

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 168

Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

50.º ano

20 de Julho de 2007

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	III <i>Actos preparatórios</i>	
	<b>Comité Económico e Social Europeu</b>	
	<b>435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007</b>	
2007/C 168/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Desenvolvimento da cadeia de valor e de aprovisionamento num contexto europeu e global» .....	1
2007/C 168/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa» .....	10
2007/C 168/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Agenda Territorial» .....	16
2007/C 168/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência 2005» SEC(2006) 761 <i>final</i> .....	22
2007/C 168/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a protecção do solo e altera a Directiva 2004/35/CE» COM(2006) 232 <i>final</i> — 2006/0086 (COD) .....	29
2007/C 168/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a: <ul style="list-style-type: none"> <li>— «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de autorização uniforme aplicável a aditivos, enzimas e aromas alimentares»</li> <li>— «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às enzimas alimentares e que altera a Directiva 83/417/CEE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 1493/1999 do Conselho, a Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Directiva 2001/112/CE do Conselho»</li> <li>— «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos aromas e a determinados ingredientes alimentares com propriedades aromatizantes utilizados nos e sobre os géneros alimentícios e que altera os Regulamentos (CEE) n.º 1576/89 e n.º 1601/91 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2232/96 e a Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho»</li> <li>— «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos aditivos alimentares» COM(2006) 423 <i>final</i> — 2006/0143 (COD) — COM(2006) 425 <i>final</i> — 2006/0144 (COD) — COM(2006) 427 <i>final</i> — 2006/0147 (COD) — COM(2006) 428 <i>final</i> — 2006/0145 (COD)</li> </ul>	34

PT

Preço:  
18 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice (continuação)	Página
2007/C 168/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Alcançar a sustentabilidade nas pescarias da UE através do rendimento máximo sustentável» COM(2006) 360 <i>final</i> .....	38
2007/C 168/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que proíbe a colocação no mercado, a importação e a exportação comunitárias de peles de gato e de cão e de produtos que as contenham» COM(2006) 684 <i>final</i> — 2006/0236 (COD) .....	42
2007/C 168/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proibição de exportação e o armazenamento seguro de mercúrio metálico» COM(2006) 636 <i>final</i> — 2006/0206 (COD) .....	44
2007/C 168/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros» COM(2006) 815 <i>final</i> — 2006/0271 (CNS) .....	47
2007/C 168/11	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: Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares» COM(2006) 275 <i>final</i> .....	50
2007/C 168/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre uma «Política comum europeia para os portos marítimos» .....	57
2007/C 168/13	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 — A logística do transporte de mercadorias na Europa — chave da mobilidade sustentável» COM(2006) 336 <i>final</i> .....	63
2007/C 168/14	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 sobre a Avaliação intercalar do Programa de promoção do transporte marítimo de curta distância» (COM(2003) 155 <i>final</i> ) COM(2006) 380 <i>final</i> .....	68
2007/C 168/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária» COM(2006) 569 <i>final</i> — 2006/0182 (COD) .....	71
2007/C 168/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade» COM(2006) 594 <i>final</i> — 2006/0196 (COD) .....	74
2007/C 168/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Transportes nas áreas urbanas e metropolitanas» .....	77
2007/C 168/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A promoção do tráfego velocipédico transfronteiriço» .....	86

## III

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

435.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 25 E 26 DE ABRIL DE 2007**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Desenvolvimento da cadeia de valor e de aprovisionamento num contexto europeu e global»**

(2007/C 168/01)

Em 6 de Julho de 2006, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Desenvolvimento da cadeia de valor e de aprovisionamento num contexto europeu e global».

Esta decisão foi confirmada em 26 de Outubro de 2006.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 6 de Março de 2007, sendo relator J. van Iersel e co-relator E. Gibellieri.

Na 435.<sup>a</sup> reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

**Parte I — Conclusões e recomendações**

A. O CESE apela aos decisores para que, apoiados em abordagens nacionais e comunitárias interactivas, prestem atenção ao conceito de cadeia de valor e de aprovisionamento, ou antes, de redes industriais e interacção empresarial.

B. Estes processos dinâmicos exigem adaptação e adaptabilidade em todos os aspectos da actividade de uma empresa, incluindo a definição e concepção do produto, os serviços, a contratação externa, o *marketing*, a gestão dos recursos financeiros e humanos. Estas tarefas são frequentemente externalizadas. O trabalho em rede significa que as empresas estão cada vez mais interligadas e a indústria transformadora e os serviços mais integrados do que nunca.

C. Há diferenças substanciais no modo como as empresas são afectadas por este estado de coisas, dependendo da sua dimensão, da sua posição nas cadeias/redes de aprovisionamento e dos sectores em que operam. As grandes empresas multinacionais estão geralmente bem colocadas em todas as fases deste processo reticular. Pelo contrário, os fornecedores de pequena e média dimensão, que intervêm numa fase inicial ou em fases intermédias (primeiro, segundo, terceiro, etc. fornecedor), deparam-se frequentemente com obstáculos, como se expõe na Parte II. Quando se quer referir a estes, o presente documento fala de EII (empresas iniciais e intermédias — termo utilizado

especificamente para efeitos deste parecer) <sup>(1)</sup>.

D. A esmagadora maioria dos empregos no sector privado encontra-se em empresas logo abaixo das grandes (ver ponto C). Destas, as mais inovadoras e criativas revestem-se de importância decisiva para a economia em rede. Este desenvolvimento é tão significativo que tem um impacto considerável não só ao nível microeconómico, como também em termos macroeconómicos.

E. O CESE considera necessário melhorar o ambiente no qual estas empresas operam. O presente parecer (ver as secções 3 e 4 na Parte II) identifica os principais desafios e apresenta uma série de propostas políticas, nomeadamente:

— mudar as atitudes para com as EII;

<sup>(1)</sup> Nesta perspectiva, o presente parecer não se refere às pequenas e médias empresas da forma como são definidas pela Comissão Europeia e pela maior parte dos Estados-Membros («PME»). As empresas mais pequenas a que aqui se refere são fornecedores que podem ter várias centenas de trabalhadores, ao passo que as empresas de média dimensão podem chegar aos milhares. Uma e outras ocupam uma posição inicial ou intermédia nas cadeias de valor; por outras palavras, não são os produtores/fornecedores finais (habitualmente maiores). Estas empresas não se definem com base em dados empresariais mensuráveis (volume de negócios, emprego, etc.), mas mais pela sua posição nas cadeias de criação de valor e de aprovisionamento. Os fornecedores de matérias-primas, que são tendencialmente grandes empresas, não estão abrangidos pelo presente parecer, embora ocupem a fase inicial nos processos de produção.

- melhorar a cooperação e a confiança mútua entre estas empresas;
- facilitar o acesso ao financiamento;
- reduzir os efeitos de *lock-in* e de *lock-out*;
- impor o respeito pelos direitos de propriedade intelectual;
- combater distorções da concorrência mediante a utilização coerente dos instrumentos de defesa do comércio da UE contra importações desleais;
- fomentar a qualificação e o empreendedorismo;
- atrair para as EII jovens qualificados, especialmente no campo da engenharia;
- implementar o novo estilo de política industrial da UE, incluindo a sua abordagem sectorial;
- otimizar a utilização do 7.º programa-quadro;
- aprovar legislação específica e reduzir a burocracia.

F. A ausência de uma definição de EII torna difícil apreender toda a sua relevância para as mutações industriais e os processos de globalização. Muito mais se deveria fazer para aumentar a consciencialização do papel que desempenham. A aplicarem-se algumas ou todas as propostas referidas no ponto E, haverá requisitos que terão de ser cumpridos uns pelas empresas, outros pelos responsáveis políticos e outros ainda por ambos. Em qualquer circunstância, essa aplicação terá de ser feita em estreita cooperação com todas as partes interessadas. Dentro deste espírito, os comités de diálogo sectorial que funcionam à escala europeia e nacional deveriam poder dar aos responsáveis políticos uma orientação comum credível.

## Parte II — Justificação

### 1. Introdução

1.1 Não é correcto falar do advento das cadeias de aprovisionamento como um fenómeno moderno porque, de uma forma ou de outra, elas existem desde os primórdios da produção organizada.

1.2 Cabe referir, no entanto, que o interesse pelas cadeias de aprovisionamento se desenvolveu mais nas últimas décadas em consequência do ambiente agressivo gerado pelo progresso tecnológico e pela globalização bem como por todos os efeitos nos mercados a eles associados. Este tema é intensamente discutido em inúmeras publicações e conferências em todo o mundo. A sequência linear convencional é substituída por redes complexas e processos de produção integrados que, frequentemente, operam em múltiplas empresas e países.

1.3 Nos nossos dias, as cadeias de valor e de aprovisionamento estão cada vez mais interligadas e em muitos sectores existe já uma verdadeira rede mundial. Este facto justifica a utilização do termo «redes» em vez de «cadeias» por aquele ser sem dúvida mais efémero do que este.

1.4 As próprias redes de criação de valor (ou, mais simplesmente, as «redes de valor») estão a tornar-se mais globais e extensas. Faz parte deste processo uma rede de valor pan-europeia, reforçada pelo recente alargamento da UE.

1.5 É hoje reconhecido que o auto-aperfeiçoamento já não é suficiente para dar resposta às necessidades das empresas. Os ganhos obtidos com programas introspectivos nas empresas, embora úteis e desejáveis, não lhes permitem aproveitar as possibilidades abertas por um sistema verdadeiramente global de fazer negócio. As empresas têm de olhar para fora de si mesmas se quiserem sobreviver no mundo moderno.

1.6 Consequentemente, a gestão e a logística de redes ganhou um lugar de destaque na medida em que as empresas investem cada vez mais tempo e dinheiro para assegurar o melhor retorno através da racionalização e coordenação da cada vez mais complexa teia de actividades e serviços que são cruciais para operações industriais e comerciais modernas.

1.7 A natureza da responsabilidade de gestão e das qualificações da mão-de-obra exigidas a todos os níveis mudou radicalmente, pois são necessárias decisões e atitudes que assegurem a optimização da cooperação entre compradores, fornecedores e empresas.

1.8 É este o estado da arte para todas as categorias de empresas, grandes, médias e pequenas, não obstante as diferenças e a interacção entre sectores. As grandes empresas multinacionais estão, no entanto, aparentemente mais bem colocadas nos actuais processos do que as EII <sup>(2)</sup>.

1.9 Com efeito, dois terços dos empregados no sector privado na Europa trabalham para pequenas e médias empresas. Muitas destas são EII. Por conseguinte, o bem-estar deste tipo de empresas tem não só uma dimensão microeconómica, mas também um impacto macroeconómico.

1.10 Embora o objecto do presente parecer seja o desenvolvimento da cadeia de valor e de aprovisionamento, ele incidirá principalmente nas EII inovadoras (alta tecnologia e elevada qualidade) com potencial para crescerem e operarem no plano internacional ou nas já instaladas no mercado global <sup>(3)</sup>.

1.11 Importa, pois, desenvolver e melhorar formas e meios de criar um ambiente saudável e sustentável para que este tipo de empresas singre e realize plenamente o seu potencial.

1.12 Embora as cadeias de aprovisionamento difiram de um sector para outro, considerou-se apropriado ilustrar a análise efectuada no presente documento centrando a atenção num sector específico. Assim, no anexo 2 é apresentado um estudo de caso do sector automóvel, que ilustra bem algumas das questões em jogo. Este sector foi escolhido pela complexidade das suas cadeias/redes de aprovisionamento, como se expõe no anexo 1.

<sup>(2)</sup> Ver ponto C e nota de rodapé 1.

<sup>(3)</sup> Ver nota de rodapé n.º 1.

1.13 As empresas europeias optam frequentemente por externalizar um ou vários elos das cadeias de aprovisionamento. Subsequentemente, importam a produção daí proveniente e acrescentam-lhe valor antes de a colocarem na rede de valor. É importante criar as condições que permitam reter na Europa, ao longo de todo este processo, o máximo possível de lucro, emprego e saber-fazer. Isto é vital, porquanto o saber-fazer se está a tornar cada vez mais, de pleno direito, num factor de produção autónomo, dirigido através das redes de criação de valor mais por financiamento sem fronteiras do que simplesmente por financiamento transfronteiriço <sup>(4)</sup>.

1.14 O presente documento discute a forma como a UE pode dar um melhor contributo para manter partes importantes (valor acrescentado) da cadeia de aprovisionamento na Europa <sup>(5)</sup>.

## 2. Cadeias de valor e mutações industriais

2.1 As mutações industriais estão estreitamente ligadas à criação de valor na sociedade em rede e têm um papel significativo nos serviços como a consultoria, a engenharia, a logística ou o *marketing*. Dado que a integração vertical é reduzida, a criação de valor durante a transformação passa frequentemente para o fornecedor. Aumenta a multidimensionalidade deste processo, pois muitos destes fornecedores também fazem parte de redes globais, o que cria novas interdependências entre fornecedores.

2.2 Mas que significa realmente o termo «global»? Para além do papel óbvio desempenhado pelos EUA e pelo Japão, surgiram em cena nas últimas décadas outras regiões do mundo, nomeadamente os Estados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). No entanto, importa referir que este é um grupo a duas velocidades, em que, em particular, a Índia e a China têm uma influência tal que abalam fortemente toda a geopaisagem da cadeia de aprovisionamento e criação de valor <sup>(6)</sup>.

2.3 Tendo isto em conta, a UE tem de reforçar a sua capacidade para competir acrescentando valor, uma vez que a concorrência baseada meramente no custo não é realista nem compatível com o objectivo de manter os valores sociais e de sustentabilidade da União.

<sup>(4)</sup> Ver, a este propósito, «The Three Rounds of Globalisation», Ashutosh Sheshabalaya (autor), *The Globalist*, ed. quinta-feira, 19 de Outubro de 2006 (<http://www.theglobalist.com/DBWeb/printStoryId.aspx?StoryId=5687>).

<sup>(5)</sup> O presente parecer assenta em pareceres anteriores: «Os serviços e a indústria transformadora da UE: Interações e impacto no emprego, na competitividade e na produtividade» (CCMI/035 — CESE 1146/2006 — JO C 318, de 23.12.2006), «Inovação: Impacto nas mutações industriais e o papel do BEI» (CCMI/038, em curso), «A governação territorial das mutações industriais: o papel dos parceiros sociais e o contributo do Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI)» (CCMI/031 — CESE 1144/2006 — JO C 318, de 23.12.2006), «Política europeia em matéria de logística» (TEN/240 — CESE 210/2007, ainda não publicado), «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho — Para uma melhoria da segurança da cadeia de abastecimento — transporte de mercadorias» (TEN/249 — CESE 1580/2006; JO C 325 de 30.12.2006), «O sector da grande distribuição — Tendências e repercussões para os agricultores e consumidores» (NAT/262 — CESE 381/2005 — JO C 255, de 14.10.2005).

<sup>(6)</sup> Ver artigo citado na nota de rodapé 4.

2.4 As cadeias e redes de aprovisionamento estão em expansão, já que os processos industriais se caracterizam cada vez mais pela fragmentação das linhas de produção e pela especialização dos produtos através de tecnologias e da sua adaptação às exigências do cliente. Os produtores podem normalizar componentes essenciais dos produtos e, ao mesmo tempo, deixar margem para a personalização dos produtos. A isto chama-se «**personalização em massa**».

2.5 Estes factores são estimulados pela interacção entre a indústria transformadora e os serviços <sup>(7)</sup>, o que conduz a uma **diluição das fronteiras entre sectores**. As tecnologias de informação e comunicação (TIC) contribuem para este estado de coisas aumentando a interoperabilidade e os serviços fornecidos por via electrónica.

2.6 As empresas europeias devem ter por objectivo constituir redes de aprovisionamento que processem «produtos alargados» (um sistema de produtos e serviços) orientados para nichos de mercado de elevado valor acrescentado. As próprias fábricas tornaram-se produtos comercializáveis complexos.

2.7 Os novos ciclos tecnológicos acentuam ainda mais a **gestão dos recursos humanos** a todos os níveis e salientam a importância da aprendizagem ao longo da vida como componente essencial da competitividade e empregabilidade.

2.8 O **ciclo de vida dos produtos** está a encurtar e a modificar-se devido a uma interacção crescente entre serviços e produção e ao facto de a concorrência e a cooperação (na fase pré-concorrencial) em muitos domínios se estarem a tornar globais.

2.9 A estrutura das empresas e a relação dinâmica entre elas são fortemente influenciadas pelas mutações em curso, exigindo constantemente **adaptação e reorganização**. A especialização dos processos de produção, a personalização e o desenvolvimento de serviços associados ao fabrico conduzem, cada vez mais, à externalização (*outsourcing*). Por seu turno, a externalização pode resultar em mais especialização e descentralização.

2.10 A **concentração** resultante de fusões e aquisições está a acontecer paralelamente a estes processos; quanto mais nos afastamos do consumidor, tanto maior é o número de concentrações e consolidações.

2.11 A **subcontratação** (*outsourcing*) e a **externalização** para locais remotos (*offshoring*) estão a ocorrer à escala global <sup>(8)</sup>. As economias emergentes nos novos Estados-Membros e na Ásia

<sup>(7)</sup> Este aspecto foi tratado exaustivamente no parecer do CESE sobre «Os serviços e a indústria transformadora da UE: Interações e impacto no emprego, na competitividade e na produtividade» (CCMI/035 — CESE 1146/2006; JO C 318 de 23.12.2006).

<sup>(8)</sup> A CCMI examinou aprofundadamente a deslocalização das empresas, seu âmbito e efeitos, desafios e oportunidades. As conclusões deste trabalho (parecer, relatório de informação, estudo externo, conferência) são apresentadas numa publicação intitulada «Relocalização — Desafios e Oportunidades». (ISBN: 92-830-0668-2; ([http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index\\_en.asp?culture=EN&id=141&details=1](http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index_en.asp?culture=EN&id=141&details=1))).

estão intensamente envolvidas neste processo, oferecendo cada uma delas vantagens de custos e potencialidades de mercado próprias. A Ásia está a tornar-se o centro indiscutível da produção e da prestação de serviços a baixo custo. Na China e na Índia, está a desenvolver-se uma tecnologia independente. Estes processos podem envolver a deslocalização de actividades, com efectivas perdas de emprego, o que pode gerar um sentimento de precariedade entre os trabalhadores. Por outro lado, a deslocalização pode também favorecer o emprego em empresas na Europa <sup>(9)</sup>.

2.12 Os desenvolvimentos complicados que decorrem das inúmeras transacções, fusões e aquisições que têm lugar por todo o mundo mostram que a **deslocalização**, como resultado de mudanças na produção e nas linhas de serviços, não é um processo linear nem unidireccional. Os custos de produção são responsáveis apenas por uma parte de um cenário mais vasto, no qual estão em jogo outros factores, que não constituem o objecto do presente parecer, entre os quais uma logística complexa, custos de transporte elevados, preocupações ambientais, quadros regulamentares, a protecção da propriedade intelectual e a disponibilidade de matérias-primas, tecnologias e competências específicas. Quando todas estas considerações são tidas em conta, é, por vezes, vantajoso fazer regressar a produção e os serviços à Europa.

2.13 Por outro lado, a deslocalização pode atingir também actividades inovadoras, o que implicaria para a Europa perda de saber-fazer. De facto, a deslocalização pode pôr em causa a capacidade inovadora das indústrias europeias a longo prazo se a base dos conhecimentos e de investigação na UE não for reforçada. Nesta perspectiva, o número crescente de engenheiros na Índia e na China (45 % de todos os engenheiros a nível mundial) é um aspecto revelador.

2.14 Além disso, o facto de jovens altamente qualificados estarem a deixar a Europa ou a preferir trabalhar em grandes empresas <sup>(10)</sup> pode resultar em falta de pessoal qualificado nas EII europeias.

2.15 As grandes empresas estão frequentemente melhor colocadas para enfrentar os desafios acima referidos. De uma maneira geral, têm acesso relativamente fácil aos bancos e aos mercados de capitais, estão envolvidas em todo o tipo de interacções e interoperabilidade com outras empresas, têm acesso a um leque alargado de mercados e lideram o processo de externalização. Contudo, são menos flexíveis do que as empresas mais pequenas.

<sup>(9)</sup> A Offshoring Research Network, um consórcio transatlântico de seis institutos de investigação, realizou recentemente o seu último estudo bienal sobre a evolução das deslocalizações de empresas. O Erasmus Strategic Renewal Centre, em Roterdão, encarregou-se da investigação respeitante às empresas neerlandesas, tendo chegado à seguinte conclusão: «Em 57 % das externalizações para locais remotos, a transferência das actividades empresariais não teve qualquer repercussão no número de postos de trabalho na empresa neerlandesa, em 39 % implicou perdas de emprego e apenas em 4 % dos casos foram criados novos empregos. A investigação mostra que, em média, foram criados 37,8 novos empregos no local para onde as actividades foram transferidas e foram perdidos 3,5 nos Países Baixos. Por outras palavras, por cada posto de trabalho perdido nos Países Baixos foram criados 10,8 novos no local de destino».

<sup>(10)</sup> Ver ponto 3.22.

### 3. Desafios para as EII

3.1 Todos os indicadores mostram que o processo de fragmentação da produção, personalização e formação de redes globais vai continuar. Na maior parte dos sectores, as grandes empresas multinacionais agem como líderes estratégicos, mas muito do trabalho é feito por um número crescente de EII.

3.2 Por vezes, as EII, apesar do elevado potencial, adoptam, por necessidade, estratégias a mais curto prazo, têm de trabalhar duramente para aceder a novos mercados, dependem frequentemente de encomendas regulares de determinados grandes clientes, não têm acesso tão fácil aos mercados de capitais e estão altamente expostas a riscos de ruptura na cadeia de aprovisionamento, associados a reduções de custos continuamente exigidas pelos grandes clientes. Nos pontos seguintes, chama-se a atenção para os desafios mais significativos com que elas se defrontam.

#### *Encontrar a mentalidade adequada*

3.3 Muitas melhorias nas condições de enquadramento das empresas relativamente pequenas e médias dependem simplesmente das atitudes na sociedade e nas próprias empresas. Em alguns Estados-Membros e regiões, as atitudes face a este tipo de empresas são mais positivas do que noutros. Importa, portanto, encorajar a troca de boas práticas.

#### *Confiança mútua e cooperação entre EII*

3.4 As EII têm de ser incentivadas a abrirem-se à cooperação e a desenvolverem projectos conjuntos. Esta cooperação e estes projectos podem reforçar as posições no mercado e servir de apoio às negociações dos fornecedores com grandes clientes. Podem também contribuir para evitar os efeitos nocivos de um bloqueamento interno ou externo.

3.5 Deve ser incentivada a utilização de programas informáticos abertos <sup>(11)</sup> bem como o livre acesso a tecnologias e normas de engenharia. É muito importante uma interface eficaz das EII com institutos de investigação.

3.6 A formação de *clusters* e de redes em torno de empresas líderes e de zonas industriais em ambientes fortemente industrializados e dotados de altas tecnologias pode ser muito útil para este efeito <sup>(12)</sup>, porquanto encorajarão esquemas de

<sup>(11)</sup> Ver um estudo recente sobre o impacto de programas informáticos abertos nas TIC na UE, publicado por MERIT para a Comissão Europeia (DG ENTR) em 26.1.2007 (relatório final preparado em 20.11.2006): (<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossimpact.pdf>).

<sup>(12)</sup> Um dos muitos exemplos é o da região Eindhoven-Lovaina, onde a interacção entre universidades e empresas (centrada na empresa líder multinacional Philips) cria um ambiente favorável para muitas PME de alta tecnologia.

colaboração entre empresas. É crucial uma atitude aberta para com universidades e institutos tecnológicos vizinhos, assim como uma abordagem adequada por parte das autoridades locais e regionais. As «zonas industriais» em torno de centros tecnológicos, parques científicos e universidades podem ser muito vantajosas para empresas mais pequenas.

#### *Ambiente financeiro*

3.7 Os bancos e os operadores financeiros, de uma maneira geral, devem ser incentivados a adoptar uma atitude menos defensiva face ao risco. Os dados estatísticos mostram que o mundo financeiro dos EUA tem uma atitude mais positiva em relação ao risco, susceptível de produzir elevado retorno. É necessário, seja como for, o acesso aberto ao mercado de capitais na Europa, tanto mais que, em muitos casos, os encargos financeiros dos processos de produção tendem a transferir-se das grandes empresas para os pequenos fornecedores.

3.8 Na indústria automóvel, por exemplo, a externalização criou um problema de financiamento para muitas empresas, uma vez que tanto o processo de desenvolvimento como o período de retorno são longos, muitas vezes com períodos de desenvolvimento de 3 a 5 anos e períodos de retorno de 5 a 7 anos. Nos EUA, este problema é parcialmente resolvido graças a um acesso mais fácil ao capital privado e, em muitos países em desenvolvimento, com regras fiscais e auxílios estatais muito generosos. Neste domínio, as condições existentes na Europa precisam urgentemente de ser melhoradas, em especial no que se refere às EII e às suas necessidades de financiamento de IDT para a inovação tecnológica. Para além das medidas governamentais, os bancos — incluindo o Banco Europeu de Investimento (BEI), em estreita cooperação com parceiros bancários em toda a Europa — e os investidores privados têm também um papel a desempenhar.

3.9 O CESE regista com grande interesse as orientações contidas na comunicação da Comissão intitulada «Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Financiar o crescimento das PME — Promover a mais-valia europeia»<sup>(13)</sup>. É necessária uma ligação mais adequada entre as instituições financeiras e o capital privado, por um lado, e as pequenas e médias empresas, por outro.

#### *Efeitos de lock-in/lock-out (exclusividade/exclusão)*

3.10 A dependência de grandes clientes é motivo de preocupação, em particular em regiões de mono-indústria, quando as EII são reféns de cadeias de aprovisionamento ou delas excluídas. Quando coopera com grandes empresas, o fornecedor tem muitas vezes de utilizar as tecnologias exigidas. Ao trabalhar para um grande cliente, um fornecedor pode ficar limitado à utilização de uma tecnologia específica.

<sup>(13)</sup> COM(2006) 349 final, que está a ser analisada pelo Comité no âmbito da elaboração do seu parecer de iniciativa intitulado «Potencial das empresas, nomeadamente das PME» (Estratégia de Lisboa) (INT/324, em curso). Este parecer faz parte do trabalho realizado em resposta a um pedido do Conselho Europeu de 23-24 de Março de 2006 ao CESE (n.º 12 das Conclusões da Presidência) para que apresentasse, no início de 2008, um relatório sumário sobre as actividades de apoio à Parceria para o Crescimento e o Emprego.

3.11 O mesmo pode acontecer aos fornecedores excluídos porque não dispõem dos instrumentos necessários para aceder a outros mercados e participar noutras cadeias ou redes de aprovisionamento.

3.12 No entanto, as grandes empresas não querem ficar inteiramente dependentes de um único fornecedor, embora isto, por vezes, aconteça. Por vezes, os grandes construtores do sector automóvel, preferem fornecedores únicos, principalmente, no que se refere à pesquisa, desenvolvimento e produção de novos componentes e sistemas destinados ao produto final. O cenário normal, porém, é o de uma intensa concorrência entre fornecedores.

3.13 Em alguns casos, sobretudo na indústria automóvel, verificou-se que os custos do desenvolvimento tecnológico foram transferidos para o fornecedor, ao qual também se pede que partilhe conhecimentos com os concorrentes. Isto pode constituir um problema, em especial para os fornecedores não monopolistas.

3.14 Os efeitos de *lock-in* e de *lock-out* tendem a aumentar à medida que cresce o número de aplicações TIC, embora não sejam um problema exclusivo das tecnologias de informação. As licenças são frequentemente difíceis de obter. A falta de normalização e de interoperabilidade, por um lado, e a escassez de tecnologia de fonte aberta, por outro, dificulta os investimentos.

3.15 Também neste caso (ver ponto 3.6), a cooperação e a formação de *clusters* pode contribuir para a superação dos problemas suscitados pelos processos atrás referidos, nomeadamente nas regiões de mono-indústria.

#### *Direitos de propriedade intelectual (DPI)*

3.16 A propriedade intelectual é importante<sup>(14)</sup>. A protecção dos DPI constitui um desafio específico para as EII, muitas das quais são pequenas e médias empresas. Já foram referidos os problemas com que estas empresas se deparam no financiamento da IDT de um modo geral, pelo que convém não agravar ainda mais as dificuldades criando uma situação em que sejam os concorrentes a colher os frutos do seu trabalho.

3.17 As patentes são fundamentais. O CESE tem exprimido em numerosos pareceres a sua profunda preocupação quanto aos «repetidos atrasos na introdução da patente comunitária», que têm prejudicado a credibilidade da política de investigação da UE e não têm incentivado «a investigação mais inovadora e orientada para resultados competitivos»<sup>(15)</sup>. A incapacidade para resolver esta importante questão torna a protecção da inovação muito dispendiosa (nomeadamente em comparação com os EUA e o Japão) e, por vezes, mesmo inabordável para as EII.

<sup>(14)</sup> Ver ponto 16 do anexo 2 sobre a violação dos DPI/contrafacção nos fornecimentos à indústria automóvel.

<sup>(15)</sup> Ver os seguintes pareceres: CESE 89/2007 (ainda não publicado em JO), ponto 1.1.4, e CESE 729/2006 (JO C 195, de 18.8.2006), ponto 3.3.4.

3.18 O problema dos custos elevados dos procedimentos de protecção dos DPI é ainda agravado pelo nível de ineficácia, que resulta muitas vezes de ausência de execução. Nas relações comerciais com a China, deveria ser dada prioridade à contrafacção. Devido a este problema da contrafacção, muitas empresas de alta tecnologia não estão dispostas a aumentar os seus investimentos na China ou chegam mesmo a retirá-los <sup>(16)</sup>.

3.19 O anexo 2 mostra a gravidade da violação dos DPI e da contrafacção nos componentes automóveis.

*Aproveitar novas oportunidades — a importância das competências e do empreendedorismo*

3.20 As EII especializadas têm as suas próprias vantagens. A passagem de operações em grande escala para um trabalho descentralizado e personalizado dá lugar a novas oportunidades, caso se tenham desenvolvido igualmente as correspondentes competências.

3.21 É motivo de preocupação o facto de em toda a Europa a maior parte dos jovens licenciados preferirem trabalhar em grandes empresas. Há uma necessidade óbvia de incentivar as pessoas a trabalharem nas EII, melhorando as perspectivas de carreira. O problema é particularmente agudo para as EII quando o número total de licenciados é insuficiente, por exemplo, na área da engenharia.

3.22 Os chamados «sistemas de formação duais» — aprendizagem e trabalho — actualmente aplicados em alguns Estados-Membros como a Alemanha, a Áustria e o Luxemburgo («*dual Ausbildung*») podem revelar-se muito úteis para as EII.

3.23 É essencial aumentar as qualificações e as competências dos trabalhadores. As próprias pessoas, tal como as empresas, podem contribuir para aumentar as normas <sup>(17)</sup>. A melhoria do ambiente de trabalho pode ser benéfica a este respeito. Conceitos modernos de gestão de recursos humanos, incluindo a revisão sistemática dos sistemas de educação e formação, podem ajudar a criar empregos. Estes aspectos têm de ser tratados no quadro de abordagens sectoriais, incluindo o diálogo entre parceiros sociais.

<sup>(16)</sup> NRC *Handelsblad* (importante jornal neerlandês), 4 de Novembro de 2006.

<sup>(17)</sup> «Para aumentar o valor e a eficácia de uma empresa há que identificar, adquirir, armazenar, desenvolver e partilhar os conhecimentos. Isto significa que as empresas se devem desenvolver tornando-se em organizações de aprendizagem «e os locais de trabalho devem ser transformados num ambiente contínuo de aprendizagem e trabalho.» Para o efeito, o projecto KNOWMOVE desenvolveu e testou no âmbito de uma experiência piloto abordagens de gestão capazes de determinar, organizar e armazenar num repositório pronto a ser usado por qualquer empregado da empresa experiências de trabalhadores mais velhos e exemplos de boas práticas. (Ver: <http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics KnowMove%2020Final%20Event.htm>, que apresenta a conferência «Assegurar o crescimento, a inovação e o emprego numa indústria automóvel em mutação», organizada pela CLEPA e integrada na fase final de divulgação do projecto KNOWMOVE).

3.24 Além da relação directa entre sistemas educativos eficazes e qualidade das qualificações dos trabalhadores, a importância do triângulo educação/inovação/investigação nunca pode ser sobrestimada. Neste domínio, a nova iniciativa da UE «As regiões e a mudança económica» pode ser muito útil, pois valoriza a dimensão e o impacto regionais da investigação, das competências tecnológicas e dos agrupamentos (*clusters*) económicos <sup>(18)</sup>.

3.25 Para aproveitar integralmente as oportunidades que se oferecem às EII resultantes de melhores qualificações e mais empreendedorismo, não pode ser esquecida a importância da dimensão territorial. A globalização, que implica uma internacionalização cada vez maior, traz consigo a exigência de um reforço correspondente da proximidade regional, que pode ser conseguido por meio de:

- programas estratégicos regionais;
- diálogo social territorial;
- iniciativas ascendentes e parcerias regionais inspiradas em especialidades regionais;
- mobilidade de investigadores entre empresas e universidades.

3.26 O empreendedorismo é muito importante, tal como o são a criatividade e a flexibilidade, isto é, a capacidade de adaptação rápida à evolução dos condicionalismos. As pequenas e médias empresas têm, frequentemente, maior capacidade para responder aos desafios do que as grandes. Estes factores podem muito bem ajudar as primeiras a tirarem proveito da fragmentação e personalização das redes <sup>(19)</sup>.

#### 4. Propostas políticas

4.1 Para aumentar a eficiência da cadeia de valor e de aprovisionamento, é essencial criar um bom ambiente empresarial para as EII. O CESE é de opinião de que há dois instrumentos principais que apoiarão a presença de EII europeias em redes mundiais: o novo estilo de **política industrial** (incluindo a sua abordagem sectorial) e o 7.º PQ.

##### *Política industrial*

4.2 As EII deveriam ser envolvidas mais sistematicamente no quadro da política industrial. A Comissão e o Conselho deveriam proceder a avaliações prévias e mais rigorosas do impacto para as empresas de alta tecnologia da futura legislação em

<sup>(18)</sup> Esta iniciativa para o período 2007-2013 foi aprovada em 8 de Novembro de 2006 pela Comissão Europeia, no âmbito do objectivo «Cooperação territorial». ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/interregional/ecochange/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm)).

<sup>(19)</sup> Ver, por exemplo, *Hidden Champions, Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies* (Campeões Ocultos, Ensinações de 500 das melhores empresas desconhecidas do mundo), de Hermann Simon (Harvard Business School Press, 1996). *Hidden Champions* descreve a actividade de líderes mundiais, principalmente alemães, nos mercados respectivos, como o das máquinas de rotular garrafas, comboios em miniatura, incenso, terra para vasos e expositores de museu.

domínios tais como o desenvolvimento técnico e o estabelecimento de normas. O termo «indústria» limita-se com demasiada frequência às grandes empresas. As EII, muitas vezes esquecidas, deveriam ser consultadas separadamente.

4.3 O CESE sublinha a importância das TIC para as EII. Concorda plenamente com os objectivos que a Comissão definiu na sua Comunicação «Reforçar a confiança nos mercados electrónicos empresa-a-empresa» <sup>(20)</sup>.

4.4 A Comissão criou também uma rede europeia de apoio ao comércio electrónico para as PME (eBSN). O CESE concorda com o principal objectivo desta rede, que é reunir peritos de comércio electrónico na Europa e partilhar experiências e boas práticas.

4.5 Um aspecto fundamental da política industrial da UE é um diálogo aberto sobre futuras direcções e tecnologias numa perspectiva sectorial, como está previsto nas plataformas tecnológicas europeias em curso. Embora as fronteiras entre sectores se estejam a esbater, a abordagem especificamente sectorial é ainda apropriada neste domínio e oferece às EII possibilidades muito positivas.

4.6 Nunca é demais realçar a importância da inovação. O CESE apoia a proposta da Comissão de desenvolver mercados favoráveis à inovação, lançando uma nova iniciativa orientada para o mercado e destinada a facilitar a criação e comercialização de novos produtos e serviços inovadores em áreas promissoras <sup>(21)</sup>.

4.7 É importante que as EII participem nas plataformas tecnológicas. Espera-se que se encontrem novas formas e meios de eliminar obstáculos neste domínio. Deve ser estabelecida uma agenda de investigação estratégica que inclua as EII. No entanto, as tradicionais fraquezas de muitas dessas empresas, como a falta de confiança mútua, de tempo, de representantes disponíveis e, muitas vezes, de enfoque estratégico, são igualmente visíveis na experiência quotidiana destas plataformas.

4.8 A fim de definir uma agenda de investigação estratégica, o *Manufuture High-Level Group* <sup>(22)</sup>, efectuou uma análise que contém ideias similares sobre a mudança no que se refere, por

<sup>(20)</sup> COM (2004) 479 final.

<sup>(21)</sup> Ver as comunicações da Comissão intituladas «O conhecimento em acção: uma estratégia alargada para a UE no domínio da inovação» (COM(2006) 502 final), «Uma Europa moderna e aberta à inovação» (COM(2006) 589 final) e «Reformas económicas e competitividade: as principais mensagens do relatório de 2006 sobre a competitividade europeia» (COM(2006) 697 final). Por seu lado, a CCMI, está a elaborar um parecer de iniciativa intitulado «Inovação: Impacto sobre as mutações industriais e o papel do Banco Europeu de Investimento» (CCMI/038).

<sup>(22)</sup> O *Manufuture HLG* é o órgão executivo da *Manufuture European Technology Platform*, criada em Dezembro de 2004 com a finalidade de propor uma estratégia em matéria de investigação e inovação capaz de acelerar o ritmo da transformação industrial na Europa, assegurando emprego de elevado valor acrescentado e conquistando uma maior quota da produção industrial mundial na futura economia assente no conhecimento. Para mais informações, consultar: (<http://www.manufuture.org/platform.html>).

um lado, a novos produtos de valor acrescentado e à mistura de indústria e serviços e, por outro, a formas inovadoras de produção <sup>(23)</sup>.

4.9 Além disso, os efeitos de *lock-in* e *lock-out* em cadeias de aprovisionamento dificultam frequentemente a participação nas plataformas quando as EII — mesmo as que dispõem de um potencial considerável — não são capazes de participar em sistemas de interoperabilidade.

4.10 O CESE defende que deveria ser desenvolvida uma visão estratégica para as EII, que poderia ajudar a superar as desvantagens resultantes da exclusividade ou da exclusão a que estão sujeitas. O objectivo deveria ser a interoperabilidade, que poderia ser alcançado por meio de:

- a) uma iniciativa pontual visando a colaboração entre fornecedores de software, a fim de servirem mais clientes;
- b) redução do preço ou mesmo fornecimento gratuito das ferramentas necessárias a essas empresas <sup>(24)</sup>, com o objectivo de permitir às EII fornecerem mais clientes <sup>(25)</sup>.

4.11 Segundo o CESE, o mesmo objectivo poderia ser promovido através da criação de fóruns da UE para a cooperação entre EII, a fim de reunir criatividade e inovação em toda a Europa.

4.12 Uma questão fundamental é a de **facilitar o acesso aos mercados financeiros**.

4.12.1 O CESE considera que os bancos e outros operadores financeiros, nomeadamente fundos de capital de risco, deveriam ser encorajados a adoptar uma atitude mais positiva em relação ao risco, por exemplo, investindo em EII de alta tecnologia.

4.12.2 Um exemplo específico seria permitir às EII um acesso mais fácil ao mercado de capitais e ao financiamento privado, assim como adaptar os prazos resultantes eventualmente de períodos muito longos de desenvolvimento e de

<sup>(23)</sup> No seu relatório publicado em Setembro de 2006 (disponível apenas em inglês) o *Manufuture High-Level Group* defende que, devido à procura de produtos personalizados com prazos de entrega curtos, as empresas têm de passar da concepção e venda de produtos concretos para o fornecimento de um sistema de produtos e serviços capazes de, em conjunto, satisfazer as exigências dos utilizadores, reduzindo ao mesmo tempo os custos totais do ciclo de vida e os impactos ambientais (ponto 4, página 15). A *produção inovadora* «inclui novos modelos de negócio, novas formas de engenharia de produção «e uma capacidade para aproveitar ciências e tecnologias de produção inovadoras» (Síntese, página 9). «A *produção em rede e integrada* substitui a sequência linear convencional de processos com redes de produção complexas que, muitas vezes, operam em múltiplas empresas e países (ponto 5, página 15)».

<sup>(24)</sup> Um exemplo existente são os Digital Business Eco-systems (ecossistemas de empresas digitais).

<sup>(25)</sup> Dois exemplos de sucesso são a *máquina de diagnóstico universal*, que torna as garagens interoperáveis, e o *GSM*, cujo sucesso se deve ao facto de a indústria ter chegado a acordo logo desde o princípio sobre formatos básicos, normas e métodos de intercâmbio.

retorno, que podem causar problemas. Neste contexto, deveria ser reforçado o papel do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Fundo Europeu de Investimento (FEI), para facilitar o acesso a instrumentos de empréstimos de risco, capital de risco e esquemas de garantia <sup>(26)</sup>.

4.12.3 O CESE considera que as instituições financeiras como o BEI podem ter um papel de apoio mais vasto, especialmente em consórcios que incluam bancos locais, os quais têm um bom conhecimento das empresas da sua zona.

4.12.4 Tendo em vista o novo estilo de política industrial e as parcerias indústria-investigação, o BEI está a trabalhar num novo instrumento financeiro comum com a DG REGIO, designado por Mecanismo Financeiro de Partilha de Riscos (MFPR). O seu objectivo é melhorar o acesso ao financiamento através de empréstimos, nomeadamente para actividades de investigação e afins do sector privado com um perfil de risco acima da média, que não é coberto pelo mercado.

4.13 A **política fiscal** é da responsabilidade dos Estados-Membros. Não obstante, seria muito útil que se discutissem ao nível da UE as medidas fiscais desejáveis para reforçar a posição das empresas europeias nas redes mundiais de valor e aprovisionamento.

4.14 A UE tem de incluir nos objectivos da sua **política comercial** a protecção dos direitos de propriedade intelectual das pequenas e médias empresas, tendo em conta as atitudes frequentemente desleais e pouco fiáveis de (grandes) mercados emergentes para com as empresas europeias.

4.15 Os **recursos humanos** são cruciais. Mais do que nunca, os sistemas educativos são um pilar indispensável do crescimento económico sustentável. A educação, a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida são uma responsabilidade comum das pessoas, das empresas, dos parceiros sociais e das autoridades públicas <sup>(27)</sup>.

4.16 As discussões sectoriais entre parceiros sociais deveriam abranger perspectivas adaptadas à gestão de recursos humanos, incluindo o desenvolvimento de esquemas de formação destinados a conferir as necessárias qualificações profissionais. Deveriam ter igualmente em conta a dimensão regional das mutações industriais e, em especial, a iniciativa da UE «As regiões e a mudança económica» <sup>(28)</sup>.

<sup>(26)</sup> O acesso das PME ao financiamento deveria ser melhorado através das novas oportunidades oferecidas pelo Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI) em matéria de capital de risco e garantias, geridas pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), e da nova iniciativa desenvolvida em parceria entre o FEI e a DG REGIO (JEREMIE) para melhorar o acesso das PME ao financiamento em zonas de desenvolvimento regional.

<sup>(27)</sup> Os fundos estruturais (principalmente o Fundo Social Europeu) e programas europeus (como seja a Aprendizagem ao longo da vida 2007-2013) apoiam uma abordagem estratégica de reforço do capital humano e físico. Além disso, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) destina-se a fornecer apoio suplementar à reconversão e procura de emprego para os trabalhadores que o tenham perdido na sequência de importantes alterações estruturais no mercado mundial.

<sup>(28)</sup> Ver nota de rodapé n.º 18.

## 7.º PQ

4.17 O 7.º PQ, que está relacionado com os objectivos do novo estilo de política industrial, deveria dar atenção especial às ligações com as pequenas e médias empresas, em particular através do novo Mecanismo de Financiamento de Partilha de Riscos, desenvolvido conjuntamente com o BEI <sup>(29)</sup>. Em projectos avançados de TIC patrocinados pelo 7.º PQ, a participação de EII é decisiva para poderem integrar redes avançadas e participar em actividades de cooperação.

4.18 Na opinião do CESE, o 7.º PQ pode contribuir para a criação de uma política de inovação permanente que preveja vínculos estreitos entre centros de conhecimento (universidades, institutos tecnológicos, escolas de formação profissional) e a indústria. As cadeias ou redes de valor e aprovisionamento são essenciais para essa política, uma vez que o programa se destina a apoiar o desenvolvimento de novos «produtos alargados» (também designados «produtos/serviços» ou «serviços integrados de produto») e de novos processos. A finalidade de tudo isto é a criação na Europa de um ambiente de redes viável e único, o que é igualmente benéfico para as EII.

4.19 O CESE observa que é difícil envolver pequenas e médias empresas em programas de IDT devido à burocracia. Processos de selecção de pelo menos um ano são demasiado longos para essas empresas.

4.20 É altamente desejável que se criem as condições certas para o desenvolvimento de empresas em rede fortes, com estruturas de interligação transparentes. O CESE preconiza que o 7.º PQ ajude a desenvolver sistematicamente as melhores concepções e operações de rede num ambiente industrial dinâmico e complexo.

4.21 Do mesmo modo, deve encorajar-se a criação de estruturas de gestão de cadeias logísticas e de aprovisionamento, tanto ao nível estratégico como operacional.

4.22 No caso de indústrias menos tecnológicas que estejam fisicamente ligadas à Europa, os programas de investigação podem apoiar ganhos contínuos de produtividade e eficiência, a fim de se manter uma margem de competitividade.

4.23 Entre os muitos aspectos que as empresas têm de ter em conta para tirarem o maior partido dos programas de investigação da UE está a importância da constituição de redes adequadas. Embora actualmente não faça parte da mentalidade das EII na Europa, a cooperação entre empresas na fase pré-concorrencial pode revelar-se muito útil, e o mesmo se aplica à promoção de relações de cooperação.

<sup>(29)</sup> Para desenvolver produtos financeiros mais orientados para o risco, o BEI está a trabalhar num novo instrumento financeiro comum com a Comissão (DG IDT) designado Mecanismo Financeiro de Partilha de Riscos (MFPR). O objectivo é melhorar o acesso ao financiamento através de empréstimo, nomeadamente para actividades de investigação e afins do sector privado com um perfil de risco superior à média não facilmente coberto pelo mercado. O instrumento será disponibilizado aos beneficiários elegíveis independentemente da sua dimensão ou património. Apoiará, além disso, iniciativas europeias de investigação, como as infra-estruturas de investigação, as plataformas tecnológicas europeias, iniciativas tecnológicas conjuntas ou projectos realizados no âmbito do Eureka.

4.24 Por conseguinte, o 7.º PQ visa contribuir para uma indústria em rede orientada para o conhecimento e baseada em normas europeias, que são um importante elemento de cooperação, interligação e interoperabilidade.

4.25 O CESE considera que o 7.º PQ oferece uma boa oportunidade para reforçar a eficácia das redes de valor e de aprovisionamento e apela às partes interessadas para que assegurem a sua plena aplicação. Isto diz respeito não só a tecnologias destinadas a melhorar a conectividade entre as redes (sobretudo TIC),

mas também a outras tecnologias seminais, como a nanotecnologia.

4.26 Paralelamente à evolução da política industrial, os contextos e acções *regionais e locais* são igualmente importantes no 7.º PQ, em especial no que se refere à cooperação das EII com grandes empresas, universidades vizinhas, institutos tecnológicos e centros de formação profissional <sup>(30)</sup>.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(30)</sup> Ver parecer do CESE sobre «A governação territorial das mutações industriais: o papel dos parceiros sociais e o contributo do Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI)» (CCMI/031 — CESE 1144/2006 — JO C 318, de 23.12.2006), em especial os pontos 1 («Conclusões e recomendações») e 4 («Abordagem territorial integrada (ATI) e sistemas de prospectiva para a inovação e a investigação no território»).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa»**

(2007/C 168/02)

Em 7 de Novembro de 2006, o Ministério Federal dos Transportes, Obras Públicas e Urbanismo alemão solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da Presidência alemã, que elaborasse um parecer sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 20 de Março de 2007, sendo relator Joost VAN IERSEL.

Na 435.<sup>a</sup> reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, 125 votos por, sem votos contra e 5 abstenções, o presente parecer:

O presente parecer é a continuação do parecer ECO/120 «As áreas metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa» <sup>(1)</sup>. Os dois pareceres formam um conjunto coerente.

## 1. Conclusões

1.1 Nos últimos 50 anos, o espaço europeu passou por grandes transformações, que a globalização está a acelerar com consequências consideráveis para os centros de gravidade europeus, que são as áreas metropolitanas <sup>(2)</sup>. Estas beneficiam de uma situação privilegiada para responder aos desafios e aproveitar da melhor forma as oportunidades decorrentes dessas modificações.

1.2 O CESE considera que o Conselho e a Comissão deveriam analisar a evolução das áreas metropolitanas e as iniciativas nacionais neste domínio e emitir orientações gerais. Um debate bem estruturado a nível europeu inserirá as abordagens nacionais numa perspectiva comum, o que poderá estimular também os agentes regionais.

1.3 O Comité entende que um diálogo melhor estruturado sobre e entre as áreas metropolitanas na Europa contribuiria para encorajar estas regiões, a elas próprias, porém em prática com êxito a agenda de Lisboa-Gotemburgo, que também se poderia revelar nos programas nacionais de reforma.

1.4 O CESE regista que os últimos anos têm assistido a um animado debate. A relação entre as grandes metrópoles e a Estratégia de Lisboa acentua mais do que nunca as implicações socioeconómicas dessas grandes metrópoles, o que representa um passo em frente.

1.5 Em muitos países e regiões, as autoridades públicas, tal como o sector privado e a sociedade civil procuram criar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável das áreas metropolitanas e assegurar a sua competitividade na Europa e no mundo. Em particular, a evolução observada na Alemanha merece especial atenção. Estudos universitários e outros realizados a nível federal contribuem para a objectividade

do debate. As autoridades nacionais e regionais estiveram implicadas em conferências interministeriais sobre as áreas metropolitanas.

1.6 A política urbana da Comissão e o projecto de Agenda Territorial do Conselho representam progressos e oferecem o enquadramento para uma política urbana ambiciosa. A Agenda sublinha algumas características específicas das grandes metrópoles. O CESE nota, todavia, que o projecto de Agenda Territorial se mostra ainda demasiado hesitante a este respeito.

1.7 Apesar da diversidade das estruturas e abordagens entre os países, os desafios e as ambições das grandes regiões urbanas são bastante idênticos.

1.8 Os pontos fracos no que respeita ao desenvolvimento equilibrado das áreas metropolitanas residem na falta de identidade e na ausência de uma governação adequada. As entidades administrativas existentes são, frequentemente, muito antigas e impedem um ajustamento flexível.

1.9 Para que as áreas metropolitanas possam ser bem sucedidas, são indispensáveis compromissos a vários níveis — nacional, regional e urbano; é necessário, porém, que as instâncias descentralizadas tenham legitimidade para o fazer, o que facilitará também as iniciativas do sector privado e das entidades não governamentais.

1.10 O CESE volta a registar a inexistência de dados socioeconómicos e ambientais comparáveis à escala europeia sobre as áreas metropolitanas. Considera que, devendo tal fazer-se ao nível europeu e nacional, é necessário um acompanhamento anual do desempenho das regiões metropolitanas europeias do ponto de vista económico, social e ambiental, a fim de enriquecer os conhecimentos sobre a situação de cada uma delas e facilitar a mobilização dos agentes metropolitanos interessados.

<sup>(1)</sup> JO C 302 de 7.12.2004, pág. 101.

<sup>(2)</sup> É necessário distinguir claramente entre «metrópole» e «áreas metropolitanas». De um modo geral, por «metrópole» entende-se uma cidade grande ou uma aglomeração, ao passo que a «área metropolitana» é o conjunto de uma cidade grande ou de cidades importantes policêntricas rodeadas por outros municípios e zonas rurais. Consequentemente, as áreas metropolitanas têm uma superfície muito maior do que as metrópoles.

## 2. Recomendações

2.1 O CESE defende que a Comissão elabore um Livro Verde sobre as áreas metropolitanas, em complemento da Agenda Territorial e das Orientações Estratégicas para a Coesão, para estimular o debate europeu com base numa análise objectiva.

2.2 Preconiza que os desafios e as ambições das grandes metrópoles bem como os conhecimentos e as experiências levadas a cabo nos Estados-Membros sejam integrados numa perspectiva comum europeia, e que as boas práticas sejam divulgadas.

2.3 Considera necessário que a Comissão tome a decisão política de encarregar o Eurostat de produzir anualmente dados fiáveis e comparáveis sobre todas as áreas metropolitanas da União Europeia, afectando-lhe as dotações suplementares necessárias para que ele possa exercer esta nova missão.

2.4 Para que ele a possa cumprir o mais rapidamente possível, o CESE sugere que seja confiado ao ORATE ou a qualquer outra organização competente um estudo experimental, a fim de testar os diferentes métodos possíveis para delimitar as áreas metropolitanas mediante critérios comuns, propor uma lista restrita de dados sobre as áreas metropolitanas de mais de um milhão de habitantes entre 1995 e 2005, cuja elaboração possa ser iniciada imediatamente, aproveitando, por exemplo, os dados pormenorizados dos inquéritos europeus às forças do trabalho <sup>(3)</sup>.

## 3. Justificação

3.1 No parecer de 2004, o CESE chamou a atenção para as implicações socioeconómicas das áreas metropolitanas <sup>(4)</sup>, que, em seu entender, estavam bastante subestimadas.

3.2 Esse parecer pretendia sensibilizar as instâncias comunitárias para a constante e, por vezes, surpreendente concentração da população e das actividades económicas nas áreas metropolitanas da Europa e do mundo inteiro.

3.3 Nele o CESE advoga a inclusão do desenvolvimento das regiões metropolitanas europeias na agenda comunitária. O Comité foi dos primeiros a realçar o nexo directo entre o papel das metrópoles e a execução da Estratégia de Lisboa. As áreas metropolitanas são os laboratórios da economia mundial. São os motores da economia e centros de criatividade e inovação.

<sup>(3)</sup> Já foi realizada uma primeira experiência bem sucedida no âmbito do programa INTERREG II C, no ano 2000, abrangendo 14 áreas metropolitanas do Noroeste da Europa, na qual se faz referência ao estudo GEMACA.

<sup>(4)</sup> Parecer sobre as «As áreas metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7.12.2004, pág. 101.

3.4 Mas, ao mesmo tempo, nelas estão concentrados os principais desafios que a Europa deverá ultrapassar nos próximos anos. Enfrentam, nomeadamente, fenómenos de pobreza, exclusão social e segregação espacial com repercussões no emprego e na criminalidade (internacional) <sup>(5)</sup>.

3.5 A projecção das metrópoles reforça-se ao multiplicarem-se os intercâmbios recíprocos de todo o tipo, tanto na Europa como a nível mundial. As redes em que participam contribuem para aprofundar a integração europeia.

3.6 No parecer de 2004, o CESE verifica que não existem análises comparativas com dados suficientes sobre os seus pontos fortes e fracos, condicionalismos e oportunidades.

3.7 Insistiu, por isso, em 2004 na necessidade de definir as áreas metropolitanas europeias e de produzir dados pertinentes e comparáveis, incluindo a avaliação dos principais indicadores da Estratégia de Lisboa para cada uma delas.

3.8 A economia do conhecimento e a sociedade em rede tornam as áreas metropolitanas mais atractivas para as pessoas e para as actividades económicas. Em alguns Estados-Membros iniciou-se um animado debate a nível nacional e regional sobre a política a adoptar para as grandes metrópoles e sua governação. Estes debates são, aqui e ali, seguidos de acções concretas promovidas a partir da base ou do topo.

## 4. A reacção da Comissão em 2004

4.1 Em 2004, o CESE convidou a Comissão a fazer análises integradas, com a participação de todos os comissários envolvidos, e a apresentar regularmente relatórios sobre a situação socioeconómica das áreas metropolitanas e a sua posição à escala europeia. Deste modo, seria possível avaliar melhor os pontos fortes e fracos das grandes metrópoles, o que permitiria uma definição mais exacta das políticas e facilitaria a difusão de boas práticas.

4.2 Na sua reacção às sugestões do CESE, a Comissão «concorda com ambas as afirmações do CESE quanto ao papel fundamental das áreas metropolitanas para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa e à ausência de dados fiáveis e comparáveis à escala europeia sobre essas entidades territoriais» <sup>(6)</sup>.

4.3 Apesar desta convergência de pontos de vista, a Comissão ainda não apresentou uma abordagem mais orientada e integrada em relação às áreas metropolitanas. Está a ser gradualmente aplicada uma política urbana, mas neste âmbito não se faz distinção entre «cidades e áreas metropolitanas». Os dados fornecidos pelos institutos de estatística são incompletos e elaborados com base em definições nacionais, pelo que continuam a não ser comparáveis à escala europeia.

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil», JO C 318 de 23.12.2006, pág. 128.

<sup>(6)</sup> Referência à reacção da Comissão, DG REGIO, sobre o parecer de iniciativa do CESE sobre «As áreas metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7.12.2004, pág. 101.

## 5. Debates e iniciativas nacionais

5.1 Recentemente, foram lançadas várias iniciativas nacionais e regionais que mostram a evolução das metrópoles. Estas iniciativas implicam, muitas vezes, diversas medidas de apoio a um desenvolvimento mais harmonioso no que respeita a infra-estruturas, ordenamento do território, economia e aspectos sociais, bem como desenvolvimento das infra-estruturas de transportes e telecomunicações entre as próprias metrópoles. São apresentadas a seguir, a título de exemplo, algumas iniciativas lançadas em vários países. Esta relação não é, de modo algum, exaustiva.

5.1.1 Desde 1993, assiste-se na **Alemanha** a um profundo debate sobre as áreas metropolitanas. Estudos e debates universitários procuraram definir, de forma adequada e objectiva, uma lista das funções exercidas pelas grandes metrópoles e identificar cada uma destas grandes metrópoles por referência a essa lista.

5.1.1.1 Na análise alemã, passou-se de uma abordagem tradicional do mapa nacional das cidades e municípios e dos Estados federados para uma abordagem diferente, que apresenta um novo mapa da Alemanha com novos «Leitbilder», ou modelos. Com base nas orientações e programas de acções em matéria de política de ordenamento do território (que datam de 1992 e 1995), que haviam realçado a importância e as missões das áreas metropolitanas, a Alemanha veio a criar, por decisão da Conferência Interministerial dos Ministros da Federação e dos Estados federados responsáveis pelo ordenamento do território de 30 de Junho de 2006, onze regiões metropolitanas. A primeira conferência interministerial sobre esta matéria realizou-se em 2003.

5.1.1.2 O mapa das regiões metropolitanas alemãs revela uma inadequação entre a organização administrativa existente e os limites geográficos dessas regiões. Por exemplo, a região metropolitana de Nuremberga compreende a cidade de Nuremberga e um conjunto de municípios urbanos e rurais vizinhos. Outras abrangem parcialmente vários Estados federados, por exemplo, Francoforte/Reno/Meno e Hamburgo e ainda outras são uma parte de um Estado federado, como Munique e a região do Rur. Em muitos casos, há já uma regionalização por temas, por exemplo, cultura, desporto, sustentabilidade e património paisagístico. Em todos os casos, o território engloba cidades, grandes e pequenas, e zonas rurais. Desta forma, consegue-se delimitar bem o território das áreas metropolitanas em causa.

5.1.1.3 Não estão (ainda) previstas medidas nacionais específicas. As áreas metropolitanas foram convidadas a definir as suas próprias especificidades e a fazê-las valer. Pretende-se, assim, desenvolver as áreas metropolitanas alemãs como agentes autónomos no contexto europeu e internacional. É claro que as ambições dessas áreas poderão ser apoiadas por políticas nacionais como, por exemplo, as políticas ferroviárias ou aéreas.

5.1.1.4 Para afirmar a legitimidade desta nova abordagem, as áreas metropolitanas são convidadas a instaurar sistemas de representação democrática de acordo com as suas especificidades e a sua própria visão. São livres de definir as modalidades dessa representação, quer por eleição directa, como acontece,

por exemplo, na região de Estugarda, quer por representação indirecta das cidades e municípios, como é o caso na região de Nuremberga.

5.1.1.5 São os seguintes os objectivos políticos a debater e a realizar no âmbito destas áreas metropolitanas — que, aliás, têm características diversas: garantir a massa crítica necessária à competitividade, criar condições para uma governação eficaz, clarificar a partilha de responsabilidades, desenvolver uma organização espacial policêntrica, encontrar um equilíbrio satisfatório entre a urbanização e a protecção dos espaços rurais, desenvolver as infra-estruturas de transportes e assegurar a mobilidade, apoiar a inovação e os *clusters* económicos, gerir os «riscos» tecnológicos e os riscos naturais, dispor dos recursos necessários para os investimentos públicos, melhorar a acessibilidade internacional e assegurar a promoção da região.

5.1.2 Na **Grã-Bretanha**, o interesse por um maior desenvolvimento das metrópoles data do início do século. Em 2004 foi publicada uma declaração governamental sobre a competitividade de outras áreas metropolitanas que não Londres (?). O objectivo era criar condições para reforçar a autonomia das «*city-regions*» num contexto internacional. Porém, o processo previsto foi bloqueado, em especial devido à vitória do «não» no referendo sobre a criação de uma assembleia regional na região de Newcastle.

5.1.2.1 O debate inglês incide, actualmente, na repartição de competências, por um lado, entre o nível nacional e o nível regional e, por outro, entre as cidades e os municípios nas regiões mais densamente povoadas que foram identificadas como futuras áreas metropolitanas. Todavia, a ideia de criar *city regions* ainda está na ordem do dia. Apesar da ambiguidade do debate em curso, será dentro em breve publicado um Livro Branco sobre o tema e está a ser preparada uma nova organização espacial baseada em critérios comuns, comparável à alemã.

5.1.2.2 Importa distinguir entre descentralização política e apoio ao desenvolvimento das metrópoles. Este último é caracterizado pela flexibilidade e pelo estabelecimento de alianças entre municípios, tendo em vista valorizar as oportunidades e enfrentar os desafios em conjunto. Um bom exemplo (Sheffield, Newcastle e York), uma iniciativa da base para o topo denominada Northern Way. Este desenvolvimento caracteriza-se por um certo número de convenções no interior da área metropolitana.

5.1.2.3 É indispensável uma abordagem do topo para a base que dê seguimento às iniciativas locais e regionais, visto que muitas decisões estratégicas só podem ser tomadas de comum acordo. Estas decisões poderão constar de três agendas: uma Agenda da Competitividade, destinada a garantir o apoio às regiões mais eficientes e às menos eficientes, uma Agenda da Coesão Social, a favor das populações desfavorecidas, e uma Agenda do Ambiente, com as medidas destinadas, nomeadamente, a melhorar a qualidade de vida e preservar os recursos naturais. Neste três domínios, as áreas metropolitanas são consideradas o nível geográfico mais adequado para conduzir estas políticas.

(?) «*Competitive Cities: where do the core cities stand?*» («Core cities» são as metrópoles situadas fora de Londres, em especial as do noroeste do país).

5.1.3 Em **França**, o actual debate remonta a 1960, mas até há pouco tempo muito poucas medidas concretas haviam sido tomadas, porque a dimensão política do debate fora subestimada. Aliás, a ausência de dimensão política tem sido uma característica em toda a Europa, de um modo mais geral.

5.1.3.1 Em 2004, a DIACT<sup>(8)</sup> lançou um convite à apresentação de projectos metropolitanos, a fim de estimular a cooperação entre as grandes cidades e apoiar o desenvolvimento económico das regiões metropolitanas. Quinze projectos metropolitanos, preparados pelas autarquias locais, foram seleccionados por um júri constituído por directores dos ministérios em causa e por peritos. Os projectos foram concretizados em 2006 e em 2007 serão celebrados contratos metropolitanos financiados pelo Estado para a realização de acções estruturantes. Através desta iniciativa, a DIACT reconhece a importância das regiões metropolitanas enquanto agentes-chave da competitividade dos territórios.

5.1.4 Tanto em **Itália** como em **Espanha**, a regionalização está a progredir. Esta evolução, que não diz directamente respeito às áreas metropolitanas, cria, todavia, novas oportunidades (legais) para a governação das metrópoles.

5.1.4.1 Em **Itália**, uma lei de 1990 previu uma abordagem do topo para a base, identificando 14 áreas metropolitanas, que, no entanto não foi posta em prática. Uma nova lei de 1999 autorizou iniciativas da base para o topo com vista à criação de áreas metropolitanas. Foi criada uma única assembleia, com 20 municípios e um orçamento próprio, na região de Bolonha. Por último, uma reforma constitucional, realizada em 2001, autorizou a criação de três áreas metropolitanas em redor de Roma, Nápoles e Milão. A execução desta reforma foi recentemente relançada.

5.1.4.2 Em **Espanha**, o debate territorial está condicionado pela autonomia territorial. As comunidades autónomas detêm competências exclusivas neste domínio e são, por isso, responsáveis pelas áreas metropolitanas. Está em curso, ao mesmo tempo, um processo de reforço das grandes cidades, bem como uma medição de forças entre o governo central, as comunidades autónomas e áreas metropolitanas, como Madrid, Barcelona e Valência. Bilbao, que constitui um modelo à parte, é um êxito do ponto de vista da metropolização com uma parceria entre o sector público e o privado.

5.1.4.3 A identificação das áreas metropolitanas não se limita aos grandes países nem aos países enquanto tais. Os exemplos das áreas metropolitanas da CENTROPE, isto é Viena-Bratislava-Bрно-Gjör, regiões situadas em quatro países (!), e de Copenhaga-Malmö (Dinamarca e Suécia) figuram entre os mais conhecidos. Em ambos os casos se registam progressos. Nos **Países Baixos**, está em curso um debate aprofundado sobre a governação mais adequada para a Randstad, a fim de eliminar a fragmentação administrativa que bloqueia o seu desenvolvimento infra-estrutural, espacial e socioeconómico.

(8) DIACT: Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (ex DATAR) (Delegação Interministerial para o Ordenamento e a Competitividade dos Territórios).

5.1.5 Nos novos Estados-Membros regista-se uma evolução comparável à dos países acima referidos. Na **Polónia**, o governo identificou várias áreas metropolitanas ou *city regions*, de que é exemplo a região de Katowice, que obteve recentemente o estatuto específico de área metropolitana. No entanto, o desenvolvimento urbano e metropolitano dá-se, em geral, sem controlo e, conseqüentemente, de forma arbitrária por não haver uma governação regional adequada. Esta a razão por que algumas metrópoles estão a inspirar-se nas práticas e nos conhecimentos dos países com uma forte tradição de políticas descentralizadas.

5.1.6 As câmaras de comércio e indústria (CCI), representantes bem visíveis e activos do mundo dos negócios a nível local e regional, também estão envolvidas no processo de metropolização, sobretudo as câmaras das capitais e das *city regions*. Em todo o lado, contribuem para aumentar os atractivos e a projecção económica e cultural dos seus territórios, tendo simultaneamente em conta as exigências de qualidade de vida e respeito pelo ambiente.

## 6. Evolução a nível europeu

6.1 A nível da UE, a execução da Estratégia de Lisboa constitui o objectivo prioritário da Comissão Barroso. Todos os seus comissários estão envolvidos. A DG REGIO colocou a Estratégia de Lisboa no centro da política regional de «novo estilo», tendo como estandarte o desenvolvimento urbano.

6.1.1 «Lisboa» e o desenvolvimento urbano tornaram-se prioritários em todas as regiões que beneficiam de programas comunitários. Estes programas não visam explicitamente as áreas metropolitanas. Para estas o programa URBACT é dos mais válidos<sup>(9)</sup>.

6.1.2 A par da DG REGIO, outras direcções-gerais, por exemplo a DG Investigação, a DG Ambiente e a DG Transportes, gerem programas específicos que são, muitas vezes, importantes para as metrópoles, visto, também eles, se inspirarem mais do que nunca nos objectivos de «Lisboa». As metrópoles enquanto tais não são visadas directamente, mas todos os programas que promovem um melhor desempenho das cidades são igualmente aplicáveis às metrópoles.

6.1.3 Em Junho de 2006, um grupo de trabalho do Conselho publicou um primeiro projecto de agenda territorial<sup>(10)</sup>, no qual estão bem descritas as tendências de urbanização da sociedade europeia, mas falta ainda uma distinção clara entre as cidades e as áreas metropolitanas.

(9) A Comissão está a elaborar um guia sobre questões urbanas.

(10) The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, («Estado dos territórios e perspectivas da União Europeia: Para uma maior coesão territorial europeia à luz dos objectivos de Lisboa e Gotemburgo»), anteprojecto, 26 de Junho de 2006.

6.2 Vários Conselhos Informais de Ministros do Ordenamento do Território foram consagrados aos desafios das (grandes) cidades <sup>(11)</sup>. O ordenamento do território está consagrado no Título Ambiente, no n.º 2 do artigo 175.º <sup>(12)</sup> do actual Tratado como uma das competências da União.

6.3 O Parlamento Europeu <sup>(13)</sup> salienta que «as cidades e as aglomerações ou zonas urbanas congregam 78 % da população da União Europeia e representam um lugar» onde se concentram os problemas e, simultaneamente, «se constrói o futuro». Considera, ainda, que elas são actores fundamentais do desenvolvimento regional e da realização dos objectivos de Lisboa e de Gotemburgo.

6.3.1 O Parlamento Europeu solicita que todas as direcções-gerais da Comissão que trabalham directa ou indirectamente com as questões urbanas coordenem os seus esforços, a fim de identificar os problemas concretos da realidade urbana em cada domínio de acção e apresentar em comum os efeitos positivos das políticas aplicadas. Propõe a criação de uma *task-force* inter-serviços e defende a instauração de um diálogo territorial.

6.4 O **Comité das Regiões** vem chamando cada vez mais a atenção das instâncias europeias para os desafios com que as regiões urbanas estão confrontadas. As suas conclusões são inspiradas pelas mesmas preocupações e os mesmos princípios que os do Parlamento Europeu e do CESE.

6.4.1 O CR releva as realidades das «regiões funcionais» e da cooperação entre parceiros para lá das fronteiras administrativas — nacionais, regionais e locais — que as políticas comunitárias deveriam favorecer através de medidas de incentivo especiais, designadamente a promoção de projectos de desenvolvimento estratégicos de vastas zonas. Importa, em particular, criar novas redes de cooperação e reforçar as existentes entre as zonas metropolitanas e urbanas, mercê, por exemplo, da cooperação desenvolvida actualmente através da iniciativa Interreg III, que,

<sup>(11)</sup> O primeiro Conselho Informal de Ministros do Ordenamento e dos Assuntos Internos em que foram profundamente debatidos os desafios que as cidades enfrentam realizou-se em Roterdão, em Novembro de 2004. Seguiu-se-lhe o Conselho Informal do Luxemburgo, em Maio de 2005, sobre o «Estado dos territórios e perspectivas da União Europeia». O próximo Conselho Informal terá lugar em Leipzig, em Maio de 2007.

<sup>(12)</sup> Artigo 175.º

«1. O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelece as acções a empreender pela Comunidade para realizar os objectivos previstos no artigo 174.º.

2. Em derrogação do processo de decisão previsto no n.º 1 e sem prejuízo do disposto no artigo 95.º, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adopta:

a) Disposições de natureza essencialmente fiscal;  
b) As medidas que afectem:  
— o ordenamento do território,  
— a gestão quantitativa dos recursos hídricos ou que digam respeito, directa ou indirectamente, à disponibilidade desses recursos,  
— a afectação dos solos, com excepção da gestão dos lixos,  
c) as medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético.»

<sup>(13)</sup> Parlamento Europeu: Resolução de 13.10.2005 sobre a dimensão urbana no contexto do alargamento — JO C 233 de 28.9.2006.

no período de 2007 a 2013, se articulará em torno do objectivo de cooperação territorial <sup>(14)</sup>.

6.5 Nas suas declarações de Março e Setembro de 2006, a rede METREX <sup>(15)</sup> sublinha que é necessário que as áreas metropolitanas sejam definidas e reconhecidas como elementos fundamentais da Agenda Territorial da União Europeia. Defende a produção de dados comparáveis à escala europeia sobre as áreas metropolitanas e solicita à Comissão que elabore um Livro Verde com três componentes fundamentais: competitividade económica, coesão social e protecção do ambiente. Considera que muitos problemas importantes que a Europa tem de enfrentar, como as alterações climáticas, o envelhecimento demográfico ou a imigração, só poderão ser eficazmente resolvidos e de forma integrada se se puder contar com o contributo das metrópoles. Por último, entende que as áreas metropolitanas podem desempenhar um papel importante para realizar os objectivos de Lisboa, nomeadamente garantir a competitividade da Europa na cena mundial.

6.6 O número de **regiões representadas em Bruxelas** aumentou muito nos últimos 15 anos <sup>(16)</sup>. Nas conferências por elas organizadas, o desenvolvimento e o desempenho das áreas metropolitanas figuram, frequentemente, entre os temas mais vivamente debatidos.

6.7 Um grupo de regiões representadas em Bruxelas organizou-se precisamente sob o título «As Regiões de Lisboa».

6.8 No âmbito do programa ORATE, foi produzido nos últimos anos um número importante de informações, dados, indicadores e relatórios sobre as regiões europeias. No entanto, sabendo-se que os limites administrativos regionais são muito diferentes dos das áreas metropolitanas, os resultados desses trabalhos de grande qualidade não fornecem aos responsáveis pelo desenvolvimento, ordenamento e gestão dos espaços metropolitanos as informações e análises necessárias para definir políticas mais pertinentes, que permitam explorar todas as potencialidades disponíveis nas metrópoles.

6.9 A Direcção-Geral da Política Regional e o Eurostat lançaram o projecto Auditoria Urbana tendo em vista fornecer indicadores fiáveis e comparáveis sobre algumas cidades <sup>(17)</sup>. O CESE congratula-se com os esforços envidados para produzir dados sobre as zonas urbanas. No entanto, as características das informações disponibilizadas não permitem ainda uma ampla utilização <sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Parecer do Comité das Regiões sobre «A política de coesão e os municípios: O contributo das cidades e aglomerações urbanas para o crescimento e o emprego», JO C 206 de 29.8.2006, pág. 17.

<sup>(15)</sup> METREX, The Network of European Metropolitan Regions and Areas (Rede das Regiões e Áreas Metropolitanas Europeias), associação que reúne cerca de 50 grandes regiões urbanas.

<sup>(16)</sup> Passando de 20 em 1990 para 199 em 2006.

<sup>(17)</sup> Distingue três níveis geográficos: a cidade-centro, a zona urbana mais alargada (LUZ) e o bairro infra-urbano. Segundo os responsáveis do projecto, a zona urbana mais alargada corresponde aproximadamente à região urbana funcional.

<sup>(18)</sup> Com efeito, relativamente poucos indicadores de um mesmo ano são fornecidos para todas as zonas urbanas mais alargadas. Os limites geográficos das zonas urbanas mais alargadas são definidos segundo critérios nacionais, o que não garante a comparabilidade dos indicadores à escala europeia. Estes limites ainda não foram publicados. Os indicadores referem-se a anos já antigos (o mais recente é 2001). Os meios actualmente postos à disposição do Eurostat para levar a cabo este importante projecto que abrange 27 países, 258 cidades, 260 zonas urbanas mais alargadas e 150 indicadores são evidentemente insuficientes.

## 7. Um debate animado

7.1 O CESE constata que o debate sobre as áreas metropolitanas é muito mais animado do que há alguns anos devido a duas razões principais. Por um lado, a multiplicação das metrópoles no mundo mostrou que se estava a desenvolver uma nova organização urbana a um ritmo muito rápido <sup>(19)</sup>. Por outro, o reconhecimento donexo existente entre o desenvolvimento económico, social e ambiental das grandes metrópoles e a Estratégia de Lisboa contribuiu para alimentar este debate.

7.2 Em todos os Estados-Membros, sejam eles grandes ou pequenos, mais avançados ou menos avançados, há debates políticos e sociais sobre a abordagem mais adequada.

7.3 Estes debates realizam-se, antes de mais, num contexto nacional. No entanto, em muitos casos, as autoridades reconhecem que a verdadeira dimensão de algumas metrópoles não se limita ao território nacional. Os exemplos de Copenhaga-Malmö e de Viena-Bratislava já foram mencionados, mas importa citar igualmente as áreas metropolitanas identificadas pelas autoridades francesas, tais como Metz-Luxemburgo-Saarbrücken e Lille-Courtrai. Aumenta em toda a União o número de regiões transfronteiriças com vocação para área metropolitana.

7.4 Apesar de o debate se ter vindo a intensificar nos últimos anos, o CESE constata que estas novas estruturas ainda estão a dar os primeiros passos.

7.5 A grande maioria das cidades e áreas metropolitanas que querem mostrar a sua importância à escala europeia e mundial apresentam a sua própria realidade através de números nacionais ou regionais, sem, no entanto, se darem conta da dimensão real do território de que estão a falar. Esta é uma das consequências da diferença que existe entre a área metropolitana e a ou as regiões administrativas de que fazem parte.

7.6 Não obstante as diferentes abordagens e estruturas nacionais e regionais, o CESE regista que há convergência evidente no que respeita às problemáticas. Entre os temas mais debatidos figuram os seguintes:

- a massa crítica de uma área metropolitana, de uma *city region* ou de uma rede de cidades e municípios;
- os equilíbrios entre os espaços urbanos e os espaços rurais que compõem a área metropolitana;
- as funções metropolitanas;

- a educação e a formação;
- a criatividade, a investigação e a inovação;
- os *clusters* e a competitividade das empresas nos mercados internacionais;
- a capacidade de atrair e acolher investimentos internacionais;
- as grandes infra-estruturas, o seu financiamento e a parceria entre o sector público e o sector privado;
- as redes de transportes e de telecomunicações que interligam as grandes metrópoles na Europa e no resto do mundo;
- a projecção cultural;
- a sociedade multicultural (imigração) e os desafios associados à pobreza e à exclusão;
- a empregabilidade da mão-de-obra e a criação de emprego;
- a produção industrial e as actividades de serviços de alto valor acrescentado;
- as alterações climáticas, a gestão da energia, a redução da poluição e a gestão dos resíduos;
- a despoluição e a recuperação dos terrenos industriais abandonados devido à reestruturação das actividades produtivas;
- a redução da insegurança, da criminalidade e dos riscos de terrorismo internacional;
- a redução das desigualdades entre territórios infra-regionais e parceria entre o centro e a periferia;
- o difícil problema da governação.

7.7 As populações ainda não sentem que pertencem a uma metrópole. Falta às áreas metropolitanas europeias legitimidade política. As estruturas administrativas antigas já não satisfazem — remontam a ciclos históricos do passado —, mas os governos nacionais mostram-se bastante sensíveis às resistências à criação de novas estruturas entre as partes interessadas, em particular as manifestadas pelas entidades políticas e administrativas territoriais existentes. Em contrapartida, são muitos os desafios com que se deparam as áreas metropolitanas. Para os suplantar e bem gerir a evolução é necessário praticamente em toda a parte reorganizar a governação com vista a uma estratégia de conjunto.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> A população urbana mundial ultrapassa actualmente os 3 mil milhões de pessoas. O número de metrópoles com uma população superior a 1 milhão de habitantes é de 400, ao passo que há cem anos esse número era de 16.

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Agenda Territorial»

(2007/C 168/03)

Em 7 de Novembro de 2006, o Ministério Federal de Transportes, Obras Públicas e Urbanismo solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da futura Presidência alemã, a elaboração de parecer sobre a «Agenda Territorial».

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida de preparar os trabalhos sobre esta matéria, emitiu parecer em 20 de Março de 2007 (relator: PARIZA).

Na 435.<sup>a</sup> reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu aprovou o presente parecer por unanimidade.

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE agradece e felicita a Presidência alemã pelo trabalho de preparação e esforço de transparência e consulta em torno da Agenda Territorial.

1.2 O CESE considera chegado o momento de superar a actual fase de coordenação informal no Conselho e passar a uma nova fase de maior cooperação política. Com base no trabalho realizado e com os novos contributos previstos pelo ESPON/ORATE, há que dar um novo passo no sentido da integração, confiando um mandato claro à Comissão de maior capacidade de iniciativa.

1.3 O CESE considera que os debates no Conselho sobre a Agenda Territorial devem resultar em decisões políticas mais precisas, sendo necessário um maior envolvimento da Comissão Europeia, pois esta está na melhor posição para garantir a coerência e a compatibilidade de todas as abordagens à coesão territorial na União Europeia.

1.4 O objectivo da coesão territorial na UE exige que a Comissão se dote de um serviço específico e sólido que examine, diagnostique e apresente propostas políticas que confirmem a mais-valia de uma abordagem europeia à coesão territorial.

1.5 O CESE propõe que haja continuidade após a Presidência alemã. A Comissão deve examinar, resumir e pôr em prática a Agenda Territorial através de um programa de acção que respeite as competências das políticas de ordenamento do território dos Estados-Membros e das regiões.

1.6 O quarto relatório sobre a coesão, em elaboração pela Comissão Europeia, deve analisar o impacto territorial dos fundos comunitários e estabelecer alguns vínculos entre a política de coesão e os objectivos da Agenda Territorial. O CESE considera que os programas de cooperação transfronteiriça devem ser reforçados.

1.7 Na gestão da Agenda Territorial devem participar, de forma equilibrada, as diferentes administrações que actuam no território: locais, regionais, nacionais e da UE, bem como a sociedade civil organizada, que deve ser previamente consultada.

1.8 O CESE propõe ao Conselho de Ministros a aplicação de um método aberto de coordenação à Agenda Territorial, com orientações precisas, como um primeiro passo para incluir estes domínios no método comunitário, após a aprovação do Tratado Constitucional.

1.9 O CESE gostaria que a UE aprovasse rapidamente o Tratado Constitucional, que inclui o objectivo da coesão territorial, e propõe que, com base no consenso existente em torno da Agenda Territorial, o Conselho informal de Leipzig recomende, nas suas conclusões, a sua aplicação progressiva em vez de assinalar o carácter vinculativo da referida Agenda.

1.10 Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão Europeia que proponha ao Conselho de Ministros avançar na aplicação da Agenda Territorial com as bases jurídicas actualmente em vigor.

### 2. Consulta da Presidência alemã

2.1 Em 7 de Novembro de 2006, o Ministério Federal de Transportes, Obras Públicas e Urbanismo solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da futura Presidência alemã, a elaboração de **parecer exploratório sobre a Agenda Territorial**.

2.2 Durante a reunião informal sobre a coesão territorial e o desenvolvimento urbano que terá lugar em 24 e 25 de Maio de 2007 em Leipzig, os ministros europeus irão adoptar um documento de reflexão política, intitulado «**Agenda Territorial da UE**» <sup>(1)</sup>, que se baseia no relatório intitulado «**Situação territorial e perspectivas da UE**» <sup>(2)</sup>. Esse relatório analisa os desafios principais enfrentados pela UE em matéria de política de desenvolvimento territorial e demonstra, através de exemplos, a melhor maneira de mobilizar o potencial que representa a diversidade territorial da Europa de modo a promover um crescimento económico sustentável. A Agenda Territorial da UE consiste numa série de **recomendações** que têm por objectivo a consciencialização da diversidade territorial da UE e numa série de **propostas** referentes a um programa de acção em matéria de política de desenvolvimento territorial.

<sup>(1)</sup> <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>.

<sup>(2)</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf).

2.3 Desde 1995 que o CESE defende mais cooperação na política de ordenamento do território europeu:

- «Europa 2000+ — Cooperação para o ordenamento do território europeu» — JO C 133, de 31.5.1995, pág. 4.
- «O Ordenamento do Território e a Cooperação Inter-regional no Mediterrâneo» — JO C 133, de 31.5.1995, pág. 32 + Anexo (CES 629/94 fin)
- «Europa 2000+ — Cooperação para o ordenamento do território europeu» — JO C 301, de 13.11.1995, pág. 10.

Outros pareceres mais recentes defendem também um maior envolvimento e consideração da dimensão territorial da integração europeia:

- «As áreas metropolitanas: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa» — JO C 302, de 7.12.2004, pág. 101
- «Estratégia temática sobre ambiente urbano» — JO C 318, de 23.12.2006, pág. 86
- «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia» — CESE 84/2007
- «A habitação e a política regional» — CESE 42/2007.

### 3. A Agenda Territorial: Da reflexão à acção

3.1 A primeira reunião informal dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território e pelas políticas territoriais em geral teve lugar em Nantes, em 1989.

3.2 Este tipo de reunião tem sido organizado por iniciativa das sucessivas presidências semestrais da UE. Em 1993, na reunião de Liège, decidiu-se elaborar o **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)** <sup>(3)</sup>, que foi adoptado em 1999, em Potsdam, e que representa o **quadro de referência comum** para as reuniões informais dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território e políticas territoriais.

3.3 Na reunião informal de ministros sobre a coesão territorial realizada em Roterdão, em Novembro de 2004, os ministros aceitaram integrar na sua agenda política até 2007 a elaboração de um documento de síntese sobre **«Situação territorial e perspectivas da UE»**, que é o documento na base da Agenda Territorial.

3.4 A **Agenda Territorial** constitui um **quadro estratégico** que estabelece prioridades para o desenvolvimento territorial da União Europeia. Contribui para o crescimento económico e para o desenvolvimento sustentável ao reforçar a **coesão territorial**, que se pode definir como a capacidade da política de coesão de se adaptar às necessidades e características específicas dos desafios e oportunidades geográficas tendo em vista um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável.

3.5 O **objectivo da coesão territorial** foi incorporado no projecto de Tratado Constitucional de Junho de 2003 como terceira dimensão da coesão económica e social no seu artigo

III-116.º. A dimensão territorial das políticas comunitárias é também analisada no terceiro relatório sobre a coesão, apresentado pela Comissão em 2005. As orientações estratégicas comunitárias para a coesão, adoptadas em 2006, incluem igualmente esta nova dimensão territorial da coesão.

3.6 Na reunião informal de ministros realizada no Luxemburgo, em Maio de 2005, os ministros aprovaram os seguintes **temas e prioridades da Agenda Territorial**:

- promover o desenvolvimento urbano de acordo com um modelo policêntrico;
- reforçar a cooperação entre as cidades e o campo;
- promover agrupamentos transnacionais competitivos e inovadores;
- reforçar as redes tecnológicas transeuropeias;
- promover a gestão transeuropeia de riscos;
- proteger os ecossistemas e os recursos culturais.

3.7 Entre as **principais acções** são de referir as seguintes:

- acções que promovam políticas comunitárias mais coerentes de um ponto de vista territorial;
- acções que proporcionem instrumentos europeus para a coesão territorial;
- acções que reforcem a coesão territorial nos Estados-Membros;
- actividades conjuntas dos ministros.

### 4. Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)

4.1 O EDEC representa um **quadro de referência comum** para os diferentes actores do desenvolvimento e ordenamento do território (UE, Estados, regiões e outras entidades regionais) que defende a dimensão territorial de uma Europa policêntrica e a necessária territorialização das políticas sectoriais da UE. É uma iniciativa intergovernamental que foi adoptada na reunião de ministros de Potsdam em 1999 e que não reveste carácter vinculativo. Na prática, o EDEC só foi aplicado no âmbito da criação do Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (ESPON <sup>(4)</sup>/ORATE) e indirectamente através dos três programas INTERREG.

4.2 O EDEC tem os seguintes **objectivos**:

- definir a nível comunitário os princípios gerais de acção territorial que garantam um desenvolvimento sustentável equilibrado do território europeu;
- contribuir para a coesão económica e social que toma forma e é uma realidade no território;
- preservar as bases naturais da vida e do património cultural;
- obter uma competitividade mais equilibrada do território europeu.

<sup>(3)</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/g24401.htm>.

<sup>(4)</sup> <http://www.espon.eu>.

4.3 Quatro **elementos principais** interagem e exercem pressões importantes no desenvolvimento territorial:

- a evolução das zonas urbanas. Mais de três quartos da população europeia vive em cidades.
- a evolução das zonas rurais e de montanha que representam cerca de três quartos do território europeu.
- os transportes e a distribuição das infra-estruturas pelo território.
- a conservação do património natural e cultural.

4.4 Partindo dos elementos anteriores, o EDEC estabelece as seguintes **orientações**:

- um desenvolvimento territorial policêntrico.
- o reforço da cooperação rural e urbana.
- a paridade de acesso a infra-estruturas de transporte, telecomunicações e conhecimento.
- uma gestão prudente do património natural e cultural.

4.5 Algumas das **acções concretas** propostas são as seguintes:

- ter em conta as orientações políticas do EDEC na aplicação dos fundos estruturais e na política de ordenamento do território de cada Estado-Membro.
- experimentar a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional no quadro do INTERREG.
- ter em conta o impacto territorial de outras políticas sectoriais como a do transporte.
- reforçar a cooperação europeia em matéria de políticas urbanas.
- criar o ESPON/ORATE — Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu.

4.6 *ESPON/ORATE — Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu.*

4.6.1 O Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (ESPON/ORATE) é um programa de investigação aplicada no âmbito do desenvolvimento territorial financiado pelo INTERREG e pelos Estados-Membros. O seu objectivo é proporcionar aos responsáveis pela elaboração das políticas nacionais e regionais da Europa dados sistemáticos e actualizados sobre as tendências territoriais e o impacto das políticas nas regiões e territórios europeus, dados que podem contribuir directamente para a elaboração e aplicação das políticas.

4.6.2 A investigação aplicada do programa ESPON/ORATE na sua totalidade afecta o território de vinte e nove países europeus, incluindo os vinte e sete Estados-Membros da UE e a Noruega e a Suíça.

4.6.3 Está previsto um aumento considerável do orçamento: dos sete milhões de euros para o período 2000-2006 passa-se, no novo programa ESPON/ORATE 2013 para o período 2007-2013, para 34 milhões de euros que, somados às contribuições nacionais, podem atingir os 45 milhões de euros.

## 5. Observações

### 5.1 *Base jurídica e método comunitário*

5.1.1 No tocante às questões que afectam o território, é imprescindível a mais-valia de uma orientação comum europeia. A experiência acumulada nas últimas décadas e a necessidade de ter em conta a dimensão territorial da integração europeia exige a atribuição progressiva de uma dimensão comunitária às políticas que afectam a orientação geral do território europeu.

5.1.2 A União Europeia desenvolve várias políticas comunitárias que afectam e têm impacto no território, designadamente a política da concorrência, as redes transeuropeias de transporte, telecomunicações e energia, a política do ambiente, a política agrícola, a política de investigação e desenvolvimento tecnológico, a política regional, os investimentos do BEI, etc. No entanto, a UE não tem uma orientação comum para integrar, avaliar e coordenar o impacto destas políticas no território europeu.

5.1.3 Uma orientação comum para o território europeu exige objectivos e directrizes europeus comuns. A mais-valia destas directrizes territoriais europeias é patente em objectivos como a protecção do ambiente, o desenvolvimento urbano policêntrico e sustentável, as redes transeuropeias, a prevenção mediante planos europeus de catástrofes naturais, tecnológicas e as alterações climáticas.

5.1.4 O chamado «método comunitário» (°) é aquele em que a Comissão, por iniciativa própria ou por iniciativa de outras instâncias comunitárias, elabora propostas concretas apresentadas em seguida para eventual adopção ao Conselho de Ministros e, se pertinente, em co-decisão com o Parlamento Europeu.

5.1.5 No tocante a algumas políticas, o Conselho começou a aplicar o chamado «método aberto de coordenação», que envolve um procedimento de acção política menos intensa e precisa que o método comunitário. O CESE considera que, para os assuntos da Agenda territorial, o método aberto de coordenação pode ser útil como passo anterior ao método comunitário, trabalhando-se com aquele método até à aprovação do Tratado Constitucional, que permitirá utilizar o método comunitário.

5.1.6 Todavia, como evidenciado pela experiência europeia noutras políticas, este sistema só é útil quando a Comissão tem um papel muito activo e se trabalha com objectivos e orientações muito precisas.

5.1.7 Independentemente da solução que se encontre para o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, que inclui a coesão territorial no título da sua secção III com o apoio do CESE, os artigos seguintes do actual Tratado (TCE) em vigor deviam servir de base jurídica para elaborar uma orientação comum para o território europeu, partindo do princípio que esta é da competência da União Europeia:

- O artigo 2.º assinala que a Comunidade tem como missão «promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas».

(°) MEMO/02/102 — <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>.

- O artigo 16.º refere a coesão social e territorial em relação aos serviços de interesse económico geral.
- O artigo 71.º, no quadro de uma política comum de transportes.
- O artigo 158.º afirma que «A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolve e prossegue a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial».
- O n.º 2, alínea b), do artigo 175.º prevê que o Conselho, por proposta da Comissão, adoptará as medidas relativas ao ordenamento do território.

## 5.2 Política regional

5.2.1 A política regional comunitária é um instrumento fundamental para a coesão económica e social, para a convergência económica e, em geral, para o processo de integração europeu.

5.2.2 O CESE sempre defendeu esta política que pretende, com êxito, reduzir as disparidades entre regiões europeias.

5.2.3 Esta política regional, que é um dos maiores êxitos entre as políticas comunitárias, deve continuar a ser aplicada em virtude das novas disparidades existentes após o alargamento.

5.2.4 A referida política regional não é incompatível, muito pelo contrário, com uma política eficaz de coesão territorial, como proposto na Agenda territorial, a aplicar no quadro do novo período 2007-2013.

## 5.3 Alargamento

5.3.1 Os dois últimos alargamentos criam novos desafios para o território europeu que, desde 2004, passou de 15 para 27 Estados-Membros, aumentando a população em 28 % (de 382 a 490 milhões de habitantes) e o território em 34 % (de 3,2 para 4,3 milhões de km<sup>2</sup>). Esta nova dimensão e a diversificação das suas características territoriais tornam urgente uma visão de conjunto dessa realidade territorial e geográfica e das evoluções possíveis.

5.3.2 Os dois últimos alargamentos representam um desafio territorial importante que deve ser examinado em profundidade pela Comissão Europeia.

5.3.3 O número de regiões fronteiriças internas e externas aumentou consideravelmente. As regiões fronteiriças representam um desafio e uma oportunidade concreta para traduzir o processo de integração em realidades tangíveis.

## 5.4 Território europeu

5.4.1 Os desafios e riscos que afectam o território europeu devem ser resolvidos de uma perspectiva europeia. A mais-valia de uma visão de conjunto do território europeu é indiscutível e essa visão deve ser reconhecida como uma necessidade estratégica fundamental.

5.4.2 É de assinalar algumas características do território:

- **contínuo:** não conhece fronteiras;
- **escasso:** não renovável;
- **diverso:** não homogéneo;
- **estável:** não se improvisa;
- **vulnerável:** não isento de riscos e catástrofes;
- **irreversível:** não muda facilmente de utilização.

O território, enquanto estrutura física e geográfica, reveste, pois, uma importância estratégica fundamental. As avaliações de impacto realizadas pela Comissão devem incluir esta dimensão territorial, sendo para tal necessária a colaboração do ESPON/ORATE.

## 5.5 Sistema de governação

5.5.1 A UE deve dotar-se de um sistema adequado de governação, assegurando o equilíbrio entre os diferentes níveis de governação territorial, designadamente as instâncias locais, regionais, nacionais e comunitárias. O princípio da subsidiariedade deve ser respeitado, garantindo sempre a coerência e uma abordagem holística, comum e partilhada.

5.5.2 É também necessário que a sociedade civil participe nos diferentes níveis através dos procedimentos estruturados de diálogo social e de diálogo civil. Em muitos Estados-Membros e em muitas regiões europeias existem conselhos económicos e sociais (ou organismos afins) que devem ser mobilizados para que, conjuntamente com os actores sociais e outras organizações da sociedade civil, participem activamente nos sistemas de consulta e governação dos assuntos territoriais.

## 6. A Agenda territorial: Situação e perspectivas do território da União Europeia

6.1 A Agenda Territorial baseia-se no documento «A situação e as perspectivas do território da União Europeia». Mais do que um documento de síntese, é a soma dos contributos sucessivos das presidências semestrais. O documento apresenta, em 197 parágrafos, todos os desafios que afectam o território e, neste sentido, constitui um guia muito útil a partir do qual a Comissão devia propor um plano de acção.

6.2 A Agenda Territorial deve integrar as estratégias territoriais dos Estados-Membros e ter em conta a dimensão territorial das demais políticas comunitárias, procurando complementaridades e sinergias para obter uma síntese europeia através de orientações para uma estratégia territorial da UE, como proposto no ponto 8.

6.3 A Agenda Territorial da UE deve prosseguir um desenvolvimento sustentável em termos económicos, sociais e ambientais.

## 7. Objectivos para a Agenda territorial

### 7.1 Coesão territorial

7.1.1 A coesão territorial pretende introduzir uma abordagem territorial europeia que enquadre e compatibilize as estratégias territoriais apresentadas e aplicadas pelos Estados-Membros e pelas regiões.

7.1.2 A coesão territorial deve centrar-se nas questões que afectam o ordenamento do território, em primeiro lugar, e o planeamento urbano e regional, em segundo lugar. Tal como assinalado pela CEMAT <sup>(6)</sup> em 1994: «O ordenamento do território é um instrumento idóneo para a aplicação do desenvolvimento sustentável ao nível territorial».

7.1.3 Neste sentido, há que esforçar-se por clarificar o conceito, a metodologia e a linguística do ordenamento do território. Este reveste uma perspectiva interdisciplinar e constitui uma prioridade transversal que afecta diversos domínios e, sobretudo, o ambiente, os transportes e comunicações, a habitação, os núcleos urbanos e industriais, etc.

### 7.2 Coesão económica e social

7.2.1 No quadro da estratégia de Lisboa, o CESE propõe um desenvolvimento económico mais equilibrado no território europeu, para que todos os cidadãos e todos os territórios beneficiem do desenvolvimento, incluindo as regiões com desvantagens naturais e estruturais permanentes <sup>(7)</sup>.

7.2.2 Todas as políticas europeias devem promover o objectivo da coesão social. O CESE propõe que nos objectivos da Agenda Territorial seja incluída a coesão social, pois o território é o local onde as pessoas vivem, onde encontram oportunidades e onde sofrem os problemas.

7.2.3 Um desenvolvimento policêntrico para as zonas urbanas e metropolitanas e uma relação adequada entre elas e as zonas periféricas e rurais podem fomentar um maior equilíbrio económico e social na Europa. A luta contra a pobreza e a exclusão social, a integração dos imigrantes <sup>(8)</sup>, o fomento das políticas de habitação, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de serviços públicos de qualidade devem ser também alguns dos objectivos fundamentais da perspectiva territorial.

### 7.3 Alterações climáticas e riscos naturais

7.3.1 Todos os relatórios mais recentes sobre as alterações climáticas chamam a atenção para a gravidade do problema. É patente que o aquecimento do planeta é um facto, não uma opinião. Muitos dos efeitos das alterações climáticas começam a

sentir-se no território. O ordenamento do território deve assumir este novo desafio para tentar suavizar e corrigir algumas das consequências das alterações climáticas no território.

7.3.2 É necessário elaborar um plano europeu para fazer frente aos riscos e catástrofes naturais. Não se trata de ficção científica. O recente relatório do economista Stern <sup>(9)</sup>, encomendado pelo governo britânico, dá uma boa ideia do que está em jogo no planeta: seria necessário investir pelo menos 1 % do PIB mundial na luta contra as alterações climáticas para evitar que os custos mundiais e os riscos associados provoquem uma queda de 5 % do PIB mundial, que pode atingir os 20 % se os efeitos mais nefastos do aquecimento continuarem a aumentar ao ritmo actual.

7.3.3 As alterações climáticas podem afectar negativamente a coesão e a competitividade, a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável num prazo mais curto do que o previsto até ao momento, como confirma o recente relatório do grupo de peritos da ONU sobre as alterações climáticas em Paris, em 2 de Fevereiro de 2007. O CESE propõe que se tenha em conta os efeitos das alterações climáticas no ordenamento do território.

7.3.4 Nos riscos a considerar devem incluir-se os resultantes de catástrofes tecnológicas (crises radioactivas, químicas ou bacteriológicas), produzidas por acidentes ou por ataques terroristas, e planejar eventuais deslocações em massa das populações.

### 7.4 Redes transeuropeias

7.4.1 A ideia das redes transeuropeias de transporte (RTE-T) surgiu no fim dos anos oitenta, associada ao mercado único. Falar de um mercado único e da liberdade de circulação só teria sentido se as diferentes redes nacionais e regionais de transporte estivessem ligadas entre si mediante um sistema europeu de infra-estruturas modernas e eficazes.

7.4.2 Desde 1992, o Tratado dedica o Título XV (artigos 154.º, 155.º e 156.º) às redes transeuropeias. Quinze anos depois, o balanço é decepcionante e até mesmo preocupante. Dificuldades de financiamento e falta de vontade política explicam em parte estes maus resultados. O CESE lamenta o esquecimento e o abandono político a que os governos votaram a acção europeia para o crescimento <sup>(10)</sup> de 2003, que incluía a construção de grandes redes transeuropeias. O CESE questiona-se também sobre em que medida a falta de uma visão global do território europeu e das suas infra-estruturas estará na base dos maus resultados das redes transeuropeias de transporte, telecomunicações e energia.

7.4.3 O CESE gostaria de sublinhar que um dos objectivos fundamentais devia ser todas as pessoas e todos os territórios disporem de bons acessos e ligações às redes de transporte, através de uma rede paneuropeia equilibrada e com boas ligações às cidades pequenas, zonas rurais e regiões insulares.

<sup>(6)</sup> Conferência dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território do Conselho da Europa.

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE «Como garantir uma melhor integração das regiões em situação de desvantagem natural e estrutural permanente» — JÓ C 221, 8.9.2005, pág. 141.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE «A imigração na UE e as políticas de integração: Colaboração entre os governos regionais e locais e as organizações da sociedade civil» — JO C 318, de 23.12.2006, pág. 128.

<sup>(9)</sup> Relatório STERN — Nicholas Stern — 30.12.2006 — «Stern Review executive summary» — New Economics Foundation.

<sup>(10)</sup> Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 de Dezembro de 2003, pontos 2, 3, 4 e 5.

7.4.4 Presentemente, a Europa não dispõe de uma rede de energia adequada (electricidade, petróleo e gás). Esta lacuna pode levar ao colapso da actividade económica. Além disso, as regiões e territórios que neste momento não têm acesso a estas redes estão em clara desvantagem.

7.4.5 É imprescindível que a política europeia de energia tenha em consideração a dimensão territorial, tanto da perspectiva da protecção dos recursos naturais como da coesão social e territorial.

7.4.6 Da mesma forma, o desenvolvimento da estratégia de Lisboa exige que todos os territórios e cidadãos tenham acesso à sociedade da informação e respectivas redes, à circulação do conhecimento e à formação. A Agenda Territorial da UE deve considerar prioritariamente esta dimensão.

#### 7.5 Protecção do ambiente

7.5.1 O objectivo da protecção do meio físico, da conservação do ambiente e da diversidade biológica da Europa só é possível com uma abordagem política comum ao território. Desta forma, é essencial a mais-valia europeia.

7.5.2 A Agenda Territorial deve criar as bases para uma nova política europeia mais eficaz de protecção do ambiente natural e de conservação da diversidade biológica <sup>(1)</sup>.

#### 7.6 Património cultural

7.6.1 A Europa dispõe de um património cultural importantíssimo que a UE deve proteger. Todas as regiões da Europa dispõem de uma grande diversidade cultural que está na base da história e da identidade dos europeus.

7.6.2 A Agenda Territorial deve promover a conservação deste património cultural rico e diverso, que também deve ser

fomentado enquanto factor endógeno de desenvolvimento económico e de coesão social.

### 8. Orientações para uma estratégia territorial da UE

8.1 As orientações para uma estratégia territorial da UE devem ter por objectivo a máxima eficiência económica, a coesão social e a sustentabilidade do ambiente, respeitando o princípio de subsidiariedade e de proporcionalidade.

8.2 Sem interferir nas competências das políticas de ordenamento do território dos Estados e regiões, as orientações para uma estratégia territorial sustentável para o território comunitário são um quadro de referência para o território europeu que devem dar conteúdo e sentido à coesão territorial.

8.3 As orientações para uma estratégia territorial, que se destinam a melhorar a coesão económica, social e territorial, deviam referir prioritariamente:

- uma abordagem europeia para as infra-estruturas de transporte e comunicações que possibilite as redes transeuropeias de transporte (RTE-T).
- uma abordagem europeia para a política de energia e, em particular, para as redes transeuropeias de energia (RTE-E).
- uma abordagem europeia para a protecção e conservação do meio físico e natural, com especial atenção à diversidade biológica natural e à riqueza cultural.
- uma abordagem europeia para a luta contra os efeitos negativos das alterações climáticas e em prol de uma política comum contra os potenciais riscos e catástrofes no território europeu.
- uma abordagem policêntrica e sustentável ao planeamento regional e urbano.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão — Travar a perda de biodiversidade até 2010 e mais além — Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano» COM(2006) 216 final — CESE 1548/2006 fin.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência 2005»**

SEC(2006) 761 final

(2007/C 168/04)

Em 15 de Junho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório sobre a política de concorrência 2005».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 27 de Março de 2007, sendo relator GARAI.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor, 40 votos contra e 12 abstenções, o presente parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O presente parecer não abrange todas as actividades da DG da Concorrência <sup>(1)</sup>. Apenas se aflora um número reduzido de processos; ficam de fora as decisões dos tribunais sobre acordos, práticas concertadas e abuso de posição dominante, de fusões/concentrações e auxílios estatais, porque para isso teria sido preciso estudar em profundidade o comportamento das empresas no mercado e a percepção que as autoridades têm da situação. No entanto, do relatório em apreço infere-se que a DG Concorrência instrui os processos com perseverança e pautou a sua conduta pela preocupação de encontrar soluções apropriadas e funcionais aos problemas. Como aspectos criticáveis, reprimiram-se alguns temas cuja importância, à luz das exigências da concorrência internacional descritas na Estratégia de Lisboa e documentos apensos, não justifica a atenção conferida pela Comissão, de que, na opinião do CESE, são exemplos o documento de acompanhamento do relatório de 2005 «Serviços das profissões liberais — possibilidades de novas reformas» e o documento de trabalho da Comissão denominado «Progressos realizados pelos Estados-Membros em matéria de exame e supressão das restrições não justificadas da concorrência no domínio das profissões liberais». O CESE considera que a liberalização dos serviços invocada em virtude da Estratégia de Lisboa deve abranger todos os serviços dotados de importância no plano internacional (infra-estruturas, telecomunicações, transporte, etc.), e muito menos as chamadas profissões liberais (designadamente arquitectos, advogados, médicos, engenheiros, contabilistas e farmacêuticos) na medida em que são exercidas, na maior parte das vezes, no quadro de micro-empresas locais, pelo que, em virtude do princípio de subsidiariedade, ficam sob a alçada dos Estados-Membros (ver acórdão do TJE nos processos apensos C-94/04 e C-202/04, Cipolla-Macrino <sup>(2)</sup>) Ninguém nega que é preciso que hajam exigências normativas para responder às expectativas da sociedade em termos de nível de perícia, de experiência e de confiança. O CESE congratula-se pelo facto de os mercados das profissões liberais nos Estados-Membros terem sido objecto de análises em profundidade de modo a avaliar o grau e intensidade das restrições em vigor. Convém salientar, porém, que não se deve analisar unicamente os efeitos económicos sobre a estrutura da concorrência, mas também as repercussões prováveis das liberalizações propostas sobre o tecido social. Insto não excluir processos por infracção

às regras respeitantes aos acordos, práticas concertadas e abuso de posição dominante tendo em vista impedir a fixação de preços por parte das associações profissionais, processos que são da alçada das autoridades nacionais da concorrência.

1.2 Foi proposto ao CESE que se apoiasse mais na perícia e experiência profissional das associações e das organizações da sociedade civil que nele estão representadas para acompanhar a actividade da DG da Concorrência e, mesmo que, de vez em quando, realizasse inquéritos com vista a diligências no âmbito de processos respeitantes a acordos, abuso de posição dominante e auxílios estatais. A DG da Concorrência poderia dar o seu contributo informando regularmente o CESE dos seus objectivos políticos e dos processos instaurados, obviamente dentro dos limites que a confidencialidade requer.

1.3 Poderiam realizar-se reuniões periódicas entre os representantes do CESE e o responsável pelos consumidores nesta direcção-geral. Esta troca de informações pode contribuir para a instauração de um diálogo permanente com as organizações de defesa do consumidor. A DG Concorrência vai efectuar inquéritos sectoriais <sup>(3)</sup> no domínio da energia (gás e electricidade) e dos serviços financeiros (bancos e seguros às empresas) que serão objecto de relatórios, os quais deveriam ser colocados à disposição dos representantes do CESE, para que os possam examinar e comentar (se possível em grupo de trabalho).

1.4 O CESE considera necessário fazer uma síntese dos seus pontos de vista acerca do modo como a política da concorrência influencia os valores económicos e sociais formulados nas missões que lhe incumbem. Nesta perspectiva, dentro em breve terão início os trabalhos com vista à elaboração de um parecer que, dentro do espírito da agenda de Lisboa, apresente as noções de concorrência e de competitividade, explique o seu verdadeiro alcance e exponha os efeitos previsíveis sobre as sociedades dos Estados-Membros.

1.5 Quando deu início à discussão sobre a aplicação do artigo 82.º do Tratado CE (abuso de posição dominante), a DG Concorrência publicou um estudo sobre comportamentos de evicção por parte de empresas em posição dominante que podem prejudicar os concorrentes e distorcer a concorrência, documento que foi objecto de amplo debate. A Comissão anunciou uma segunda parte sobre a *exploração abusiva de uma posição*

<sup>(1)</sup> Neste contexto, cabe mencionar a actividade internacional da DG Concorrência que, em muitos domínios, configura uma «diplomacia económica aplicada» da UE.

<sup>(2)</sup> JOL 94 de 17.4.2004 e JOL 179 de 10.7.2004.

<sup>(3)</sup> Ver página 24, ponto 35 e página 45, ponto 115 do relatório.

*dominante*, questão muito sensível para os consumidores e os fornecedores das empresas predominantes no mercado (PME). O CESE considera que a Comissão deveria proceder desde já à elaboração do documento de reflexão sobre os comportamentos que, na acepção do art. 82.º, configuram exploração abusiva de posição dominante. Em seguida, haveria que debater o documento e, uma vez definidas as características dos dois tipos de comportamentos abusivos — evicção e exploração abusiva — extrair conclusões, no quadro de orientações unificadas, sobre a interpretação das regras respeitantes ao abuso de posição dominante.

## 2. Introdução

2.1 O livre funcionamento do mercado nem sempre dá os melhores resultados. As distorções da concorrência afectam os trabalhadores e os consumidores, assim como as empresas e a economia em geral. A política e o direito da concorrência são um instrumento que permite aos governos fixar práticas de mercado equitativas e garantir a sua aplicação através de regras materiais e processuais de direito administrativo.

2.2 Ao emitir o seu parecer sobre o relatório, vale a pena referir que os Estados democráticos modernos de economia de mercado têm dois instrumentos essenciais para influenciar na economia:

- a *política industrial*, que exerce uma influência nos agentes do mercado através de desagravamentos fiscais, subvenções e outras ajudas, constituindo assim uma intervenção directa na economia;
- a *política de concorrência (em sentido restrito)*, que não só define que práticas são indesejáveis na aplicação do direito como prevê vias legais e respectivas sanções a fim de que prevaleçam condições de mercado equitativas.

2.2.1 A Direcção-Geral da Concorrência recorre a estas duas políticas: a aplicação dos artigos 81.º, 82.º e 86.º<sup>(4)</sup> do Tratado CE corresponde às actividades próprias de uma autoridade da concorrência.

2.3 Outra observação importante diz respeito ao facto de que é geralmente aceite que a concorrência equitativa e leal dos actores do mercado é provavelmente a melhor garantia para os consumidores de que a qualidade dos produtos e as escolhas de que dispõem não vão defraudar as suas expectativas. No entanto, convém não esquecer que outros elementos como a situação geral da sociedade, factores materiais e morais ou carências neste domínio podem influenciar o estado de espírito do consumidor. O Comité Económico e Social Europeu (adiante designado «CESE» ou «o Comité») insere o relatório da DG Concorrência num quadro global encarado sob o prisma dos valores do Comité e das missões que lhe são conferidas.

## 3. Aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE

3.1 Quando, por força dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE relativos aos acordos entre empresas e ao abuso de posição

dominante (restrições de concorrência), a Comissão exerce as suas competências de aplicação do direito, estas incidem directamente sobre as empresas<sup>(5)</sup> estabelecidas nos Estados-Membros e podem ser comparadas ao poder de exercer uma competência quase-judicial, visto que a Comissão pronuncia-se *a posteriori* sobre as práticas de mercado das empresas à luz do direito da concorrência. Conduzida pela DG Concorrência da Comissão desde o início dos anos sessenta, esta actividade materializa-se nas decisões da Comissão, que com os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (tribunal de recurso), deram origem no espaço de 40 anos a um sistema jurídico de precedentes. A jurisprudência acumulada desta forma, julgando diferentes situações de mercado, é um dos elementos mais importantes do acervo comunitário.

3.2 O relatório de 2005 deixa transparecer claramente que a DG Concorrência está ciente de todos os aspectos relevantes da concorrência económica dentro e fora da UE, bem como do papel que lhe incumbe com vista à segurança jurídica na matéria, tanto mais que os tribunais e as autoridades nacionais da concorrência também podem aplicar a *jurisprudência essencial* da União Europeia. Por conseguinte, estas regras servem de moldura às práticas jurídicas europeias e nacionais.

Em relação a 2005 o CESE faz as observações que se seguem.

3.2.1 Regulamento sobre as regras de acesso aos dossiês da Comissão nos processos em matéria de acordos entre empresas, abuso de posição dominante (*antitrust*) e de concentrações: é sempre uma questão processual delicada, objecto de ajustamentos constantes por parte da Comissão. Para a Comissão é importante que as empresas em causa tenham acesso aos documentos em suporte papel ou em versão electrónica. O novo regulamento substitui um texto anterior aprovado em 1997.

3.2.2 Convite aos potenciais denunciadores para que prestem informações que contribuam para a execução efectiva das regras de concorrência: é interessante verificar que o convite foi publicado no relatório em apreço no presente parecer. O relatório aponta as dificuldades das autoridades da concorrência para fiscalizar os mercados e convida as organizações da sociedade civil e as associações profissionais a dar o seu contributo activo para investigar (recolhendo provas) infracções graves ao direito da concorrência.

3.2.3 Documento de reflexão sobre a aplicação do artigo 82.º do Tratado CE (abuso de posição dominante): a DG Concorrência pretendia suscitar um debate de especialistas sobre as evicções do mercado, práticas restritivas da concorrência a que recorrem as empresas cuja força de mercado é bastante para influenciar o comportamento dos seus concorrentes e retirar vantagens unilateralmente. Houve mais de 100 contribuições ao documento de reflexão (que serve de base para orientações futuras), tendo a maior parte delas vincada a necessidade de uma análise económica dos mercados e seus agentes. Não é

<sup>(4)</sup> A Comissão aplica as disposições do art. 86.º (Tratado CE) aos Estados-Membros e não às empresas.

<sup>(5)</sup> Não é necessário para isso que a empresa se encontre no território de um Estado-Membro. Uma das enormes vantagens do direito europeu da concorrência é ele dar a possibilidade de aplicar uma sanção, inclusivamente com a simples base do EFEITO de um comportamento ou de um acordo que restrinjam a concorrência.

possível refutar a justeza destas observações, embora muitas contribuições insistam na importância de reconhecer o princípio de não pôr entraves às estratégias de mercado das empresas dinâmicas. Isto significa que em vez de proibir as práticas abusivas, esta teoria, que está na moda, advoga maior indulgência (apelo à razão e ao bom senso) para as estratégias empresariais agressivas, mas eficazes em termos de resultados. Todavia, segundo a jurisprudência europeia <sup>(6)</sup>, isto contraria o ponto de vista prevalente na Europa, que não tolera práticas abusivas para expulsar concorrentes indesejáveis <sup>(7)</sup>. Não há dúvida que definir a linha que os agentes não podem pisar é o dilema fundamental das políticas de concorrência. O CESE, que defende os interesses da sociedade civil PME <sup>(8)</sup>, trabalhadores, consumidores, etc.), aguarda com ansiedade o resultado deste debate.

3.2.4 As orientações para a análise de impacto prevêem que todas as iniciativas legislativas e políticas do Programa anual de trabalho da Comissão serão examinadas do ponto de vista das prováveis repercussões (positivas ou negativas) sobre a concorrência. O objectivo é «evitar restrições de concorrência desnecessárias e desproporcionadas» na fase legislativa da UE. Os esforços para quantificar as prováveis consequências nos mercados (quais?) revelam até que ponto a noção de «concorrência intensa» ou «perfeita» (isto é equitativa e sem distorções) está enraizada na abordagem da Comissão. O CESE considera que a concorrência deveria ser entendida numa acepção bastante mais lata e que, especialmente no caso dos consumidores, dos trabalhadores e das PME, os interesses a longo prazo podem divergir de forma significativa dos interesses imediatos de uma situação de concorrência «perfeita» <sup>(9)</sup>.

3.2.5 Livro Verde — Acções de indemnização devido à violação das regras comunitárias sobre acordos, práticas concertadas e abuso de posição dominante: em parecer recente (26 de Outubro de 2006), o CESE fez uma apreciação positiva. O Livro Verde da Comissão foi bem acolhido e suscitou amplo debate porque há uma pressão no sentido de que as vítimas de práticas comerciais anticoncorrenciais possam ser ressarcidas dos prejuízos sofridos. No seu recente parecer INT/306 o CESE afirma que o objectivo é proteger todos os agentes que operam no mercado interno. Face à livre circulação de bens, é necessário que haja um certo grau de uniformidade em todos os países no atinente aos direitos e obrigações em matéria de contratos. Além disso, em relação ao comércio transfronteiriço é preciso fomentar um certo grau de harmonização entre os *corpus* jurídicos dos vários países.

<sup>(6)</sup> Ver ponto 341 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância (terceira secção) de 28 de Fevereiro de 2002 no proc.º *Compagnie générale maritime et autres contre Commission des Communautés européennes*, ECR 2002, p. II-01011.

<sup>(7)</sup> Ver proc.º AKZO, JO L 374/1 de 31.12.1985, pontos 74 a 79.

<sup>(8)</sup> As PME são muitas vezes objecto de manobras das empresas que têm a supremacia no mercado.

<sup>(9)</sup> Ver o parecer do Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V. (Federação central dos grupos industriais integrados), Berlim: «Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art 82 EG auf Behinderungsmissbräuche» (parecer sobre o documento de reflexão da Comissão respeitante à aplicação do artigo 82.º do Tratado CE às práticas de exclusão), 21.3.2006.

3.2.5.1 Em segundo lugar, há que ter em conta as autoridades europeias da concorrência e as autoridades nacionais da concorrência (ANC), a quem incumbe definir as práticas comerciais proibidas e as sanções a aplicar às empresas infractoras.

3.2.6 Inquérito aos sectores recentemente liberalizados do gás e electricidade: este exame contribuirá certamente para clarificar a situação real destes sectores de grande importância e relativamente aos quais a liberalização é considerada há muito como uma panaceia. É tempo de fazer um exame imparcial dos mercados locais, nacionais ou internacionais que ponha em evidência as numerosas situações de monopólios prejudiciais para os consumidores, os trabalhadores e as empresas.

3.2.7 Comunicações electrónicas: é crescente a insatisfação em relação aos mercados europeus das comunicações electrónicas cujo grau de integração é cada vez maior. Dado que as taxas aplicadas ao comércio grossista pelos operadores de redes móveis para a utilização dos telefones móveis no estrangeiro são demasiado altas, a DG Concorrência investigou e comunicou aos operadores as objecções contra eles formuladas. As conclusões provisórias desta investigação revelam que duas das três principais empresas alemãs abusaram da sua posição dominante praticando tarifas «desleais e excessivamente elevadas».

3.2.7.1 O CESE aproveita este ensejo para referir que o conceito e a expressão «tarifas excessivamente elevadas» insinuaram-se progressivamente na interpretação do artigo 82.º CE <sup>(10)</sup>, ao passo que o Tratado cita simplesmente o «impor de forma directa ou indirecta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transacção **não equitativas**», ou por outras palavras, preços injustos ou injustificados. Se a Comissão se recusou até agora a investigar estes aumentos de tarifas que configuram uma exploração abusiva por parte de empresas que detêm uma posição dominante e a constatar as respectivas infracções é porque tem relutância em definir preços «bons» e «maus» <sup>(11)</sup> (estes preços reportam-se principalmente aos serviços vendidos nos diversos países). Ora, os operadores de telefonia móvel satisfazem uma procura crescente de serviços de ligação (itinerância) internacional, e os consumidores são cada vez mais sensíveis aos custos. Consideram, e com razão, que mesmo um ligeiro aumento de preço, não sendo excessivo, pode ser «não equitativo». O CESE aguarda com expectativa os resultados e as decisões da Comissão neste e noutros casos análogos.

3.2.8 Decisão de aplicação de uma coima à empresa AstraZeneca por utilização abusiva dos processos regulamentares: a Comissão interpretou o artigo 82.º do Tratado CE sob um novo prisma ao condenar AstraZeneca AB e AstraZeneca Plc (AZ) ao pagamento de uma coima de 60 milhões de euros por incumprimento do referido artigo e do artigo 54.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu. O abuso consistiu em que as empresas fundidas, para manter a protecção dos direitos de propriedade intelectual que lhes permitia continuar a propor os seus produtos a um preço elevado em muitos mercados, utilizaram abusivamente os procedimentos previstos num regulamento do Conselho para obterem um certificado adicional de protecção para a patente do seu produto contra as úlceras,

<sup>(10)</sup> Ver artigo 82.º do Tratado CE.

<sup>(11)</sup> Ver *Commission practice concerning excessive pricing in Telecommunications* (A prática da Comissão em relação às tarifas excessivamente elevadas no sector das telecomunicações), Competition policy, 1998, n.º 2, p. 36.

Losec, tendo, para o efeito, comunicado às autoridades competentes informações inexactas. Assim obtida a extensão da patente, considerou-se que a validade da patente do Losec não havia caducado, pelo que este fármaco não passou a medicamento genérico e as empresas mais pequenas que podiam comercializar o Losec ficaram impedidas de produzi-lo a um custo bastante inferior ao proposto pelas empresas AstraZeneca. Esta dilatação do período de validade da patente prejudicou indirectamente os consumidores.

3.2.8.1 A novidade deste procedimento *antitrust* consiste em que a Comissão considerou que, mesmo que os concorrentes pudessem recorrer à extensão da patente, tal não excluía que o artigo 82.º do Tratado continuasse a ser aplicável. As empresas AstraZeneca detinham uma posição dominante nos mercados europeus e internacionais, e o abuso devia-se a procedimentos encetados de forma fraudulenta.

3.2.8.2 O CESE aproveita a oportunidade para sublinhar que este tipo de prática corresponde mais à categoria de «práticas comerciais desleais»<sup>(12)</sup> que de momento não são competência da DG Concorrência. Neste caso concreto, o abuso escorou-se numa posição dominante, mas em muitos outros casos as empresas têm comportamentos idênticos, independentemente da posição que ocupam no mercado, e ficam impunes. Se considerarmos os mercados comunitários integrados, dever-se-ia velar por garantir melhor protecção aos consumidores e aos concorrentes, que na maior parte dos casos são PME. A decisão da Comissão no processo AstraZeneca é prenúncio de avanços nesta direcção.

3.2.9 Decisão respeitante ao mandatário no âmbito do processo Microsoft: este célebre processo teve repercussões e as empresas americanas, que compreenderam que o sistema jurídico europeu actua como «guardião», inclusivamente em relação aos mais poderosos actores que não pertencem ao mercado da União Europeia. Esta decisão revela até que ponto a Comissão é flexível na procura de soluções aceitáveis para ambas as partes, que permitam às empresas infractoras voltar a condições normais de concorrência. A nomeação de um mandatário<sup>(13)</sup> para supervisionar as medidas adoptadas pelo gigante da indústria informática para se conformar com as medidas prescritas pela decisão é, de facto, um instrumento baseado nos procedimentos utilizados para controlar as fusões e revela as boas intenções da DG Concorrência na resolução dos conflitos.

3.2.10 Lançamento de inquéritos sectoriais no domínio dos serviços financeiros: o Comité apoia as investigações ao sector dos cartões de pagamento e aos serviços de banca de retalho (contas correntes e instrumentos de financiamento das PME), bem assim de um caso especial no seguro às empresas (ver ponto 2.2.10.2).

3.2.10.1 Quanto aos serviços bancários atrás referidos, a concorrência enfrenta entraves à entrada, falta de escolha e, provavelmente, existência de posições dominantes.

<sup>(12)</sup> Ver 8.º considerando da Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2005 relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno.

<sup>(13)</sup> A escolha do mandatário foi feita de comum acordo com a Microsoft, que suportará as despesas inerentes.

3.2.10.2 No que diz respeito aos seguros a empresas, a investigação «analisará em especial o grau de cooperação entre seguradoras e associações de seguros em domínios como as condições normais de seguro<sup>(14)</sup>. Embora em muitos casos esta cooperação possa dar origem a ganhos de eficiência, as formas de cooperação susceptíveis de falsear a concorrência podem limitar a capacidade da procura de negociar as condições de cobertura, bem como restringir a concorrência e a inovação no mercado».

3.2.11 Proposta da Comissão sobre as obrigações de serviço público e de contratos de transporte ferroviário, rodoviário e por via navegável de passageiros: a proposta revista sobre as obrigações neste domínio pode favorecer a participação das PME que operam nesta área, colocando-as assim em melhor posição para assegurar uma parte do transporte local.

3.2.12 Criação de uma nova direcção especializada no combate aos cartéis: o CESE apoia os progressos na resolução profissional dos casos de cartéis ilícitos.

3.2.13 Desde 1 de Maio de 2004, os Regulamentos n.º 1/2003 e 773/2004 relativos aos processos por incumprimento das regras comunitárias sobre acordos, práticas concertadas e abuso de posição dominante introduziram um novo sistema para identificar os possíveis comportamentos anticoncorrência dos acordos celebrados por agentes do mercado, bem como eventuais repercussões dos mesmos. As empresas deixaram de poder notificar a Comissão e as autoridades nacionais responsáveis pela concorrência sobre projectos de contratos de empresas comuns e projectos de contratos de cooperação (horizontal e vertical) para conhecer previamente a posição dessas autoridades quanto à natureza anticoncorrencial dos acordos em vista. Isto significa que em vez de obter uma isenção individual, um «ofício administrativo de arquivamento» ou um «certificado negativo» da DG, como sucedia antes de 1 de Maio de 2004, as empresas têm que, elas próprias, controlar todos os aspectos do projectado acordo a fim de verificar se satisfaz a totalidade ou parte dos critérios para poder ter impacto positivo nos mercados pertinentes, em conformidade com o n.º 3 do art. 81.º<sup>(15)</sup> do Tratado CE. Nessas condições fica expressamente dito que caso acordo análogo (na maior parte das vezes a criação de uma empresa comum) seja celebrado num determinado mercado com benefícios para os seus participantes, uma parte do lucro dele resultante será reservado para os utilizadores (consumidores).

3.2.13.1 O CESE sublinha que a não satisfação deste critério deve ser motivo para considerar que determinada prática é anticoncorrencial. Ao examinar os acordos que violam o n.º 1 do artigo 81.º, a Comissão deveria considerar circunstância agravante a prova de que as práticas das empresas prejudicam os consumidores.

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/decision\\_insurance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_en.pdf).

<sup>(15)</sup> As disposições no n.º 1 do art. 81.º podem, todavia, ser declaradas inaplicáveis:

- a qualquer acordo, ou categoria de acordos, entre empresas,
- a qualquer decisão, ou categoria de decisões, de associações de empresas; e
- a qualquer prática concertada, ou categoria de práticas concertadas, que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou económico, contanto **que aos utilizadores se reserve uma parte equitativa do lucro daí resultante**, e que:
  - a) não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis à consecução desses objectivos;
  - b) não dêem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência relativamente a uma parte substancial dos produtos em causa.

#### 4. Controlo das concentrações

4.1 Uma função importante da Comissão é examinar a estrutura de mercado e a posição dominante previsíveis geradas pelas concentrações das empresas que pretendem juntar as suas capacidades de desenvolvimento, de produção e de mercado para consolidarem o seu poder no mercado e melhorar a sua posição. Considera-se haver concentração no caso de fusões de empresas ou de criação de empresas comuns quando os principais poderes de decisão convergem para uma gestão única e unificada e os vários participantes actuam como agente no mercado em questão. Um dos objectivos das concentrações é aumentar a eficácia, acelerar o desenvolvimento de produtos, reduzir custos e obter vantagens em termos de gestão. Mas, do ponto de vista da concorrência, as concentrações podem ter efeitos nefastos, visto que o agrupamento de forças de mercado cria com frequência posições dominantes com os consequentes riscos de abusos. As fusões têm, por vezes, impacto negativo. Alguns estudos revelam que elas nem sempre contribuem para a eficácia e o crescimento, podendo, a longo prazo, ter consequências negativas em termos de dividendos e de valor da empresa, e levar mesmo à supressão de numerosos postos de trabalho. Por conseguinte, é importante que, ao avaliar as fusões, se tenham em conta as questões relacionadas com o emprego e a política social. A melhor maneira de saber se a projectada concentração pode distorcer a concorrência é examinar as características do projecto de fusão à luz do n.º 3 do art. 81.º do Tratado CE (ver nota de rodapé n.º 12). Se a concentração preenche os requisitos referentes à estrutura do mercado e ao poder de mercado das empresas interessadas na gestão, então a concentração é considerada aceitável. Neste ponto reside uma relação importante entre o controlo das concentrações (que é essencialmente um instrumento da política industrial) e as regras sobre acordos, decisões e práticas concertadas e abusos de posição dominante sobre as quais se apoiam as autoridades para aplicar a política de concorrência em sentido mais restrito.

4.1.1 Quando o volume de vendas ultrapassa determinados limiares na UE e/ou à escala mundial, devem as empresas informar a Comissão da sua intenção de constituírem uma força de mercado conjunto (uma concentração), e a DG Concorrência acciona os procedimentos de primeira e, por vezes, de segunda fase. O poder de mercado, não é uma condição da obrigação de notificação: a Comissão examina se a concentração em questão restringe ou não em grande medida a concorrência, por exemplo através da criação de uma posição dominante ou de um reforço.

4.2 Um dos objectivos essenciais do controlo das concentrações (e um dos seus resultados esperados) é promover a *competitividade internacional* dos produtores e distribuidores europeus<sup>(16)</sup>. O problema inerente às práticas da UE é que a posição de mercado obtida com a concentração pode ser de tal modo forte que as empresas em causa são tentadas a restringir a concorrência no mercado comum. A Comissão esforça-se por reduzir este risco fazendo depender a sua autorização de várias condições (medidas correctoras) recomendando alienação de activos, venda de direitos de propriedade intelectual, abandono da distribuição em determinados países, etc. Mas um estudo aprofundado das estatísticas das concentrações revela ser impossível inferir:

<sup>(16)</sup> O controlo das fusões tem por objectivo principal garantir que uma concentração não tenha por resultado restringir a concorrência numa parte importante do mercado comum. Assim, por exemplo, de acordo com o direito comunitário da concorrência, não é possível autorizar, com o pretexto de que ela permitirá à empresa em causa ser mais competitiva no mercado mundial, uma fusão que, na UE, restrinja a concorrência.

- se todas ou a maior parte das concentrações que se realizam e excedem os valores limite foram ou não notificadas pelas empresas;
- se a DG Concorrência está ou não apta a determinar se as empresas que nos últimos anos realizaram concentrações (autorizadas) abusaram ou não do seu acrescido poder de mercado.

4.3 Em Outubro de 2005, a DG Concorrência publicou um estudo sobre os compromissos assumidos no âmbito de concentrações. Esse estudo menciona os compromissos que as empresas assumiram perante a Comissão como condição indispensável para obterem autorização e que visam diminuir os presumíveis efeitos distorcivos da concorrência, bem como as avaliações *ex post*. Em mais de 40 % dos casos autorizados, surgiram problemas graves não resolvidos (por exemplo, transferência incompleta das empresas cedidas, definição inexacta dos elementos de activos a ceder, etc.). Isto serve de advertência para a necessidade de investigar as práticas que podem restringir a concorrência na acepção do art. 82.º à luz do poder acrescido das partes interessadas derivado das concentrações autorizadas.

#### 5. Auxílios estatais

5.1 Uma das principais missões da DG é acompanhar a actividade dos Estados-Membros nesta matéria, ou seja verificar que empresas beneficiam de apoio financeiro dos Estados-Membros e em que base os auxílios são concedidos. Dado que a União Europeia faz questão de assegurar «condições de concorrência equitativas» a todas as empresas que operam no mercado interno, a noção de «auxílio estatal» foi cuidadosamente definido e de forma coerente com as políticas industriais públicas. As intervenções financeiras directas não são as únicas a ser examinadas; a Comissão pode considerar que os benefícios fiscais ou todo o tipo de vantagens concedidas a determinadas empresas são inaceitáveis porque distorcem a concorrência.

5.2 Em 2005 a DG procurou clarificar os objectivos e as regras aplicáveis à concessão de auxílios de Estado na UE. Pretendeu com isto incentivar os Estados-Membros a contribuir para a Estratégia de Lisboa, orientando os auxílios para o aumento da competitividade da indústria da UE. Tendo em vista uma melhor coordenação entre as partes envolvidas (poderes públicos, empresas e respectivas organizações) e orientar os fundos públicos para sectores onde podem ser utilizados de forma mais eficaz, a Comissão lançou um plano de acção no domínio dos auxílios de Estado<sup>(17)</sup>. Os princípios subjacentes a este plano não marcam uma ruptura em relação ao passado, antes visam contribuir para o estabelecimento de boas práticas a que os Estados-Membros poderão conformar-se. Este plano suscita alguns comentários.

5.2.1 Os «bons» e «maus» exemplos citados no relatório espelham a diversidade de razões pelas quais as empresas podem obter apoio financeiro. O CESE concorda plenamente com o facto de ser necessário trabalhar para que os fundos públicos sejam utilizados eficazmente em benefício dos cidadãos da UE para melhorar a eficiência económica, gerar mais crescimento e

<sup>(17)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/).

emprego sustentável, aumentar a coesão social e regional, e melhorar os serviços de interesse económico geral e favorecer o desenvolvimento sustentável e a diversidade cultural<sup>(18)</sup>. No entanto, a fragilidade das infra-estruturas, o ambiente empresarial desfavorável às pequenas e médias empresas e demais condições desvantajosas, em especial nos novos Estados-Membros, levam o CESE a não concordar com a redução dos auxílios de Estado.

5.2.2 Para certos Estados-Membros continua a ser importante criar condições favoráveis para as empresas tradicionais em crise e, por conseguinte, ajudá-los a reestruturarem-se. Para o CESE esta posição não é criticável do ponto de vista do emprego, embora a própria Comissão tenha por diversas vezes manifestado dúvidas quanto à viabilidade dos auxílios destinados a ajudar as empresas a recuperar uma situação económica equilibrada.

5.2.3 De acordo com o pacote de medidas lançado em Julho e sintonizado com o plano de acção no domínio dos auxílios de Estado, «as empresas [poderão] receber apoio público em relação a todos os custos suportados, incluindo um lucro razoável, quando efectuarem tarefas de serviço público, tal como definidas e a elas confiadas pelas autoridades públicas». Porque podem contribuir para sanar certos problemas financeiros (provavelmente das PME de dimensão local), estas facilidades poderiam ser bons exemplos de como utilizar eficazmente os fundos públicos em benefício dos cidadãos e das empresas da União Europeia.

## 6. Funcionamento da Rede Europeia da Concorrência

6.1 O ano de 2005 foi o primeiro ano completo de vigência do Regulamento (CE) n.º 1/2003. Isto significa que:

- se o comércio entre Estados-Membros for afectado, as autoridades da concorrência e os tribunais nacionais têm de aplicar o direito substantivo da UE (artigos 81.º e 82.º do Tratado CE), directamente aplicável às empresas, bem como a jurisprudência na matéria;
- ao mesmo tempo, a Comissão procurou estabelecer contactos regulares e estreitos com as várias autoridades nacionais da concorrência, e levá-las a estabelecer contactos entre si, tendo em vista criar um fórum de discussão de questões de política geral para tratar casos concretos.

Bruxelas, 26 de Abril de 2007.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

6.2 O relatório em apreço revela claramente que é reduzida a participação dos tribunais nacionais na aplicação do direito europeu da concorrência e não há perspectivas de que as coisas mudem num futuro próximo. Uma das possíveis explicações é que os tribunais de primeira instância competentes nesta matéria varia de país para país. Outra, o facto de até à data só o direito nacional da concorrência estar disponível, e, embora a harmonização legislativa tenha penetrado em profundidade os sistemas jurídicos dos Estados-Membros, persistem diferenças entre o direito comunitário e o direito nacional de muitos Estados-Membros. Por enquanto, mesmo as empresas denunciadas parecem hesitar em acionar os tribunais nacionais<sup>(19)</sup>.

6.3 Outra razão menos visível é que os juízes nacionais não têm acesso à jurisprudência europeia, que é, de facto, uma verdadeira fonte do direito da concorrência. Em relação ao direito processual, há súmulas das várias situações processuais com remissão para os precedentes na matéria, mas, até agora, nem a Comissão nem o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias elaboraram algo de semelhante sobre o *direito substantivo*<sup>(20)</sup>. Para que os tribunais nacionais possam aplicar em maior escala a legislação comunitária *antitrust* seria necessário compilar a jurisprudência mais importante (e a mais frequentemente citada), que seria completada com os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Essa colectânea deveria ser traduzida em todas as línguas nacionais e actualizada regularmente. O CESE está convicto de que se não se publicarem colectâneas de jurisprudência em todas as línguas utilizadas nos Estados-Membros e não se organizarem cursos de formação em direito da concorrência, mormente para *todos os juízes nacionais, advogados e peritos interessados*, a aplicação correcta das regras de concorrência da UE nos Estados-Membros não avançará.

6.4 Quanto a estabelecer uma rede que permita comunicar e cooperar com as autoridades nacionais da concorrência, a Comissão (e, em particular, a DG da Concorrência) criou a rede europeia da concorrência num lapso de tempo relativamente curto. Os fóruns e os grupos de trabalho descritos no relatório constituem verdadeiros elos de uma cadeia de cooperação bem estabelecida, na qual as autoridades nacionais competentes nesta área podem entrar em contacto umas com as outras (inclusive com quem instrui os processos), sem necessidade de intermediação de Bruxelas. É caso para dizer que nenhum outro serviço da UE conhece idêntico nível de integração.

<sup>(18)</sup> SEC(2006) 761 final.

<sup>(19)</sup> Se as empresas litigantes estão registadas em vários Estados-Membros e desenvolveram a sua actividade em diferentes países, até a questão de saber qual o tribunal nacional competente não é pacífica.

<sup>(20)</sup> Os principais escritórios de advogados já reuniram esse género de textos, que, claro, são para uso próprio.

## ANEXO

**ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

As seguintes propostas de alteração, que receberam pelo menos um quarto do número de votos, foram rejeitadas durante o debate:

**Ponto 3.2.10.1**

Suprimir:

~~«3.2.10.1 Quanto aos serviços bancários atrás referidos, a concorrência enfrenta entraves à entrada, falta de escolha e, provavelmente, existência de posições dominantes.».~~

*Justificação apresentada por SARTORIUS*

O ponto não é claro porque não se compreende a que entraves se refere, nem a que escolhas, nem a que posições dominantes. Isto pode criar confusão a menos que se explique detalhadamente, sem generalizar.

O sector bancário europeu é sem dúvida um dos sectores mais competitivos da economia europeia. Esta concorrência beneficia os consumidores e o sector.

Se se refere aos obstáculos para conseguir uma maior integração intra-europeia do sector nos serviços bancários a retalho (*retail banking*), os principais obstáculos advêm da falta de harmonização das regulamentações referentes à protecção do consumidor e aos sistemas fiscais. Deve-se colocar a ênfase nesta harmonização. Um passo importante vai ser a colocação em prática do espaço único de pagamentos (SEPA — *Single Euro Payments Area*) que vai alterar profundamente a questão dos cartões de crédito e os pagamentos transfronteiriços.

*Justificação apresentada por PATER*

As razões que levam à proposta de supressão deste ponto são as seguintes:

- o texto é pouco preciso e pode, conseqüentemente, dar a impressão que o Comité se opõe aos entraves naturais à entrada no mercado dos serviços bancários, que tenham por objectivo assegurar um nível adequado de protecção;
- não é claro a que se refere a expressão «falta de escolha», já que o mercado dos serviços bancários é um dos sectores mais competitivos da economia europeia;
- caso existissem exemplos de posições dominantes (prejudiciais aos clientes), é óbvio que a DG Concorrência, elogiada por mais de vinte vezes neste parecer, tomaria de imediato as medidas necessárias para prevenir os efeitos negativos;
- este ponto está à margem do fio condutor do parecer, pelo que a sua supressão, longe de tornar o texto obscuro, vai sim simplificá-lo, tornando-o mais coerente e claro.

*Justificação apresentada por BURANI*

Afirmar que a concorrência enfrenta «entraves» em matéria de serviços bancários não corresponde à verdade, como qualquer pessoa pode verificar. Não se dão exemplos de entraves (que de qualquer forma não existem (e se os houvesse deveriam ser apontados). Quanto à «falta de escolha» há milhares de bancos na União que rivalizam uns com os outros no que se refere à qualidade de serviços e às tarifas. Em matéria de «posições dominantes», o consumidor pode sempre escolher entre bancos de todos os tipos e dimensões, desde multinacionais a bancos privados ou cooperativas locais. Se houvesse casos de «posições dominantes» as autoridades nacionais e europeias da concorrência já teriam actuado o que, até agora, não aconteceu. Este ponto repete lugares-comuns sobre entraves à livre prestação de serviços financeiros sem apresentar provas das afirmações que faz.

*Resultado da votação:*

Votos a favor: 66

Votos contra: 71

Abstenções: 25

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a protecção do solo e altera a Directiva 2004/35/CE»**

COM(2006) 232 final — 2006/0086 (COD)

(2007/C 168/05)

Em 10 de Novembro de 2006, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 21 de Março de 2007, sendo relator Staffan NILSSON.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 118 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Síntese do parecer

1.1 O Comité Económico e Social Europeu saúda a estratégia para a protecção dos solos ao nível europeu e é favorável, em princípio, a uma directiva-quadro.

1.2 A estratégia da UE deve-se concentrar nos domínios onde há maior perigo para as terras aráveis, por exemplo alterações na utilização do solo (uso de terras aráveis para construção de edifícios, estradas, etc.), zonas industriais contaminadas e impermeabilização dos solos. A estratégia da UE deve respeitar o princípio da subsidiariedade.

1.3 Os custos da degradação do solo devem ser suportados pelo responsável pelos prejuízos, de forma proporcional, e não, em primeira instância, pelo utilizador do solo.

1.4 Se o objectivo da directiva-quadro é assegurar uma base comum para a protecção dos solos, todos os Estados-Membros devem estar igualmente empenhados, caso contrário poderá haver distorções da concorrência.

1.5 Explorar as terras e as florestas com boas práticas agrícolas contribui para manter e melhorar a qualidade dos solos.

1.6 As terras agrícolas destinadas à produção de alimentos pressupõem, por definição, que se usufrui do solo natural para fins de cultivo e que é inevitável haver algum impacto.

1.7 O CESE critica com veemência a Comissão Europeia por ainda não ter apresentado a sua proposta revista de uma nova directiva sobre as lamas de depuração. Pede à Comissão que o faça o mais brevemente possível, já que esta directiva é um dos elementos fundamentais para a protecção das terras agrícolas e para travar a contaminação dos solos por substâncias perigosas.

1.8 A recuperação de solo degradado, prevista no artigo 1.º (objecto e âmbito de aplicação), deve ser tratada em função da situação específica e analisada caso a caso.

1.9 A elaboração de políticas sectoriais nacionais, ao abrigo do artigo 3.º, não deve levar a distorções da concorrência entre os Estados-Membros.

1.10 As medidas que os Estados-Membros têm de tomar, de acordo com o artigo 4.º, devem manter-se dentro de proporções razoáveis.

1.11 O artigo 12.º, que prevê em certos casos a obrigação dos potenciais compradores de apresentarem um relatório sobre o estado do solo, tem de ter outra redacção.

1.12 As sanções, previstas no artigo 22.º, devem também ser proporcionais ao dano causado. Para o CESE é inaceitável que um só, e mesmo dano dê origem a várias sanções.

1.13 As medidas de reparação de danos que devem ser tomadas pelo operador, de acordo com o artigo 23.º, só são justificadas se os danos tiverem sido causados pelo próprio operador.

1.14 A constituição de um comité de peritos independente, vindos dos sectores público e privado, podia facilitar a aplicação da estratégia para protecção dos solos.

## 2. A proposta da Comissão

2.1 O solo pode ser considerado um recurso não renovável. A degradação do solo é um problema que se agrava com rapidez na Europa, acentuado por actividades humanas como certas práticas agrícolas e silvícolas, actividades industriais, turismo, desenvolvimento urbano e infra-estruturas de transportes.

2.2 O solo é um recurso de interesse comum para a UE e a inexistência de uma estratégia de protecção ao nível comunitário prejudicará a sustentabilidade e a competitividade da Europa a longo prazo. Diversas políticas comunitárias contribuem já para a protecção do solo, não formando, porém, uma política coerente. Apenas nove Estados-Membros têm legislação específica sobre protecção do solo, abrangendo muitas vezes uma única ameaça específica, como a contaminação do solo. A degradação do solo tem um forte impacto noutros domínios de interesse comum para a UE, como a água, a saúde humana, as alterações climáticas, a protecção da natureza e da biodiversidade biológica e a segurança dos alimentos.

2.3 Neste contexto, a Comissão propõe uma estratégia de protecção do solo para a Europa, que é apresentada numa comunicação, acompanhada por uma proposta de directiva-quadro e uma avaliação de impacto. A directiva-quadro estabelece princípios, objectivos e acções comuns. Exige que os Estados Membros adoptem uma estratégia sistemática para identificar e combater a degradação do solo, definir medidas de precaução e integrar a protecção dos solos noutras políticas. No entanto, permite alguma flexibilidade, cabendo aos Estados Membros decidir o nível de empenho, os objectivos específicos e as acções para os atingir, em virtude de a degradação do solo ter enormes variações em toda a Europa, onde foram identificados 320 tipos principais de solo.

2.4 Os Estados-Membros devem identificar zonas onde haja risco de erosão, diminuição da matéria orgânica, compactação, salinização e deslizamento de terras. Devem definir objectivos de redução dos riscos para essas zonas e estabelecer programas de acção para os alcançar. Terão igualmente de evitar maior contaminação, criar uma lista dos locais contaminados no seu território e elaborar estratégias nacionais de recuperação. Quando estiver à venda um local onde decorreu ou decorre uma actividade potencialmente contaminadora, o vendedor ou o comprador deve apresentar um relatório de situação do solo à administração pública e à outra parte na transacção. Por último, os Estados-Membros devem limitar ou mitigar os efeitos da impermeabilização, recuperando por exemplo zonas industriais abandonadas.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com a comunicação da Comissão sobre «Estratégia temática para a protecção dos solos» que surge na sequência de uma comunicação anterior, em 2002 <sup>(1)</sup>, e com a proposta de uma directiva-quadro para a protecção dos solos. Já no ano 2000, num parecer de iniciativa sobre as lamas de depuração utilizadas na agricultura <sup>(2)</sup>, o CESE tinha solicitado à Comissão Europeia que introduzisse critérios comunitários mínimos para a protecção dos solos.

3.2 Ao longo de quase quatro anos, a Comissão Europeia instaurou um processo de consulta aberto e abrangente, envolvendo várias consultas e debates, com vista a uma estratégia para a protecção dos solos. Este processo foi seguido também pelo CESE. As observações contidas neste parecer referem-se em primeira linha à proposta de directiva-quadro, sobre a qual o CESE foi consultado, mas também à comunicação da Comissão.

3.3 O solo e as suas funções são um recurso inestimável para a natureza, para o seu ciclo de vida e para a sobrevivência da humanidade. As actividades humanas influenciam de diversas formas as funções do solo e as suas utilizações. A estratégia da UE deve-se concentrar nos domínios onde há maior perigo para as terras aráveis, por exemplo alterações na utilização do solo, zonas industriais contaminadas, impermeabilização dos solos e erosão.

3.4 O solo e as suas funções estão ligados a várias outras áreas políticas que são reguladas tanto por legislação comunitária, como por legislações nacionais; é o caso da directiva da água e da directiva relativa aos nitratos, da legislação sobre produtos químicos, etc. Em alguns países já há legislação e medidas específicas para controlar e identificar os solos e a sua contaminação. Consequentemente, a proposta da Comissão deve ter o cuidado de não conduzir a um retrocesso, mas antes permitir a esses países suficiente flexibilidade.

3.5 A Comissão sublinha que os custos da degradação dos solos não são comportados pelo utilizador dos solos, mas sim pela sociedade e por outros actores. O CESE salienta que o causador dos danos tem de assumir a responsabilidade por eles e que muitas vezes não se trata do utilizador das terras. Em muitos casos os utilizadores sofrem os efeitos da poluição atmosférica, da contaminação proveniente de outras zonas devido a emissões industriais, de inundações e de outras emissões poluentes, estando, assim, sujeitos a influências nocivas pelas quais não são de forma alguma responsáveis.

3.6 O CESE verifica que a Comissão sublinha constantemente que as medidas de protecção têm de ser aplicadas directamente na fonte. O CESE concorda com esta abordagem que levará também a um equilíbrio adequado das responsabilidades. Esta abordagem terá igualmente efeitos noutras áreas legislativas que não dizem respeito especificamente aos solos.

3.7 O CESE apoia a adopção de uma estratégia específica para a protecção dos solos e a sua execução através de uma directiva-quadro específica. Desta forma, criam-se condições para uma protecção uniforme, baseada em regras fundamentais comuns, face a problemas que podem ser, por natureza, transfronteiriços. No entanto, para se conseguir de facto melhorar a protecção dos solos, é necessário integrar este domínio político em outras legislações.

3.8 A Comissão afirma ainda que os custos e os ganhos dependem do empenho e de como as oportunidades são aproveitadas, nomeadamente as que são oferecidas no quadro das normas ambientais da política agrícola comum. O CESE sublinha que continua a haver dúvidas quanto à forma correcta e uniforme como os Estados-Membros devem interpretar e aplicar a «ecocondicionalidade» [*cross-compliance*]. Este conceito foi introduzido como requisito na política agrícola comum. Se o objectivo da directiva-quadro é garantir uma base comum para a protecção dos solos e, nomeadamente, evitar que os operadores estejam sujeitos a numerosas obrigações económicas diferentes, os níveis de empenho têm também de ser semelhantes, a fim de evitar distorções na concorrência.

3.9 Como primeiro exemplo de actividades que podem contribuir para a degradação do solo, a Comissão cita as práticas inadequadas no sector agrícola e florestal. No entanto, explorar as terras e as florestas com boas práticas agrícolas contribui bastante para manter e melhorar a qualidade dos solos. As grandes ameaças para as terras aráveis são as alterações na utilização do solo, a expansão industrial, as infra-estruturas de transportes, a poluição atmosférica, o ozono troposférico e outros poluentes. Embora o ordenamento do território (planeamento urbano) não faça parte das competências da UE, mas sim das dos Estados-Membros, esta área tem também de ser tida em consideração.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 179 final.

<sup>(2)</sup> CESE 1199/2000, JO C 14 de 16.1.2001, pp. 141-150.

3.10 As forças do mercado e a actual política agrícola contribuíram para o reforço do desenvolvimento estrutural e da especialização, e, conseqüentemente, para uma separação progressiva entre as culturas e a pecuária, o que pode levar à diminuição dos níveis de matéria orgânica no solo. A nova política agrícola comum, com os seus pagamentos dissociados, reforça ainda mais essa tendência.

3.11 A Comissão considera que a agricultura pode ter uma influência positiva na qualidade dos solos, bastando para isso que seja ecológica, extensiva e que haja uma gestão integrada dos solos. Este ponto de vista é um pouco simplista. Tudo depende dos conhecimentos e das técnicas usados na gestão do solo. As terras agrícolas destinadas à produção de alimentos implicam, por definição, que se usufrui do solo natural para fins de cultivo. Isso significa que um certo impacto é inevitável e deve ser aceite se queremos produzir alimentos. Os efeitos nos solos agrícolas dependem do clima em geral e de variações meteorológicas e climatéricas específicas anuais, etc., mas isso não significa que devemos aceitar os fertilizantes, a erosão, a diminuição da camada de húmus, etc. Com os conhecimentos de que dispomos actualmente, uma exploração agrícola normal pode de facto ajudar a manter e a melhorar a qualidade dos solos. Poucos investidores têm uma tão grande visão de longo prazo como a dos agricultores e silvicultores, tanto a nível de investimentos, como de gestão dos solos. Convém completar e apoiar esta sensibilidade especial dos agricultores para a protecção dos solos com sistemas de aconselhamento, medidas voluntárias e incentivos.

3.12 A Comissão esclarece ainda que a directiva relativa à responsabilidade ambiental<sup>(3)</sup> contribui para reforçar a protecção do ambiente. O Comité é da mesma opinião. Ao mesmo tempo, deve-se salientar que não é compatível com uma concepção normal de direito o facto de um dano poder ser penalizado com até três sanções diferentes, como acontece actualmente: supressão dos subsídios, responsabilidade penal e encargos administrativos.

3.13 O CESE apoia uma utilização sustentável dos solos através de uma estratégia abrangente de protecção dos solos da UE.

3.14 A constituição de um grupo independente de peritos, vindos dos sectores público e privado, podia facilitar a aplicação da estratégia para protecção dos solos.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE critica com veemência a Comissão por ainda não ter apresentado a proposta de alteração da directiva relativa às lamas de depuração utilizadas na agricultura e às concentrações permitidas de metais pesados, que já está a ser preparada há vários anos. Na comunicação sobre protecção dos solos, a Comissão afirma a sua intenção de apresentar finalmente uma proposta de directiva sobre esse tema em 2007. A primeira comunicação sobre uma estratégia temática para a protecção dos solos de 2002 indicava que a revisão devia ser incluída na estratégia dos solos. Assim, retardou-se significativamente uma

das mais importantes medidas para reforçar a protecção dos solos e garantir a segurança da produção alimentar. É, por conseguinte, imperioso publicar esta directiva alterada relativa à utilização de lamas de depuração simultaneamente com a adopção da estratégia de protecção dos solos.

4.1.1 A actual directiva sobre as lamas de depuração<sup>(4)</sup> ainda permite uma elevada concentração de metais pesados e outros poluentes nas lamas que se podem espalhar nas terras aráveis. O CESE relembra o parecer de iniciativa que adoptou no ano 2000 sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva do Conselho 86/278/CEE relativa às lamas de depuração utilizadas na agricultura», em que já exigia disposições mais rigorosas para as concentrações de metais pesados. Lembra também que pouco se sabe sobre o conteúdo de outros poluentes químicos, sobre a forma como interagem entre si e sobre os seus efeitos no solo e na segurança dos produtos alimentares quando se espalham em terras cultivadas.

4.1.2 O CESE considera este assunto muito sério e remete para um estudo publicado por dois investigadores na revista de medicina «The Lancet» em Novembro de 2006. Apesar de se tratar de um estudo isolado, demonstra que poluentes bem conhecidos podem ter efeitos até aqui desconhecidos no cérebro de fetos e crianças de tenra idade. Os investigadores pensam que pode haver uma ligação entre esses fenómenos e doenças sérias, como o autismo, o défice de atenção ou a hiperactividade e os problemas de desenvolvimento. Muitas destas substâncias químicas existem igualmente em produtos de uso doméstico. As substâncias poluentes chegam às redes de esgotos de várias formas e, até agora, ainda não conhecemos suficientemente bem os efeitos que elas têm nas terras agrícolas onde as lamas de depuração são usadas como fertilizantes.

4.1.3 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter aparentemente mudado de opinião quanto ao facto de ser preferível, do ponto de vista ambiental, utilizar as lamas de depuração espalhando-as nas terras aráveis. É o que parece indicar o texto da comunicação sobre a estratégia de resíduos<sup>(5)</sup>. A Comissão também confirma nesse documento a sua intenção de apresentar uma proposta de revisão da directiva relativa às lamas de depuração, após a adopção da estratégia de protecção dos solos. O CESE considera, no entanto, que a Comissão não devia ter esperado, mas, sim, ter proposto já há muito tempo uma revisão radical da directiva sobre os níveis permitidos de concentração de metais pesados e outros poluentes nas lamas de depuração, especialmente quando a proposta de directiva afirma que tal é necessário para limitar a introdução de substâncias perigosas no solo.

4.1.4 A utilização de lamas de depuração na agricultura e o seu teor de poluentes é uma das questões fundamentais da protecção dos solos e da segurança alimentar. Aqui, coloca-se também a questão de saber se o utilizador do solo ou o produtor das lamas (as autarquias) devem ser responsabilizados por uma eventual degradação do solo. A questão da responsabilidade e do ressarcimento dos danos deve ser esclarecida numa directiva revista sobre as lamas de depuração.

<sup>(3)</sup> Directiva 2004/35/CE.

<sup>(4)</sup> 86/278/CEE.

<sup>(5)</sup> COM(2005) 666 final.

4.1.5 Uma legislação nova e mais segura em matéria de produtos químicos é também importante para a protecção dos solos em geral, e, mais particularmente, para a forma como a sociedade elimina as lamas de depuração ao espalhá-las nos solos. É essencial substituir os produtos químicos perigosos por outros menos nocivos, a fim de atingir o nível desejado de protecção dos solos.

4.1.6 O CESE apela à Comissão para que apresente sem demora a proposta de revisão da directiva e também análises de risco para mais substâncias do que as mencionadas na actual directiva. Este deve ser um dos elementos mais importantes da protecção dos solos para evitar o aumento da contaminação e garantir um elevado nível de segurança alimentar.

4.2 Segundo o artigo 1.º da directiva para a protecção do solo, as medidas de protecção incluem a recuperação e reparação de solos degradados de modo a alcançarem um nível de funcionalidade condizente, pelo menos, com a sua utilização actual e a utilização futura aprovada. O CESE concorda com o princípio, mas questiona o uso da expressão «pelo menos». Cada caso deve ser tratado de acordo com a situação específica e analisado isoladamente.

4.3 O CESE considera que a actual redacção do artigo 3.º permite aos Estados-Membros elaborarem políticas sectoriais nacionais que podem distorcer a concorrência. O artigo deve-se limitar a uma análise, mas quaisquer medidas têm de estar em consonância com as condições necessárias ao bom funcionamento do mercado único, as regras comuns e a justa concorrência.

4.4 Além disso, o CESE entende que o artigo 4.º deixa margem quase ilimitada para a intervenção. No que diz respeito às terras agrícolas, o CESE já afirmou nas observações acima que elas são afectadas por vários factores que o utilizador das

terras não pode controlar, como por exemplo influências meteorológicas sazonais, o clima em geral, etc. As condições impostas pelos Estados-Membros têm de ser razoavelmente proporcionais a esses factores. Do mesmo modo, deve haver, no geral, uma convergência entre as medidas dos vários Estados-Membros. Tal está de acordo com o disposto no artigo 9.º, que prevê as medidas adequadas para protecção dos solos.

4.5 O artigo 12.º prevê que se solicite, em certos casos, ao proprietário ou ao potencial comprador a apresentação de um relatório sobre o estado do solo. Na opinião do Comité seria um erro sobrecarregar um potencial comprador com uma tarefa dessa natureza. Devido às diferenças de legislação nos vários Estados-Membros é necessária flexibilidade. Para satisfazer esta necessidade deve-se reformular o artigo.

4.6 O artigo 17.º refere-se à plataforma voluntária que a Comissão pretende estabelecer. A Comissão deve assegurar que a plataforma contribui de facto para o intercâmbio de métodos similares, a fim de se garantir uma abordagem uniforme e condições de concorrência neutras. Sendo a troca de informação voluntária, é também desejável uma participação activa por parte da Comissão.

4.7 O artigo 22.º dispõe que os Estados-Membros devem determinar o regime de sanções. O CESE considera que, do ponto de vista da segurança jurídica, as sanções devem ser razoavelmente proporcionais ao dano causado. É igualmente inaceitável que um só prejuízo dê origem a várias sanções.

4.8 O artigo 23.º propõe uma alteração à Directiva 2004/35/CE no sentido de as autoridades poderem exigir ao operador medidas de reparação. Na opinião do CESE, tal exigência só é correcta se o dano for causado pelo próprio operador. O texto não é suficientemente claro a esse respeito.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## ANEXO

**ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

No decurso do debate, foi rejeitada a seguinte proposta de alteração, que recebeu pelo menos um quarto dos votos expressos:

**Ponto 1.1**

Dar a seguinte redacção:

*«O Comité Económico e Social Europeu saúda a estratégia para a protecção dos solos ao nível europeu e apoia o objectivo subjacente à proposta da Comissão, isto é, a protecção e a utilização sustentável dos solos. O CESE espera que a directiva-quadro proposta tenha plenamente em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. ~~é em princípio favorável a uma directiva-quadro.~~».*

*Resultado da votação*

Votos a favor: 47

Votos contra: 54

Abstenções: 13

O seguinte texto do parecer da Secção foi rejeitado em benefício de uma alteração adoptada pela assembleia, mas foi apoiado por mais de um quarto dos votos expressos:

**Ponto 1.15**

O CESE solicita aos legisladores nacionais e regionais e à Comissão que avaliem sistematicamente a legislação vigente relevante para a protecção dos solos.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 74 Votos contra: 33 Abstenções: 15

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a:**

- «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um procedimento de autorização uniforme aplicável a aditivos, enzimas e aromas alimentares»
- «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às enzimas alimentares e que altera a Directiva 83/417/CEE do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 1493/1999 do Conselho, a Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Directiva 2001/112/CE do Conselho»
- «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos aromas e a determinados ingredientes alimentares com propriedades aromatizantes utilizados nos e sobre os géneros alimentícios e que altera os Regulamentos (CEE) n.º 1576/89 e n.º 1601/91 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2232/96 e a Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho»
- «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos aditivos alimentares»

COM(2006) 423 final — 2006/0143 (COD)

COM(2006) 425 final — 2006/0144 (COD)

COM(2006) 427 final — 2006/0147 (COD)

COM(2006) 428 final — 2006/0145 (COD)

(2007/C 168/06)

Em 11 de Setembro de 2006, o Conselho decidiu, em conformidade com os artigos 37.º e 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, emitiu parecer em 21 de Março de 2007 com base no projecto do relator Antonello PEZZINI.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente o pacote de propostas sobre aditivos, enzimas e aromas alimentares e procedimentos comuns de autorização, na medida em que este permite realizar um mercado interno eficaz e competitivo, que garanta um elevado nível de protecção da vida e da saúde humana.

1.2 O Comité considera que regras claras e harmonizadas sobre o funcionamento das avaliações de segurança com um calendário seguro e previsível e custos reduzidos são uma garantia tanto para os consumidores como para os produtores, sobretudo os pequenos produtores.

1.3 O Comité subscreve o objectivo da Comissão: a harmonização dos sectores dos aditivos, aromas e enzimas, bem como a promoção da coerência entre estes, através da adopção de um procedimento único para a sua aprovação.

1.4 Apesar de a possibilidade de obter uma autorização única, válida para toda a UE, poder ser uma grande vantagem para o mercado único a médio/longo prazo, o Comité considera que há que ter presente o impacto das novas regulamentações nos produtos importados.

1.4.1 A Europa está em competição constante no mercado global, tanto na exportação como na importação, e as normas propostas são muitas vezes mais dispendiosas do que as

previstas no Codex Alimentarius, com possíveis distorções de concorrência para prejuízo das empresas europeias, sobretudo as pequenas empresas.

1.5 O Comité considera positivo o procedimento proposto — submeter à comitologia as alterações à lista comunitária, se forem cumpridos critérios de transparência rigorosos, um diálogo constante com os produtores e consumidores e mecanismos rápidos de inovação e desenvolvimento dos produtos.

1.6 O Comité apoia o reforço da acção da AESA/EFSA (Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos), para uma avaliação dos riscos transparente e baseada em dados científicos e argumentos objectivos que ofereçam garantias aos consumidores.

1.7 O Comité recomenda o reforço dos procedimentos e o potenciar dos recursos humanos e financeiros da AESA/EFSA, com vista a assegurar avaliações de elevada qualidade, transparentes e independentes, no pleno respeito dos critérios de confidencialidade.

1.8 O Comité é igualmente da opinião de que é oportuno reforçar o acompanhamento por parte dos Estados-Membros do consumo e uso de aditivos, enzimas e aromas, através de metodologias eficazes, que integrem os dados apresentados pela indústria.

1.9 O Comité concorda com uma revisão periódica das «listas positivas» de aditivos, enzimas e aromas, com a condição de esta ser baseada num diálogo constante e estruturado com os consumidores e produtores sem exigências adicionais, tanto em termos de custos como de tempo.

## 2. Justificação

2.1 Os progressos científicos e tecnológicos permitem obter produtos alimentares de melhor qualidade, graças, designadamente, à utilização de pequenas quantidades de enzimas, aromas e aditivos alimentares. Os mesmos progressos permitem evitar uma utilização imprópria destas substâncias.

2.2 Para melhorar a legislação comunitária com base no conceito «da exploração agrícola até à mesa», a Comissão anunciou no Livro Branco sobre a segurança dos alimentos (sobre o qual o Comité se pronunciou <sup>(1)</sup>) a sua intenção de actualizar e completar a legislação existente em matéria de aditivos e aromas, e de instituir disposições específicas sobre as enzimas (acções 11 e 13 do Livro Branco).

2.3 O Comité sempre teve como objectivo a garantia do bom funcionamento do mercado interno, assegurando simultaneamente um elevado nível de protecção da vida e da saúde humana e, várias vezes, defendeu a necessidade de adoptar uma perspectiva global e integrada da segurança alimentar na UE.

2.4 Para o CESE, «a legislação deve abranger toda a cadeia alimentar europeia, dos campos à mesa. Todos os elos da cadeia devem ser igualmente válidos e a Comissão deve garantir a aplicação efectiva da legislação comunitária» <sup>(2)</sup>.

2.5 A adopção de um procedimento comum para a aprovação das enzimas, aromas e aditivos, representa um elemento-chave inovador no pacote de propostas apresentado pela Comissão. Por conseguinte, o Comité partilha o objectivo da Comissão: a simplificação, com vista a harmonizar estes sectores. Tal permite evitar a multiplicidade de procedimentos de autorização por parte de cada um dos Estados-Membros, eliminando sistemas duplos de autorização e reduzindo sensivelmente a carga administrativa e burocrática.

2.6 No que toca aos **aditivos**, a legislação referente aos aditivos alimentares já foi harmonizada a nível europeu. Actualmente há 330 aditivos alimentares autorizados de acordo com a referida legislação e continuam a chegar pedidos de autorização de novos aditivos ou de novas aplicações.

2.6.1 Para avaliar estes pedidos, é necessário dispor de dados suficientemente aprofundados sobre o uso e as características destas substâncias, sobretudo para as decisões que se referem à gestão de riscos.

2.7 Graças a esta harmonização prevista para os aromas e as enzimas, os novos procedimentos para as autorizações serão mais céleres e reduzir-se-ão os custos relacionados da actualização das fichas técnicas como com das alterações da rotulagem.

2.8 No que se refere às **enzimas**, a actual incerteza jurídica que se prende com as diferenças nas legislações nacionais pode provocar não só distorções no mercado das enzimas alimentares mas também dificuldades administrativas e financeiras nos vários Estados-Membros. Além disso, na ausência de uma harmonização, manter-se-ia uma diversidade de níveis de protecção, devido às diferenças entre Estados-Membros em matéria de percepção de riscos, avaliação da segurança e regulamentações das enzimas alimentares.

2.8.1 Sublinha-se que, se por um lado a ausência de regras harmonizadas na UE pode criar obstáculos à livre circulação e ao comércio para a indústria produtora, por outro, a harmonização das avaliações de segurança e das autorizações da utilização de enzimas alimentares poderá permitir investimentos relevantes, sobretudo devido ao custo das autorizações, estimado na ordem dos 150-250 000 euros <sup>(3)</sup> por enzima.

2.8.2 A indústria das enzimas alimentares está empenhada em desenvolver de forma constante novas tecnologias e processos para inovar e melhorar a produção alimentar; contudo, não pode subvalorizar os possíveis riscos de natureza química, em termos de alergias, toxicidade e actividade microbológica residual. Estes riscos eventuais requerem uma avaliação contínua da segurança dos consumidores, sobretudo no que se refere às enzimas provenientes de organismos geneticamente modificados

2.9 No que se refere à legislação sobre **aromas** e alguns ingredientes alimentares com propriedades aromatizantes destinados a serem utilizados em produtos alimentares, deveria haver um procedimento de autorização mais eficaz para facilitar a gestão de uma «lista positiva» com cerca de 2 600 substâncias aromatizantes destinadas a produtos alimentares.

2.9.1 É evidente que a harmonização da legislação sobre aromas poderá permitir à União Europeia uma posição mais favorável nas negociações com países terceiros a partir do momento em que se incluírem os aromas no sistema do Codex Alimentarius, também para evitar a penalização das empresas europeias, sobretudo as PME.

2.9.2 Com a criação de um mercado uniforme e integrado de aromas na UE, a indústria europeia estará em condições de manter a sua primazia no sector da produção e desenvolvimento de aromas.

2.9.3 Por outro lado, não é de subvalorizar os custos adicionais necessários para a adaptação às novas normas em matéria de rotulagem dos aromas.

2.10 Na opinião do Comité, para garantir uma avaliação independente, transparente e de elevada qualidade da segurança dos aditivos, enzimas e aromas, a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos deve ser dotada de recursos e meios e devem ser previstos novos procedimentos.

<sup>(1)</sup> Ver parecer CES 585/2000 de 26.5.2000, relator: ATAÍDE FERREIRA. JO C 204 de 18.7.2000.

<sup>(2)</sup> Cfr. nota 1.

<sup>(3)</sup> Ver SEC(2006) 1044, ponto 3.3.

2.11 A passagem dos processos de decisão baseados na co-decisão com o Parlamento Europeu ao processo de comitologia, com recurso a comités para as autorizações, implica uma definição de critérios claros e transparentes para avaliar a garantia das vantagens previstas para os consumidores.

2.12 Como já foi assinalado pelo Comité em pareceres anteriores <sup>(4)</sup>, «para permitir a avaliação do progresso realizado na segurança alimentar e verificar se o novo sistema se mostra à altura das expectativas geradas, o CES sublinha a necessidade de definir critérios de avaliação, tais como o aumento ou a diminuição da confiança dos consumidores, a ocorrência e a gestão das crises alimentares, maior cooperação entre os interessados directos, etc».

### 3. Proposta da Comissão

3.1 O pacote de propostas apresentado pela Comissão visa tornar mais precisa e clara a legislação em matéria de aditivos e aromas alimentares e introduz novas normas para as enzimas, além de uma proposta que visa criar para os três sectores procedimentos comuns para as autorizações, baseados em pareceres científicos da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA/EFSA).

3.2 **Aditivos** — O objectivo das novas normas é simplificar e acelerar o sistema de autorização dos aditivos alimentares actualmente regulado pela Directiva 89/107/CEE. As autorizações para a inclusão da nova lista positiva de aditivos seriam baseadas no quadro de avaliação de riscos em matéria de segurança alimentar definido pela AESA/EFSA, de acordo com o previsto pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002. Propõe-se, ainda, uma revisão dos aspectos técnicos do actual sistema de autorizações e identificam-se novas disposições comunitárias harmonizadas para os aditivos utilizados noutros aditivos.

3.3 **Enzimas** — Propõe-se um novo quadro regulamentar para a avaliação, aprovação e controlo das enzimas para uso alimentar, bem como a elaboração de uma lista positiva de todas as enzimas utilizadas nos alimentos com fins tecnológicos, com base num parecer científico favorável da AESA/EFSA. Identificam-se igualmente disposições para a rotulagem das enzimas alimentares diferentes das utilizadas como auxiliares no processo.

3.4 **Aromas** — Está prevista a revisão das regras gerais definidas na Directiva 88/388/CEE para adaptar as normas aos desenvolvimentos tecnológicos e científicos, com a aprovação de um novo regulamento que defina regras mais claras sobre:

- Níveis máximos permitidos de algumas substâncias, de acordo com o parecer da AESA/EFSA;
- Uma «lista comunitária» de aromas e substâncias de base, autorizadas nos géneros alimentares;
- Condições mais rigorosas de utilização dos aromas e ingredientes alimentares com propriedades aromatizantes;
- Regras de rotulagem claras e uniformes.

<sup>(4)</sup> Ver parecer CES 404/2001 de 28.3.2001, relator: VERHAEGHE. JO C 155 de 29.5.2001.

3.5 **Procedimento comum de autorização** A proposta sugere a introdução de um procedimento comum único para a autorização de aditivos, aromas e enzimas alimentares com base em avaliação de segurança efectuada pela AESA/EFSA, bem como sobre a gestão de riscos. A autorização prevê a intervenção dos Estados-Membros e da Comissão no quadro do procedimento de comité de regulamentação. Com base nas avaliações científicas da AESA/EFSA, a proposta incumbe a Comissão da redacção e actualização das várias «listas positivas», uma para cada categoria de substâncias em questão. A inclusão de uma substância numa destas listas implica que a sua utilização tenha sido autorizada num plano geral para todos os operadores no mercado comunitário.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité é, em geral, favorável às propostas da Comissão, com a condição de que sejam salvaguardadas a eficácia e a competitividade do mercado interno, garantindo um elevado nível de protecção da vida e da saúde humana.

4.2 O CESE considera que o instrumento proposto, o regulamento, representa uma garantia relativamente à directiva, que permite diferentes interpretações na transposição da legislação.

4.3 Na opinião do Comité, a possibilidade de obter uma autorização única válida para toda a União Europeia pode certamente ser uma grande vantagem para o mercado único a médio/longo prazo.

4.3.1 Contudo, há que considerar o impacto dos novos regulamentos nos produtos importados e o facto de a Europa ser, apesar de tudo, um grande importador em competição constante no mercado global, quando as normas comunitárias são mais onerosas do que as actualmente previstas no Codex Alimentarius. Por conseguinte, este codex deveria ser adaptado de forma a não penalizar as empresas europeias.

4.4 A opção feita pela Comissão de submeter à chamada «comitologia» o processo de alteração da lista comunitária pode representar um passo positivo tanto para a indústria como para a sociedade civil, se forem mantidos elevados critérios de transparência e permitido, simultaneamente, acompanhar a inovação e o desenvolvimento de produtos novos e melhores, também no que se refere ao combate às alergias.

4.5 Basear os procedimentos de avaliação do risco em processos transparentes, assentes em dados científicos e argumentos objectivos representa, na opinião do Comité, um factor positivo da acção da AESA/EFSA

4.6 Na opinião do Comité, as novas responsabilidades atribuídas à AESA/EFSA deveriam ser acompanhadas de um reforço dos seus procedimentos, bem como do potencial dos seus recursos humanos e financeiros, com vista a garantir avaliações de elevada qualidade, transparentes e independentes, no pleno respeito dos critérios de confidencialidade.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Procedimento comum de autorização

5.1.1 O Comité considera que as medidas de aplicação constantes do artigo 9.º, nomeadamente o conteúdo, a redacção e a apresentação do pedido, os acordos para o controlo da validade dos pedidos e o tipo de informação, devem ser incluídos no parecer da AESA/EFSA.

5.1.2 No que se refere à actualização da lista comunitária, o sistema de autorização deveria ter prazos mais limitados, reduzindo os prazos dos 9 meses previstos na proposta de regulamento da Comissão para 3 meses, permitindo desta forma concluir o ciclo de exame e aprovação em 12 meses no total.

5.1.3 Da mesma forma, a possibilidade prevista no artigo 10.º de uma extensão, em casos particulares, do período de avaliação por parte da AESA/EFSA ou da Comissão, deve ter um prazo máximo, a indicar no regulamento.

5.1.4 O Comité considera que o procedimento comum de autorização deve incluir igualmente a previsão de revisão periódica e de actualização das listas, limitando os seus custos e encargos, com base num diálogo permanente e estruturado com os produtores e consumidores.

5.1.5 O sistema comunitário de autorização não deve ser, em caso algum, utilizado para justificar a criação de barreiras técnicas às trocas; devem, pois, ser excluídas as provas onerosas e as certificações nas importações e exportações.

### 5.2 Aditivos

5.2.1 Há que precisar melhor os critérios de identificação de «necessidades tecnológicas razoáveis», bem como de «vantagens e benefícios para os consumidores» referidos no art. 5.º.

5.2.2 No que toca à rotulagem, referidos no art. 20.º, as indicações deveriam ser claramente compreensíveis e identificáveis pelo grande público e uniformes em toda a Comunidade.

### 5.3 Enzimas

5.3.1 O Comité avalia de forma positiva o facto de todas as enzimas alimentares com funções tecnológicas caberem no âmbito do regulamento e serem apresentadas para aprovação com vista a serem incluídas na lista positiva comunitária.

5.3.2 Na opinião do Comité, tal como indicado para os aditivos, também no caso das enzimas convém incluir nos critérios de avaliação das «vantagens e benefícios para os consumidores».

5.3.3 Quanto à rotulagem, o Comité sublinha a necessidade de clareza e requisitos uniformes a nível comunitário, sem complexidades inúteis tanto para os produtores como para os consumidores.

5.3.4 Na opinião do Comité, deve evitar-se manter listas positivas na legislação vertical, criando um duplo sistema de autorizações para as mesmas enzimas. As directivas e regulamentos anteriores deveriam ser rapidamente alterados, para fazerem referência unívoca à nova regulamentação proposta.

### 5.4 Aromas

5.4.1 Na opinião do Comité, convém harmonizar os critérios de avaliação com os indicados para os aditivos, incluindo as «vantagens e benefícios para os consumidores».

5.4.2 O Comité defende a necessidade de mais clareza de informação no que respeita ao consumidor, nos termos do art. 14.º, sobre a natureza e origem dos aromas utilizados nos alimentos.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Alcançar a sustentabilidade nas pescarias da UE através do rendimento máximo sustentável»**

COM(2006) 360 final

(2007/C 168/07)

Em 4 de Julho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 21 de Março de 2007. Relator: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer, por 129 votos a favor, 4 votos contra e nenhuma abstenção.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que a nova orientação política da gestão da pesca na EU baseada no rendimento máximo sustentável (RMS), apesar de benéfica a longo prazo, pode acarretar consequências económicas e sociais muito duras de assumir pelo sector pesqueiro europeu. Por isso, o Comité recomenda que se avaliem muito cuidadosamente as vantagens e os inconvenientes da sua aplicação do ponto de vista económico, social e ambiental.

1.2 Como há uma grande incerteza na estimação do rendimento máximo sustentável das diferentes populações de peixes, o CESE recomenda à Comissão que nos seus planos a longo prazo estabeleça ajustamentos anuais razoáveis, graduais e flexíveis, devidamente consensualizados com todos os sectores afectados. Para tanto, deverá realizar desde o início consultas apropriadas aos Conselhos Consultivos Regionais, ao Comité Consultivo da Pesca e da Aquicultura da EU e ao Comité Paritário para os Problemas Sociais na Pesca Marítima, dando-lhes tempo suficiente para que os respectivos membros possam verificar com os associados os termos das propostas apresentadas.

1.3 Neste sentido, o CESE recomenda à Comissão especial cuidado no estabelecimento das taxas anuais de mortalidade por pesca com o objectivo de obter a longo prazo o rendimento máximo sustentável nas pescarias mistas.

1.4 O CESE não subscreve o argumento da Comissão Europeia de que com esta política de gestão da pesca se reequilibra a balança comercial, pois a diminuição do abastecimento do mercado pelas empresas comunitárias será imediatamente compensada por importações de países terceiros. Portanto, o Comité insta com a Comissão Europeia para que exerça especial vigilância e controlo das referidas importações para o mercado comunitário.

1.5 O Comité considera que a Comissão e os Estados-Membros da UE devem ter em conta os outros factores ambientais que se mencionam no presente parecer e que também influem na evolução dos ecossistemas marinhos, e recomenda que exijam aos actores económicos cujas actividades incidam nos mesmos restrições equivalentes às solicitadas para o sector pesqueiro.

1.6 Em relação ao ajustamento necessário para alcançar o rendimento máximo sustentável, o Comité considera que os dois enfoques propostos pela Comissão podem ser complementares, cabendo aos Estados-Membros aplicar as medidas que tenham por mais oportunas em função dos efeitos económicos e sociais nos respectivos sectores pesqueiros. O CESE está preocupado com o facto de o Fundo Europeu da Pesca (FEP) não estar suficientemente dotado para fazer frente ao impacto da aplicação deste novo sistema de gestão.

## 2. Justificação

2.1 A Comunicação da Comissão sobre «alcançar a sustentabilidade nas pescarias da UE através do rendimento máximo sustentável» (1), motivo do presente parecer, revela a posição da Comissão sobre a melhoria do rendimento económico do sector das pescas no contexto da política comum das pescas.

2.2 Fundamenta esta melhoria do rendimento económico na eliminação gradual da pesca excessiva, que trará benefícios económicos para o sector em termos de redução dos custos, de aumento das capturas e da rentabilidade das pescarias e de redução das devoluções.

2.3 Para alcançar tais objectivos, a Comissão considera que chegou o momento de gerir as actividades pesqueiras comunitárias de forma diferente, tendo como objectivo o sucesso e não apenas a tentativa de evitar o fracasso.

2.4 A presente comunicação apresenta uma nova abordagem política com vista à aplicação na Comunidade de uma gestão das pescarias baseada na obtenção do rendimento máximo sustentável (RMS) das populações de peixes, mediante a fixação de taxas de mortalidade a longo prazo.

2.5 Esta nova orientação política assenta no compromisso político internacional, subscrito pelos Estados-Membros da União Europeia na Cimeira Mundial de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável (Setembro de 2002), no sentido de manter ou recuperar as populações de peixes até um nível em que possam produzir o rendimento máximo sustentável, tentando atingir esse objectivo para as populações mais depauperadas de forma urgente e, em qualquer caso, até 2015.

(1) COM(2006) 360 final, de 4.7.2006.

2.6 Trata-se por isso, de aplicar uma abordagem de gestão a longo prazo, centrada na exploração óptima do potencial produtivo dos recursos marinhos vivos da Europa. Esta abordagem é coerente com o objectivo mais global da política comum da pesca de garantir condições sustentáveis dos pontos de vista económico, ambiental e social.

2.7 Os benefícios económicos para o sector pesqueiro atrás referidos só poderão ser alcançados se se limitar mais a intensidade da pesca durante um período transitório. O ritmo da mudança deverá associar todos os interessados ao correspondente processo de decisão. A assistência financeira, prevista no Fundo Europeu para as Pescas, deverá contribuir para mitigar as repercussões sociais e económicas durante a fase transitória.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O princípio que rege a decisão da Comissão para aplicar uma gestão da pesca baseada no rendimento máximo sustentável é o de que se pescou demasiado em relação ao potencial de produção de algumas unidades populacionais.

3.2 Ao reconhecer que algumas populações de peixes diminuíram drasticamente nas águas europeias durante os últimos 30 anos, principalmente devido à pesca excessiva, o Comité concorda que é desejável passar para níveis de pesca mais sustentáveis.

3.3 A Comissão considera que a aplicação de sistemas de gestão das unidades populacionais de peixes com base no rendimento máximo sustentável garantirá que as populações não sejam dizimadas, permitindo a constituição de unidades populacionais maiores.

3.4 O CESE considera que o princípio de aplicação é correcto, dado o rendimento máximo sustentável de uma população de peixes ser a quantidade de biomassa (quantidade de peixes) que se pode extrair de forma que a produção futura dessa população não seja afectada. Consequentemente, apoia plenamente a ideia de que a política de gestão das pescas se baseie neste princípio.

3.5 Não obstante, o Comité frisa à Comissão que qualquer alteração de sistema de gestão comporta riscos e que, por isso, se devem avaliar muito cuidadosamente os benefícios e os inconvenientes.

3.6 A Comunicação apresenta com grande pormenor os benefícios do sistema de gestão baseado no rendimento máximo sustentável, sobretudo os de carácter ambiental, mas não os aprofunda e, sobretudo, não aprofunda os inconvenientes de tipo económico e social do sistema para o sector das pescas.

3.7 Entre os benefícios elencados pela Comissão, o CESE não concorda com o argumento de que com esta política de gestão de pesca se vai melhorar o equilíbrio comercial, dado que o vazio deixado pelas empresas comunitárias que venham a desaparecer devido ao cumprimento dos objectivos do RMS será ocupado imediatamente por empresas de países terceiros, já que o mercado dos produtos da pesca está condicionado pelo facto de dever garantir um aprovisionamento contínuo.

3.8 A abordagem geral que a Comissão estabelece para o novo sistema de gestão consiste na redução da mortalidade por pesca: para permitir que os peixes cresçam mais e alcancem um valor e um rendimento mais elevados no momento da captura, há que reduzir a proporção de peixes que são capturados e retirados do mar.

3.9 Todavia, a Comunicação reconhece que as populações de peixes são difíceis de medir e que, embora a pesca (mortalidade por pesca) represente o principal factor que influencia o estado da unidade populacional, outros factores, como as condições ambientais e a afluência de juvenis, também desempenham um papel nesse processo.

3.10 Por isso, a Comunicação propõe uma estratégia a longo prazo de reposição das unidades populacionais para alcançar uma situação de equilíbrio entre a actividade de pesca e a capacidade de produção das unidades populacionais, o que pode ser feito de forma gradual, reduzindo o número de navios que pescam ou o esforço de pesca que exercem.

3.11 Para permitir que os pescadores possam retirar o rendimento máximo sustentável de cada unidade populacional, temos de definir o objectivo, em termos de intensidade de pesca, que seja mais apropriado para cada unidade populacional, com base nos melhores pareceres científicos disponíveis. Temos igualmente de decidir o ritmo a que se deverá proceder aos ajustamentos anuais necessários para chegar a esse objectivo. Essas decisões devem ser aplicadas através de planos a longo prazo, como se prevê no regulamento-quadro da política comum da pesca.

3.12 Actualmente, a gestão das pescas a nível comunitário realiza-se em conformidade com os princípios da segurança e da precaução para as unidades populacionais. Os TAC (Total Admissível de Capturas) e as quotas de captura que anualmente se estabelecem assentam em relatórios científicos comprovados, e a algumas populações de peixes que se encontram em pior situação são aplicados planos de recuperação previstos no quadro da política comum de pescas, com o objectivo de as tornar a situar em níveis biológicos sustentáveis.

3.13 O CESE considera que a mudança de sistema de gestão é significativa, visto que implica a utilização de um objectivo biológico mais ambicioso que o previsto no actual sistema de gestão. Esta modificação implicará, por sua vez, em cada ajustamento anual, reduções de mortalidade por pesca consideráveis que, sem dúvida, exigirão reduções de frota e de esforço de pesca e, por isso, grandes sacrifícios às empresas comunitárias de pesca. O CESE não pode deixar de manifestar a sua preocupação com o facto de o Fundo Europeu da Pesca (FEP) não estar suficientemente dotado para fazer frente aos grandes sacrifícios atrás mencionados. Não obstante, se os objectivos previstos fossem alcançados, a situação poderia ser muito favorável para as empresas de pesca que continuassem em actividade.

3.14 Perante esta abordagem, o CESE quer manifestar à Comissão que existe um grau de incerteza considerável na quantificação do RMS das populações das diversas espécies. Face a tal incerteza, o Comité recomenda à Comissão que, nos seus planos a longo prazo, estabeleça ajustamentos anuais que sejam razoáveis.

3.15 Por conseguinte, o repto consiste em encontrar maneiras de ajudar as comunidades e as empresas do sector da pesca a ultrapassarem a fase de adaptação em boas condições. O Comité entende que isto requer medidas de apoio mais generosas e imaginativas do que as que a Comissão tem apresentado. Estas medidas justificam-se plenamente como meio de garantir uma transição atempada para um modelo mais sustentável de actividades de pesca no futuro.

3.16 Em qualquer caso, o Comité considera fundamental que, tal como prevê a Comunicação, ao processo de decisão dos planos a longo prazo, bem como relativamente ao ritmo de aplicação dos mesmos e às consequências dessa aplicação, se associem todas as partes interessadas mediante frequentes consultas aos Conselhos Consultivos Regionais (CCR). O CESE considera também que nestas consultas deve ser incluído o Comité Consultivo da Pesca e da Aquicultura da UE (CCPA) e o Comité Paritário para os Problemas Sociais na Pesca Marítima.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A implantação de sistemas de gestão da pesca com base no rendimento máximo sustentável implica analisar, como o faz a Comunicação, outra série de questões que afectam directamente este tipo de gestão:

- consequências ambientais e respectiva influência nas alterações dos ecossistemas marinhos;
- aplicação do sistema de gestão às pescarias mistas;
- gestão dos planos a longo prazo.

4.2 Consequências ambientais e respectiva influência nas alterações dos ecossistemas marinhos

4.2.1 A Comunicação admite que é extremamente incerto prever a forma como os ecossistemas marinhos se irão desenvolver em função das alterações climáticas e da meteorologia e que esses e outros factores ambientais poderão afectar as populações de peixes.

4.2.2 A Comissão, desconhecendo o grau de incidência de todos os factores ambientais, considera que, em muitos casos, é a própria pesca que representa o impacto mais importante e que a aplicação de níveis de intensidade de pesca mais baixos resultará em populações mais resistentes às alterações ecológicas.

4.2.3 Assim, a Comunicação propõe a redução da captura de peixe a um ritmo estável e sustentável para que, à medida que a mortalidade for sendo reduzida e as populações forem recuperando, haja maior conhecimento acerca dos ecossistemas e do seu potencial de produção, que permitam o ajustamento dos objectivos de gestão a longo prazo.

4.2.4 O CESE admite este princípio, desde que a mortalidade por pesca se reduza a um ritmo gradual e sustentável nas espécies que o imponham. A Comissão reconhece que a gestão de uma biomassa de peixes para atingir maiores dimensões a curto prazo pode gerar uma instabilidade inaceitável para o sector.

4.2.5 No entanto, o Comité considera que os «outros factores ambientais» que nem sequer são citados na Comunicação, como a acção dos predadores, a poluição, a exploração de jazidas de

petróleo ou gás, as instalações eólicas marítimas, a extracção de areia e inertes de origem marinha, etc., também influem na evolução dos ecossistemas marinhos.

4.2.6 O CESE solicita à Comissão e aos Estados-Membros que exijam aos agentes económicos cujas actividades também influenciam a abundância das populações de peixes e as alterações dos ecossistemas marinhos, restrições equivalentes às que são pedidas ao sector das pescas.

#### 4.3 Aplicação do sistema de gestão às pescarias mistas

4.3.1 Onde o sistema de gestão da pesca com base no rendimento máximo sustentável encontra uma maior dificuldade de aplicação é nas pescarias mistas.

4.3.2 A comunicação, consciente desta dificuldade, não trata em profundidade o sistema de gestão das pescarias mistas. O CESE considera que é neste tipo de pescarias que devem incidir os esforços dos contactos entre a Comissão e os CCR e CCPA.

4.3.3 A Comunicação analisa a importância, indiscutível segundo o Comité, de manter o equilíbrio entre os ecossistemas marinhos, considerando que diminuir a pesca dirigida a uma espécie de modo a favorecer os rendimentos de pesca de outra é uma abordagem de alto risco.

4.3.4 A complexidade do sistema reside no facto de que a pesca de todas as espécies presentes num ecossistema, tal como prevê a comunicação, deveria adequar-se às capturas (taxa objectivo) correspondentes à obtenção do rendimento máximo sustentável a longo prazo. Isto significa que entre as taxas de rendimento máximo sustentável estabelecidas para as diversas populações de um ecossistema que intervenham numa pescaria mista, nos planos a longo prazo, o máximo de capturas será definido pela espécie para a qual se fixa a longo prazo a taxa mais baixa para obter o seu rendimento máximo sustentável.

4.3.5 A comunicação assinala também que, para evitar a pesca excessiva acidental de uma espécie capturada como captura acessória, poderão ser necessárias, no contexto de alguns planos a longo prazo, medidas adicionais como, por exemplo, modificações das artes de pesca e zonas ou períodos de proibição da pesca.

4.3.6 O CESE considera que, embora a abordagem deste sistema de gestão seja coerente com o objectivo mais vasto da política comum de pescas, a Comissão deve avaliar muito cuidadosamente as diferentes taxas para obter o RMS e entrar em acordo com as partes interessadas nas pescarias mistas quanto à repercussão económica e social dos planos a longo prazo.

#### 4.4 Gestão dos planos a longo prazo

##### 4.4.1 Planos a longo prazo

4.4.1.1 A comunicação prevê que serão preparados pela Comissão com consulta dos sectores envolvidos, tendo como base aconselhamento científico imparcial e tendo devidamente em conta os impactos económicos, sociais e ambientais das medidas propostas.

4.4.1.2 Deverão definir um objectivo em termos de intensidade de pesca, bem como a forma como esse objectivo poderá ser alcançado de forma gradual, visando a diminuição de qualquer impacto negativo da pesca sobre o ecossistema, incluindo nas pescarias mistas medidas técnicas para garantir que as capturas de todas as populações sejam compatíveis com os respectivos objectivos e a possibilidade de explorar algumas populações a níveis de intensidade inferiores ao nível do RMS, de modo a obter ganho de produtividade noutras espécies.

4.4.1.3 Nos casos em que o aconselhamento científico não permita avaliar as acções necessárias para atingir as condições de rendimento máximo sustentável, os planos a longo prazo deverão utilizar a abordagem de precaução.

4.4.1.4 Finalmente, os planos e os objectivos que lhes estiverem associados terão de ser sujeitos a revisões periódicas.

4.4.1.5 O CESE considera que esta nova orientação política de gestão da pesca, que poderá ter indiscutíveis benefícios uma vez alcançado o RMS de todas as populações de peixes, poderia ter consequências drásticas para o sector das pescas, que veria diminuídas as suas capturas, sendo obrigado a uma redução das frotas e a perdas de postos de trabalho a curto prazo, que provocariam a fragilidade do tecido económico dos portos.

4.4.1.6 Por isso, o Comité insta a Comissão a que, nas consultas que prevê com o sector das pescas, adote uma certa flexibilidade no ritmo de aplicação dos planos a longo prazo, de forma que permita aos pescadores a adequação paulatina a este novo sistema de gestão.

4.4.1.7 No caso de pescarias mistas, o CESE estima que esta flexibilidade deve ser máxima quando existirem populações que se possam explorar plenamente por se encontrarem em boa situação.

#### 4.4.2 Gerir o ajustamento

4.4.2.1 A partir do momento em que sejam adoptados planos a longo prazo que definam objectivos adequados para cada população, os Estados-Membros terão de decidir o ritmo de mudança necessário para os atingir, bem como a forma de gerir a transição.

4.4.2.2 Segundo a comunicação, há duas abordagens, em termos gerais, para gerir essa transição:

— Reduzir a capacidade de pesca para os níveis estritamente necessários para pescar ao nível do objectivo que permite obter o rendimento máximo sustentável. De forma muito geral, esta abordagem pressuporia uma maior eficiência económica para as frotas restantes à custa de uma perda de navios de pesca e de trabalhadores.

— Manter a dimensão da frota mas a redução da sua eficiência de pesca, através da limitação da capacidade de pesca dos navios (por exemplo, limitando o seu tamanho, potência ou as artes de pesca que poderiam utilizar) com a possibilidade de reduzir o número de dias no mar. Esta abordagem manteria os actuais níveis de emprego, pagando o preço da falta de eficiência económica.

4.4.2.3 A decisão sobre a abordagem ou estratégia económica a aplicar corresponde a cada Estado-Membro, enquanto o papel da Comunidade nesse contexto é fornecer o enquadramento de gestão para a eliminação gradual da pesca excessiva através do instrumento financeiro Fundo Europeu para a Pesca.

4.4.2.4 A comunicação evidencia uma clara inclinação da Comissão pela primeira abordagem, assente na redução da capacidade das frotas nacionais, por ser mais facilmente controlável e porque a experiência indica que a redução da capacidade de frota gera menor rejeição social e menos problemas em termos de aplicabilidade que outro tipo de soluções.

4.4.2.5 O CESE reconhece que a redução da capacidade das frotas é o sistema ou abordagem mais eficiente para, gradualmente, eliminar a pesca excessiva. Todavia, o Comité considera que cada Estado-Membro elegerá, analisando as consequências económicas e sociais, a abordagem que mais lhe interessa, sem esquecer que as duas opções podem ser utilizadas simultaneamente até alcançar o objectivo do rendimento máximo sustentável das populações de peixes.

4.4.2.6 O CESE concorda com a proposta de analisar a nível regional as consequências económicas e sociais do ajustamento em vez de o fazer a nível europeu, já que as particularidades de cada frota variam de um Estado-Membro a outro.

4.4.2.7 Neste sentido, os planos a longo prazo serão específicos para cada pescaria, tratando dos grupos de populações capturados em conjunto, e poderão incluir elementos como a limitação da variação anual das possibilidades de pesca, de modo a garantir uma transição estável e suave.

4.4.2.8 Por fim, a Comunicação afirma que a criação de um conjunto completo de planos a longo prazo para dar cumprimento ao objectivo do rendimento máximo sustentável levará tempo. Por isso, a Comunidade deveria, com efeitos a partir de 2007, adoptar decisões de gestão que garantam que não há nenhum aumento da intensidade da pesca sobre as populações que já estão sujeitas a pesca excessiva. O CESE considera que as decisões que a Comissão Europeia possa adoptar para o ano de 2007 devem ser objecto de consulta prévia dos Conselhos Consultivos Regionais, do Comité Consultivo da Pesca e da Aquicultura da EU e do Comité Paritário para os Problemas Sociais na Pesca Marítima.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que proíbe a colocação no mercado, a importação e a exportação comunitárias de peles de gato e de cão e de produtos que as contenham»**

COM(2006) 684 final — 2006/0236 (COD)

(2007/C 168/08)

Em 4 de Dezembro de 2006, o Conselho decidiu, em conformidade com os artigos 95.º e 133.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 21 de Março de 2007 (relator: **D. RETUREAU**).

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 128 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité aprova a base jurídica (artigo 95.º TCE) e a natureza do instrumento (regulamento).

1.2 A Comissão não pode invocar competências próprias decorrentes do TCE que lhe permitam intervir em matéria de crueldade contra os animais, cometida fora do seu território; apenas pode recorrer às suas competências em matéria de comércio e de mercado interno das peles, devido a legislações nacionais diferentes que convirá harmonizar.

1.3 O Comité partilha do ponto de vista da Comissão segundo o qual só a proibição total poderá dissuadir os importadores de vestuário ou de brinquedos de importarem peles de gato e de cão e de produtos que as contenham para o território da União, e, assim, obstar ao tráfico em grande escala das peles proibidas.

1.4 O Comité desejaria que o termo «pele» fosse juridicamente explícito, designando especificamente a pele propriamente dita e seus componentes separados (pelo, pele), com a finalidade de proibir todos os possíveis usos das peles de gato e de cão.

1.5 O Comité insiste na efectividade dos métodos de controlo, bem como no recurso à comitologia para fixar as modalidades de controlo mais aceitáveis.

## 2. Justificação

2.1 A Comissão propõe, através de uma proposta de regulamento baseada no artigo 95.º TCE, a proibição de produção, importação, exportação e colocação no mercado de peles de gato e de cão na União Europeia.

2.2 O regulamento proposto dá resposta aos pedidos da sociedade civil, do Parlamento Europeu, e é uma prioridade da presidência alemã.

2.3 Aparentemente, é nomeadamente na Ásia que existem explorações de criação e abate de gatos e cães, em condições deploráveis, para produzir vestuário, acessórios e brinquedos a

partir da pele daqueles animais. Estas peles foram detectadas no mercado interno europeu.

2.4 Em geral, estas peles são transformadas por tratamento químico e tingimento, e vendidas sob apelações que dissimulam a origem; é cientificamente difícil identificar a origem animal exacta das peles, tanto pelo seu aspecto como pela análise DNA, dado que este é destruído pelo processo de transformação; aparentemente, só a espectrometria de massa poderia determinar, por método comparativo, a origem exacta do animal em questão. O controlo aduaneiro poderia, assim, ser extremamente difícil, o que explica designadamente as derrogações previstas no artigo 4.º da proposta.

2.4.1 Este artigo 4.º prevê que poderia ser tolerada a posse, para uso pessoal, de vestuário ou objectos que contêm peles proibidas; o Comité é de opinião que a posse e a utilização pessoal, ou a disposição destes bens privados em quantidades muito limitadas, deveriam ser excluídas do âmbito de aplicação do regulamento, a fim de evitar excessos de burocracia.

2.4.2 O uso eventual de peles não provenientes de criação, para fins de produção de peles e rotuladas como tal, poderia ser eventualmente submetido à comitologia.

2.5 Numa dimensão de proporcionalidade, a proibição total de produção, importação e comércio é a única medida possível, dada a natureza clandestina ou não declarada das importações, e a fraude relativa aos bens resultante da rotulagem fictícia do vestuário e objectos com teor de pele de cães ou gatos.

2.6 Alguns Estados-Membros e certos países terceiros já adoptaram medidas legislativas de proibição, embora com diferenças quanto à natureza e ao alcance; justifica-se a intervenção comunitária pela necessidade de harmonização do mercado interno.

2.7 Criou-se um sistema de informação e de acompanhamento para a detecção e os métodos de detecção das peles proibidas. A comitologia permitiria estabelecer uma lista das modalidades aceitáveis de controlo.

2.8 As sanções previstas pelos Estados-Membros devem ser proporcionadas e dissuasivas.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité aprova a base jurídica e a forma de regulamento; com efeito, não se pode invocar para os cães e gatos o bem-estar animal dos animais de criação das explorações agrícolas.

3.2 É um facto que estes animais se tornaram animais de companhia, que não são criados por causa da carne ou da pele ou para efectuar trabalhos, com excepção de certas raças de cães que são úteis para acompanhar e guiar pessoas com deficiência ou encontrar pessoas desaparecidas ou sob escombros ou sob neve, e outras tarefas úteis ao lado das pessoas, que os tornam mais simpáticos aos olhos da opinião pública.

3.3 A Comissão não pode invocar competências próprias decorrentes do TCE que lhe permitam intervir em matéria de crueldade contra os animais, cometida fora do seu território; apenas pode recorrer às suas competências em matéria de comércio e de harmonização do mercado interno das peles, eliminando obstáculos ao comércio de peles devido a legislações nacionais diferentes que convirá harmonizar a fim de evitar a fragmentação do mercado.

3.4 Dadas as importantes dificuldades técnicas para identificar as peles de gatos e cães transformadas, uma proposta que se limitasse a exigências de rotulagem seria inútil na prática; o Comité partilha do ponto de vista da Comissão segundo o qual só a proibição total poderá dissuadir os importadores de vestuário ou de brinquedos de importarem peles de gato e de cão e de produtos que as contenham para o território da União, e, assim, obstar ao tráfico em grande escala das peles proibidas.

3.5 Uma vez adoptado, o regulamento deveria ser comunicado à OMC a título de barreiras não pautais. Este regulamento está conforme com as regras do comércio internacional.

### 4. Observações na especialidade

4.1 O Comité desejava que o termo «pele» fosse juridicamente explícito, designado especificamente a pele propriamente dita e seus componentes separados (pelo, pele), com a finalidade de proibir todos os possíveis usos das peles de gato e de cão.

4.2 O Comité considera que convirá precisar a necessidade de evitar controlos aduaneiros das pessoas físicas por causa de objectos estritamente pessoais na sua posse em quantidade muito limitada, tanto nas fronteiras internas como externas; a troca ou a venda de uma peça de vestuário, ou uma dádiva a uma organização de caridade também não devem ser assimiladas ao comércio do âmbito de aplicação do regulamento.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proibição de exportação e o armazenamento seguro de mercúrio metálico»**

COM(2006) 636 final — 2006/0206 (COD)

(2007/C 168/09)

Em 15 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 133.º e do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 21 de Março de 2007, sendo relator **Frederic Adrian OSBORN**.

Na 435.ª reunião plenária, de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 126 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité apoia o empenho activo da União Europeia no esforço internacional de restringir a produção e o uso de mercúrio em todo o mundo e de garantir métodos seguros de armazenamento e eliminação. Para este fim, é importante que a Europa dê um bom exemplo no tratamento do problema do mercúrio na União e apoie medidas de controlo melhores em todo o mundo.

1.2 O Comité apoia, por isso, o objectivo geral da actual proposta de regulamento da Comissão de proibir a exportação de mercúrio da Europa e exigir o armazenamento seguro de excedentes de mercúrio na Europa. O CESE crê que proibir a exportação de mercúrio metálico da Europa e exigir que este seja armazenado de forma segura antes da sua eliminação final é especialmente relevante e oportuno nas circunstâncias actuais, em que se finaliza na Europa o processo cloro-alcálico com base em mercúrio.

1.3 Numa perspectiva futura, o Comité insta a Comissão a introduzir outros elementos o mais brevemente possível na sua estratégia sobre o mercúrio, assim como a tomar medidas para reduzir ainda mais o uso de mercúrio em processos e produtos na Europa e garantir que o mercúrio em fluxos de resíduos é eliminado de forma segura.

1.4 O Comité entende que a proibição jurídica deverá entrar em vigor com a máxima celeridade e que, até esse momento, a Comissão e as empresas envolvidas deverão ser incentivadas a reduzir as exportações para o mínimo possível.

1.5 O Comité considera que as condições de armazenamento propostas pela Comissão neste regulamento são as melhores disponíveis no momento. As autoridades competentes deverão levar a cabo avaliações de segurança nas instalações propostas para armazenamento, permitindo que os locais sejam controlados regularmente a partir do momento em que estejam operacionais. O Comité insta a Comissão a obter relatórios dos Estados-Membros sobre o desenvolvimento nesta matéria e a propor medidas adicionais caso as condições de armazenamento se revelem insatisfatórias.

## 2. Contexto do parecer

2.1 O mercúrio é um elemento natural da terra, com uma abundância média de 0,05 mg/kg na crosta terrestre e variações locais significativas. O mercúrio está também presente em níveis muito baixos na biosfera. A sua absorção pelas plantas poderá também contribuir para a presença do mercúrio em combustíveis fósseis tais como o carvão, o petróleo e o gás

2.2 Os níveis ambientais de mercúrio aumentaram consideravelmente desde o início da era industrial. A combustão de combustíveis fósseis liberta quantidades significativas de mercúrio. Além disso, o mercúrio é extraído de minerais (principalmente de cinábrio) e utilizado para diversos fins industriais. O mercúrio proveniente de processos industriais e de resíduos difunde-se também no ambiente. No passado, houve práticas que deixaram vestígios de mercúrio em aterros, resíduos de mineração, zonas industriais contaminadas, solos e sedimentