elemento indiscutível da segurança ferroviária.

5.7 Dada a multiplicação de atores envolvidos nos caminhos-de-ferro e as consequências que pode ter a organização deficiente do trabalho, o papel das autoridades nacionais responsáveis pela segurança deve também ser alargado para abranger o controlo das condições da produção ferroviária. Estas autoridades deverão tornar-se numa verdadeira polícia dos caminhos-de-ferro, responsável pela verificação da aplicação dos regulamentos em vigor, que são disposições de ordem pública social.

5.8 Em abril de 2011, realizou-se uma avaliação do papel da Agência a pedido da Comissão, que mostra que se poderia incumbir a agência da tarefa de promover a inovação para melhorar a interoperabilidade e a segurança ferroviária, nomeadamente através da utilização das novas tecnologias de informação e de sistemas de acompanhamento e de localização. A agência não pode, no entanto, estar isenta de responsabilidade jurídica relativamente às suas decisões.

5.9 Esta última dimensão diz respeito à definição de uma política industrial baseada na investigação, na inovação e no investimento, o que exige o apoio das autoridades públicas numa questão europeia importante que pode contribuir para a retoma económica. O projeto industrial e de investigação europeu «Shift2Rail» pode constituir uma abordagem adequada a este assunto, se associar oportunamente todas as empresas de transporte ferroviário.

5.10 Além disso, e de acordo com as obrigações estabelecidas na União pelo artigo 91.º do Tratado e a necessidade de garantir uma melhor saúde e segurança dos trabalhadores, poderia ser concedida capacidade normativa à Agência para impor a aplicação das decisões tomadas no âmbito da interoperabilidade a todos os intervenientes.

6. Aspetos sociais

6.1 Importa ligar o último ponto, sobre o relançamento de uma política industrial a nível da UE, aos desafios decorrentes da evolução demográfica da mão de obra e à distribuição das competências no setor dos caminhos-de-ferro e da construção ferroviária.

6.2 Consta-se, com efeito, um envelhecimento dos trabalhadores e uma alteração na distribuição social nos setores, o que significa que os dirigentes, os engenheiros e os técnicos representarão, no futuro, uma parte cada vez mais importante dos trabalhadores em causa.

6.3 Isto conduzirá, nos próximos anos, a uma forte renovação do pessoal encarregado da exploração ferroviária e a uma rotatividade significativa dos novos operadores, o que leva à questão das condições de trabalho oferecidas por estes últimos e à diminuição do nível de proteção social específico do setor, que, antes da liberalização, refletia as dificuldades e os riscos enfrentados pelos profissionais dos caminhos-de-ferro e assegurava a sua atratividade.

6.4 A atratividade das profissões ferroviárias, especialmente entre os jovens e as mulheres, constitui um grande desafio para assegurar a fiabilidade da exploração ferroviária nos Estados-Membros e a nível da UE, o que implica permitir a entrada de novos trabalhadores no setor e assegurar a fidelização do pessoal.

6.5 Este duplo objetivo de atratividade e fidelização obriga os Estados-Membros a manterem os compromissos em matéria de proteção social (especialmente no que respeita às pensões), benefícios coletivos, condições de trabalho e oferta de perspectivas a longo prazo para os trabalhadores em termos de carreira e de progressão na carreira, com base na aquisição e no reconhecimento de competências. Programas específicos como o Erasmus podem ser mobilizados para esta finalidade.

6.6 O parecer do CESE TEN/445 sobre os aspetos sociais da política europeia de transportes, de 15 junho de 2011, menciona uma série de recomendações a esse respeito para melhorar a atratividade do setor, que a Comissão deveria incluir nas suas propostas legislativas.

6.7 O CESE insta todos os Estados-Membros, no âmbito das opções de organização ou de abertura à concorrência que vierem a efetuar, a preservarem o nível de emprego para os operadores tradicionais, as garantias coletivas dos empregados, a sua remuneração e as condições de trabalho. Em caso de mudança de operador, importa prever a manutenção do pessoal e das suas garantias coletivas.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração, que obtiveram pelo menos um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas:

Ponto 1.5

Alterar.

~~«O CESE solicita que os Estados-Membros mantenham a capacidade de organizar o seu sistema ferroviário nacional e de abrir o seu mercado nacional à concorrência, em função da sua geografia, demografia, contexto histórico e condições económicas, sociais e ambientais. O CESE subscreve o objetivo da Comissão de criar um mercado ferroviário comum na Europa com serviços ferroviários de elevada qualidade e sem problemas de fronteira. O Comité insta a Comissão a centrar-se mais na evolução efetiva da qualidade dos serviços no mercado ferroviário da UE, especialmente no transporte transfronteiras, e a ter em conta a evolução dos outros meios de transporte. O objetivo global deve ser sempre aumentar as quotas de mercado do transporte ferroviário e satisfazer os clientes, mas os meios para o atingir podem ser diferentes de Estado-Membro para Estado-Membro.»~~

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 1.5 e 3.1 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 30
Votos contra: 71
Abstenções: 7

Ponto 3.1

Alterar.

~~«Através da~~ Ao apresentar esta proposta legislativa sobre o Quarto pacote ferroviário, a Comissão tem por objetivo prosseguir os seus trabalhos no sentido de revitalizar os caminhos-de-ferro europeus. À semelhança dos anteriores pacotes que já foram objeto de decisão, este quarto pacote tem como pano de fundo o facto de que os caminhos-de-ferro constituem uma parte importante de um sistema de transportes sustentável na UE, tanto de passageiros como de mercadorias, e de que a reforma do mercado é necessária para criar um mercado ferroviário comum capaz de assumir o papel potencial que o transporte ferroviário não conseguiu exercer nas décadas passadas. Após ter introduzido a concorrência no tráfego ferroviário internacional de passageiros e mercadorias, a atual proposta introduz agora através da introdução de a concorrência no tráfego nacional de passageiros. Para a Comissão, esta concorrência deve ser estimulada por uma legislação a nível da UE que preveja a separação entre, por um lado, as funções dos administradores de infraestruturas – incluindo a circulação, a manutenção das redes e o investimento nelas – e, por outro lado, as dos operadores ferroviários transportadores. Associa-se a isto o reforço dos órgãos de regulação destinados a controlar o mercado do caminho-de-ferro. O CESE subscreve o objetivo da Comissão de criar um mercado ferroviário comum na Europa com serviços ferroviários de elevada qualidade e sem problemas de fronteira.»

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 1.5 e 3.1 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 30
Votos contra: 71
Abstenções: 7

Ponto 3.5

Alterar.

~~«Muitos estudos apresentam resultados pouco homogéneos no que se refere às consequências da separação das funções de gestor de infraestruturas e de empresa ferroviária e da desregulação dos mercados ferroviários. A análise dos dados estatísticos disponibilizados pela Comissão também demonstra, contudo, que não existe uma correlação automática entre esta separação, a abertura do mercado e a melhoria dos resultados do setor ferroviário. Existem nítidas diferenças ao nível da experiência dos vários Estados-Membros que puseram em prática a separação e/ou desregulação dos mercados ferroviários e da experiência dos mercados que não foram objeto de reforma. As quotas de mercado do transporte ferroviário parecem depender não só de modelos de governação, mas também de níveis de investimento geral e de fatores geográficos, demográficos e industriais nacionais, mas que esta melhoria parece depender diretamente dos níveis de financiamento e dos preços das portagens. Por outro lado, o relatório McNulty apresentou um balanço contraditório da situação britânica, reconhecendo que o sistema ferroviário do Reino Unido é mais caro para o Estado e para os utilizadores, e que é afetado por uma falta de coordenação entre os vários atores, necessitando de uma intervenção mais forte do Estado para a integração necessária (tarifas, distribuição, horários, etc.). Para resolver este problema, o relatório incluiu três recomendações graduais: uma partilha dos custos e das receitas entre o gestor das infraestruturas e os operadores ferroviários, a criação de uma empresa comum (joint venture) entre esses atores, bem como experiências de reintegração em relação a determinadas concessões.»~~

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 3.5 e 3.6 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 27
Votos contra: 70
Abstenções: 7

Ponto 3.6

Suprimir.

~~«Alguns estudos nacionais que analisam a qualidade dos serviços ferroviários, tal como o estudo elaborado pela associação de defesa dos consumidores britânicos Which?, apresentam um balanço contraditório do funcionamento dos caminhos de ferro do ponto de vista dos utilizadores, revelando que o nível de satisfação dos utilizadores é igual ou inferior a 50 % em relação a metade dos operadores e que apenas 22 % dos passageiros considera que o sistema está a melhorar (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews/ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).»~~

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 3.5 e 3.6 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 27
Votos contra: 10
Abstenções: 7

Ponto 3.11

Alterar.

«Ao abrigo do artigo 63.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 que estabelece um espaço ferroviário europeu único, os dois legisladores solicitam à Comissão que elabore relatórios «sobre a aplicação das disposições do capítulo II [da diretiva]», capítulo esse que examina basicamente a autonomia e as estruturas dos caminhos-de-ferro da UE, incidindo sobre «a evolução do mercado, incluindo o estado da preparação para uma maior abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário», bem como «os diferentes modelos de organização deste mercado e o impacto da presente [reformulação da] diretiva nos contratos de serviço público e no seu financiamento». Para tal, a Comissão deveria ter tido igualmente em conta «a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e as diferenças intrínsecas existentes entre os Estados-Membros (densidade das redes, número de passageiros, distância média dos percursos)». Neste caso, os debates revelaram que há apoio para que os tenham chamado a atenção para a necessidade de deixar aos Estados-Membros organizem a capacidade para organizar os seus sistemas nacionais e mantenham para manterem, se assim o preferirem, uma forma de organização integrada da produção que permita as mutualizações, reduzindo as interfaces prejudiciais no plano económico e em termos de segurança.»

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 3.11, 3.12, 3.13 e 3.14 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 35
Votos contra: 67
Abstenções: 2

Ponto 3.12

Suprimir.

~~«A separação da gestão da infraestrutura num sistema de transporte orientado para um só nível de liberdade tende a criar mais problemas do que benefícios e complica fortemente o funcionamento, incrementando os custos e diminuindo a qualidade do serviço. Isto é válido sobretudo para as redes que têm um tráfego misto intenso.»~~

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 3.11, 3.12, 3.13 e 3.14 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 35
Votos contra: 67
Abstenções: 2

Ponto 3.13

Suprimir.

~~«A integração do progresso técnico é mais lenta e mais difícil, travando se assim a inovação, que geralmente se realiza na parte fixa (infraestruturas) e na parte móvel (material circulante). A burocracia e as interfaces desnecessárias aumentam consideravelmente, o que leva a um aumento dos custos de funcionamento e à inércia nos processos de decisão.»~~

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 3.11, 3.12, 3.13 e 3.14 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 35
Votos contra: 67
Abstenções: 2

Ponto 3.14

Alterar.

«Além disso, a separação das funções de gestor de infraestruturas das de transportador pode vir a aumentar a distância entre o gestor da rede ou das infraestruturas e os utilizadores finais (passageiros e expedidores de mercadorias) e as exigências destes em matéria de qualidade dos serviços (pontualidade, em especial). Este risco põe em evidência a necessidade de uma função eficiente da autoridade reguladora nesses mercados. Há, por isso, que reservar um papel a um ator pivô no sistema ferroviário, sem afetar a independência das funções essenciais do gestor das infraestruturas.»

Resultado da votação (propostas de alteração aos pontos 3.11, 3.12, 3.13 e 3.14 postas a votação e rejeitadas em conjunto)

Votos a favor: 35
Votos contra: 67
Abstenções: 2

Ponto 3.19

Alterar.

«~~A análise de~~No que diz respeito ao transporte ferroviário de mercadorias, os efeitos da desregulação diferem muito entre os Estados-Membros e os mercados. Nalguns Estados-Membros, sobretudo na Europa Oriental, a evolução recente é muito problemática põs em evidência uma situação catastrófica em muitos Estados-Membros. Isto deve-se, não à desregulação propriamente dita, mas principalmente ao facto de a modernização e o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro não acompanharem o ritmo da modernização da rede de transportes rodoviários e de os transportes ferroviários serem obrigados a pagar taxas de utilização de canais horários. Noutros países, os serviços prestados aos consumidores aumentaram significativamente e, por conseguinte, a movimentação de mercadorias por via ferroviária também tem vindo a aumentar. De modo geral, a crescente concorrência, sobretudo no mercado de serviços em comboios completos, tem sido positiva. Contudo, o tráfego de comboios de um único vagão, uma área que sempre se revelou muito problemática na Europa, tem vindo a diminuir na maior parte dos países, produzindo efeitos de rede e levando ao abandono de infraestruturas ferroviárias com baixo nível de tráfego. A isto soma-se o facto de a concorrência nas relações mais rentáveis melhorar uma série de serviços em comboios completos, mas à custa do tráfego de comboios de um único vagão, que tende a ser cada vez mais reduzido. Isto pode transformar territórios inteiros em desertos industriais e congestionar as estradas com milhares de camiões. Muitos atores admitem que, em certos Estados-Membros, Da comunicação da Comissão conclui-se claramente que a desregulação do transporte ferroviário de mercadorias na UE não foi suficiente para criar um novo mercado de transporte ferroviário de mercadorias competitivo. Alguns operadores afirmam mesmo que a liberalização não se refletiu diretamente numa transferência significativa do transporte de mercadorias para o modo ferroviário.»

Resultado da votação

Votos a favor: 39
Votos contra: 72
Abstenções: 3

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD)

(2013/C 327/22)

Relator-geral: **Virgilio RANOCCHIARI**

Em 13 de maio de 2013 e em 18 de abril de 2013, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD).

Em 21 de maio de 2013, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 491.^a reunião plenária de 10 e 11 de julho de 2013 (sessão de 11 de julho), designou Virgílio Ranocchiarri relator-geral e adotou, por 87 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE subscreve a proposta da Comissão de rever, volvidos 17 anos, a diretiva em vigor sobre pesos e dimensões de determinados veículos. A proposta visa acompanhar o progresso tecnológico, na procura de veículos menos poluentes e mais seguros.

1.2 Simultaneamente, o CESE considera necessário clarificar alguns aspetos críticos de modo que a revisão seja coerente com a legislação vigente, evitando-se assim aumentar desnecessariamente a complexidade e/ou a discriminação.

1.3 Para o efeito, o CESE está confiante em que o grupo de peritos, criado para a adoção de atos delegados, ajudará a eliminar quaisquer incoerências.

1.4 No tocante aos dispositivos aerodinâmicos na retaguarda dos veículos, o CESE recomenda vivamente que a sua instalação seja incluída no atual sistema de homologação europeia de veículos, evitando-se deste modo o sistema de homologação nacional, que representaria um retrocesso em relação à homologação de veículo completo (*Whole Vehicle Type Approval* – WVTA).

1.5 A isenção de peso concedida unicamente a veículos de dois eixos e a veículos elétricos ou híbridos deve ser alargada aos veículos de três ou mais eixos e a outros veículos que utilizam tipos de tração e combustíveis alternativos, quando as soluções técnicas adequadas implicam um aumento de peso que se traduz numa redução da capacidade de carga do veículo.

1.6 Os dispositivos de pesagem embarcados não são obrigatórios, embora sejam recomendados. O CESE lembra que não há uma solução técnica para todos os tipos de veículos e que a sua instalação pode ser muito problemática no caso de veículos com suspensão mecânica e/ou com um número elevado de eixos.

De facto, vai ser muito difícil encontrar um sistema suficientemente exato para ser utilizado como instrumento de garantia do respeito da regulamentação. Pelo contrário, o mesmo resultado poderia ser obtido duplicando o sistema de pesagem em movimento (*weight in motion* – WIM) integrado no pavimento das estradas, já utilizado nos Estados-Membros.

1.7 Por último, relativamente ao conceito modular ou aos veículos pesados extralongos, o CESE considera que a proposta da Comissão é, de momento, adequada, como explicado no ponto 4.6. do presente parecer.

1.8 Contudo, o facto de mais Estados-Membros eventualmente autorizarem a utilização transfronteiras de veículos pesados extralongos pode ter um «efeito dominó», levando gradualmente à admissão de veículos deste tipo em toda a Europa. Neste caso, as derrogações podem fazer com que esta situação deixe de ser a exceção para se tornar a regra, pondo em causa o princípio orientador da proposta, segundo o qual o conceito modular não afeta seriamente a concorrência internacional ao penalizar os Estados-Membros que não autorizam a circulação de veículos pesados extralongos no seu território.

1.9 Se isso acontecer, a Comissão mais não pode fazer do que constatar, deixando às forças de mercado a decisão sobre o caminho a seguir. Se os veículos pesados extralongos ganharem uma quota de mercado nos Estados-Membros com infraestruturas e requisitos de segurança adequados, a Comissão ao impor limites neste domínio estaria a violar o princípio da subsidiariedade.

2. Introdução

2.1 A diretiva em vigor que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade ⁽¹⁾ data de julho de 1996.

2.2 Dado que a necessidade de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e o consumo de produtos derivados do petróleo se torna mais premente, e tendo em conta que o transporte rodoviário é responsável por 82 % do consumo de energia do setor dos transportes, é chegado o momento de atualizar a legislação com base na mais recente evolução técnica, a fim de reduzir o consumo de combustível e facilitar as operações de transporte intermodal.

2.3 De facto, o Livro Branco dos Transportes ⁽²⁾, de 2011, já anunciava uma revisão da atual diretiva com o objetivo de colocar no mercado veículos com maior eficiência energética.

2.4 Em razão do que antecede, o CESE congratula-se com a proposta da Comissão de rever a diretiva em vigor, que permitirá levar em linha de conta não só a redução do consumo de combustível, mas também a necessidade de transporte intermodal e de contentorização e, por último mas não menos importante, a segurança rodoviária.

3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 Conceder uma derrogação às dimensões máximas dos veículos:

- para a instalação de dispositivos aerodinâmicos na retaguarda dos veículos com vista a aumentar a eficiência energética;
- para a modificação da cabina com vista a melhorar o desempenho aerodinâmico do veículo, aumentar a segurança rodoviária e oferecer maior conforto ao condutor.

3.2 Autorizar o aumento do peso dos veículos numa tonelada, nomeadamente:

⁽¹⁾ Para veículos destinados ao transporte de passageiros: categoria **M2** (com mais de oito lugares sentados além do lugar do condutor e uma massa máxima não superior a 5 toneladas); categoria **M3** (o mesmo número de lugares que para a categoria M2 e uma massa máxima superior a 5 toneladas). Para o transporte de mercadorias: categoria **N2** (massa máxima superior a 3,5 toneladas mas não superior a 12 toneladas); categoria **N3** (massa máxima superior a 12 toneladas); categoria **O2** (reboques com massa máxima superior a 0,75 toneladas mas não superior a 3,5 toneladas); categoria **O3** (reboques com massa máxima superior a 3,5 toneladas mas não superior a 10 toneladas).

⁽²⁾ COM(2011) 144 final.

— dos veículos de dois eixos com tração elétrica ou híbrida para ter em conta o peso das baterias elétricas ou do motor duplo, sem prejuízo para a capacidade de carga do veículo;

— dos autocarros para ter em conta o aumento do peso médio dos passageiros e respetiva bagagem, bem como o peso dos novos equipamentos de segurança a bordo do veículo. Tal permitirá evitar a redução do número de passageiros transportados em cada autocarro.

3.3 Autorizar na UE um aumento de 15 cm do comprimento dos camiões para possibilitar o transporte de contentores de 45 pés.

3.4 A fim de detetar com maior eficácia infrações relacionadas com a sobrecarga dos veículos é recomendada a introdução de dispositivos de pesagem embarcados que permitem a comunicação às autoridades de fiscalização dos dados de pesagem, garantindo-se, assim, condições de concorrência equitativas entre os carregadores.

3.5 Confirmar a utilização transfronteiriça do sistema modular europeu (SME) ou de veículos pesados extralongos para trajetos que só cruzem uma fronteira, desde que os dois Estados-Membros interessados já o permitam e estejam preenchidas as condições de derrogação previstas na diretiva. Essa utilização não deve afetar significativamente a concorrência internacional.

3.6 A Comissão estabelecerá características técnicas, níveis mínimos de desempenho, condicionantes de conceção e procedimentos no que diz respeito aos requisitos supramencionados.

3.7 Para o efeito, foi criado um grupo de peritos encarregado da adoção de atos delegados no sentido de dar resposta ao princípio da regulamentação baseada no desempenho, a fim de evitar a imposição de obrigações desproporcionadas que penalizam em especial as PME. Todas as partes interessadas estão envolvidas nos trabalhos deste grupo de peritos.

4. Observações do CESE

4.1 *Dispositivos aerodinâmicos na retaguarda dos veículos*

4.1.1 O comprimento dos veículos pode exceder até dois metros o máximo autorizado caso os dispositivos aerodinâmicos (retráteis ou rebatíveis) estejam colocados na retaguarda.

4.1.2 O CESE apoia a inovação, mas solicita à Comissão Europeia que evite todo e qualquer conflito entre esta proposta (2 metros de tolerância) e a legislação relativa à homologação de veículos (Regulamento (UE) n.º 1230/2012) que autoriza um aumento de 50 cm do comprimento dos veículos e terá de ser atualizada assim que a proposta for adotada.

4.1.3 Acresce que, segundo a proposta, a instalação destes dispositivos aerodinâmicos deve ser homologada pelos Estados-Membros que emitirão o certificado adequado a ser reconhecido por todos os outros Estados-Membros. Dada a importância destes dispositivos também em termos de segurança, o CESE propõe, em contrapartida, que a sua aprovação seja incluída no atual sistema de homologação europeia de veículos. O sistema de homologação nacional representaria um retrocesso em relação à homologação de veículo completo (WVTA).

4.2 Aperfeiçoamento do perfil da cabina

4.2.1 O CESE propõe vivamente que tanto a diretiva como o relatório do grupo de peritos incluam disposições específicas sobre a melhoria do conforto nas cabinas dos condutores. É cada vez maior o número de condutores em viagens internacionais dentro da UE que gozam os seus períodos de repouso nos camiões, existindo casos extremos de condutores não residentes (que trabalham num país que não o seu país de residência) que vivem efetivamente no seu camião durante meses. É imperativo melhorar as cabinas dos condutores. Decerto, estas melhorias terão de ser acompanhadas pelo controlo da aplicação do Regulamento (CE) n.º 561/2006, que proíbe os condutores de gozarem os períodos de repouso semanal no veículo, e por medidas destinadas à criação de novos parques de estacionamento seguros e a preços comportáveis.

4.2.2 O CESE relembra que a conceção de uma cabina é um processo oneroso e complexo que requer tempo para ser desenvolvido. Por conseguinte, os construtores deverão dispor de um prazo adequado antes da sua implementação. O CESE propõe, portanto, que se adote um período transitório que assegure condições de concorrência equitativas entre todos os construtores.

4.3 Veículos com tração elétrica ou híbrida

4.3.1 O CESE apoia a isenção de peso concedida a estes veículos (camiões e autocarros), mas propõe que seja aplicada uma derrogação aos veículos de três ou mais eixos.

4.3.2 Além disso, o CESE considera que todos os veículos não poluentes deverão ser tratados de modo idêntico, de acordo com o princípio da neutralidade tecnológica, que foi inclusivamente corroborado recentemente pela Comissão no Plano de Ação para uma Indústria Automóvel Competitiva e Sustentável na Europa «CARS 2020»⁽³⁾. Em razão do que precede, o CESE recomenda que seja concedida a mesma isenção a outros tipos de tração e a combustíveis alternativos, quando as soluções técnicas adequadas implicam um aumento de peso que se traduz numa redução da capacidade de carga do veículo, ou seja, veículos alimentados a hidrogénio, GNC ou GNL (gás natural liquefeito).

4.4 Contentores de 45 pés para transporte intermodal

4.4.1 O CESE apoia plenamente a proposta de aumentar 15 cm o comprimento de veículos para o transporte de contentores de 45 pés.

4.4.2 Este tipo de contentores, cuja utilização aumentou 86 % a nível mundial entre 2000 e 2010, representando 20 % de todo o parque de contentores e uma quota de mercado da ordem dos 3 % na Europa, deixa de necessitar de uma autorização especial e facilita, assim, o transporte intermodal.

4.4.3 Um aspeto questionável desta proposta prende-se com o motivo da limitação do trajeto rodoviário previsto no artigo 11.º: distância inferior a 300 km ou até aos terminais mais próximos entre os quais exista um serviço regular. Esta disposição pode revelar-se difícil de interpretar e de controlar. Além disso, parece também questionável o tratamento desigual

dispensado aos trajetos rodoviários inicial e final de uma operação de transporte marítimo europeu de curta distância, para os quais não há limites fixados e cuja distância rodoviária permitida parece ser maior, discriminando as outras formas de transporte intermodal combinado.

4.5 Dispositivos de pesagem embarcados

4.5.1 É sabido que os controlos relativos à sobrecarga dos veículos são frequentemente ineficientes e insuficientes, facto que compromete a segurança rodoviária e dá azo a que os transportadores que não respeitam as regras, infringindo-as recorrentemente, beneficiem de uma vantagem concorrencial.

4.5.2 Incorporar estes dispositivos nos veículos não é uma tarefa fácil: não há soluções técnicas para todos os tipos de veículos e será muito complexo e oneroso encontrar um sistema suficientemente exato para ser utilizado como instrumento de garantia do respeito da regulamentação. Para além disso, este tipo de dispositivos só pode ser incorporado nos novos veículos, havendo o risco de os Estados-Membros implementarem sistemas diferentes, de que resultaria uma fragmentação do mercado.

4.5.3 Estas medições podem ser obtidas duplicando, grosso modo, o sistema de pesagem em movimento integrado no pavimento das estradas, que também parece ser uma boa solução de acordo com a avaliação do impacto desta proposta que prevê que os benefícios para os Estados-Membros seriam substancialmente superiores aos custos.

4.6 Sistema modular europeu/conceito modular

4.6.1 Este tema é mais sensível e controverso desde que a diretiva em vigor foi aprovada em 1996, quando a derrogação relativa ao conceito modular foi aceite na sequência da adesão da Finlândia e da Suécia à UE, uma vez que os veículos pesados extralongos operavam já entre estes dois países.

4.6.2 Resumidamente, o sistema modular europeu (SME) consiste na combinação dos semirreboques mais compridos, com um comprimento máximo de 13,6 m, e um veículo de tração, com um comprimento máximo de 7,82 m na UE. O resultado é um veículo com um comprimento máximo de 25,25 m e com um peso bruto até 60 toneladas, enquanto nos Estados-Membros da UE que não autorizam o SME o comprimento máximo é de 16,5 m para os veículos articulados e 18,75 m para os comboios rodoviários com um peso máximo de 40 toneladas (ou 44 toneladas quando transportem contentores de 40/45 pés em transporte intermodal).

4.6.3 Os prós e os contras do SME são bem conhecidos e refletem-se, de alguma forma, nos vários nomes utilizados para os designarem, desde «ecocombi» e «eurocombi» a «gigacamiões», «megacamiões» ou «supercamiões», entre outros.

4.6.4 Os defensores do SME sublinham que este melhorará o sistema logístico do continente europeu. Dois veículos pesados extralongos podem substituir três dos atuais veículos pesados de mercadorias. A subsequente redução do número de viagens rondará os 30 %, o consumo de combustível diminuirá 15 %, o que equivale a uma poupança superior a 20 %. Tudo isto comportará ainda benefícios em termos de ambiente, congestionamento do trânsito, desgaste das estradas e segurança rodoviária.

⁽³⁾ COM(2012) 636 final.

Os opositores utilizam mais ou menos os mesmos argumentos, mas para exprimirem a perspetiva contrária: o SME constitui um risco para o tráfego rodoviário, com um grande impacto na infraestrutura rodoviária e no ambiente. O sistema modular permitiria embaratecer o transporte rodoviário e aumentar o tráfego rodoviário como resultado da transferência das mercadorias do transporte ferroviário para as estradas.

4.6.5 Não são apenas as partes interessadas que perfilham destas visões opostas, mas também os Estados-Membros. Como anteriormente referido, há muito que a Finlândia e a Suécia autorizaram o SME e, após anos a testar o sistema, também os Países Baixos o autorizou em 2008. A Alemanha, a Bélgica e a Dinamarca estão ainda a fazer testes enquanto outros Estados-Membros declararam ser contra o SME no seu território.

4.6.6 O que a Comissão Europeia vem agora propor é tão só uma clarificação do texto da diretiva em vigor cuja redação foi considerada muito ambígua. Os principais pontos são:

- a utilização do SME é deixada ao critério dos Estados-Membros, de acordo com o princípio da subsidiariedade, em função das diferentes condições locais e de acordo com a neutralidade da UE quanto ao modo de transporte;

- nenhum Estado-Membro está obrigado a utilizar o SME, tendo porém direito a proibir a circulação deste sistema no seu território;

- os veículos com o SME podem cruzar a fronteira de dois Estados-Membros limítrofes que autorizem a utilização deste sistema, porquanto as operações de transporte se limitem a estes dois Estados-Membros e às redes rodoviárias especificadas.

4.6.7 O CESE considera que a proposta da Comissão Europeia sobre o SME é correta, tanto do ponto de vista jurídico como político.

4.6.8 A Comissão não poderia nem impor penalizações nem a liberalização do SME sem infringir o princípio da subsidiariedade e influir na neutralidade do modo de transporte. O CESE considera que cabe aos Estados-Membros decidir após a sua própria análise de custos/benefícios.

4.6.9 Numa perspetiva a mais longo prazo, como já proposto num parecer anterior do CESE ⁽⁴⁾, dever-se-á avaliar se a utilização de veículos pesados extralongos alimentados com novos combustíveis pode ser associada ao desenvolvimento de corredores multimodais, previsto no roteiro como parte da rede principal RTE-T.

Bruxelas, 11 de julho de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ JO C 24 de 28.1.2012, pp. 146-153.

| <u>Número de informação</u> | <u>Índice (continuação)</u> | <u>Página</u> |
|-----------------------------|---|---------------|
| 2013/C 327/13 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, à apresentação e à venda de produtos do tabaco e produtos afins COM(2012) 788 <i>final</i> — 2012/0366 (COD) | 65 |
| 2013/C 327/14 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica — Comunicação de atualização das ações da política industrial COM(2012) 582 <i>final</i> | 82 |
| 2013/C 327/15 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o regime de trocas aplicável a certas mercadorias resultantes da transformação de produtos agrícolas COM(2013) 106 <i>final</i> — 2013/0063 (COD) | 90 |
| 2013/C 327/16 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma matriz destinada a preservar os recursos hídricos da Europa COM(2012) 673 <i>final</i> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da Diretiva Quadro Água (2000/60/CE) — Planos de gestão de bacia hidrográfica COM(2012) 670 <i>final</i> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Relatório sobre a revisão da política europeia de luta contra a escassez hídrica e a seca COM(2012) 672 <i>final</i> | 93 |
| 2013/C 327/17 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas destinadas a reduzir o custo da implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito COM(2013) 147 <i>final</i> — 2013/0080 (COD) | 102 |
| 2013/C 327/18 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento plurianual das atividades da Agência Europeia da Segurança Marítima no domínio do combate à poluição causada por navios e à poluição marinha causada por instalações petrolíferas e gasíferas COM(2013) 174 <i>final</i> | 108 |
| 2013/C 327/19 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos COM(2013) 296 <i>final</i> — 2013/0157 (COD) | 111 |
| 2013/C 327/20 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as Regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos (programa evolutivo) COM(2013) 130 <i>final</i> | 115 |



| | | |
|---------------|--|-----|
| 2013/C 327/21 | <p>Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Quarto pacote ferroviário, que inclui os seguintes sete documentos: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o «Quarto pacote ferroviário — completar o espaço ferroviário único europeu para promover a competitividade e o crescimento da Europa» COM(2013) 25 <i>final</i>; Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho de ferro COM(2013) 26 <i>final</i> — 2013/0013 (COD); Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Agência Ferroviária Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 881/2004 COM(2013) 27 <i>final</i> — 2013/0014 (COD); Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros COM(2013) 28 <i>final</i> — 2013/0028 (COD); Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária COM(2013) 29 <i>final</i> — 2013/0029 (COD); Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na União Europeia (reformulação) COM(2013) 30 <i>final</i> — 2013/0015 (COD); Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança ferroviária (reformulação) COM(2013) 31 <i>final</i> — 2013/0016 (COD)</p> | 122 |
| 2013/C 327/22 | <p>Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/53/CE do Conselho, de 25 de julho de 1996, que fixa as dimensões máximas autorizadas no tráfego nacional e internacional e os pesos máximos autorizados no tráfego internacional para certos veículos rodoviários em circulação na Comunidade COM(2013) 195 <i>final</i>/2 — 2013/0105 (COD)</p> | 133 |

EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto 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 atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT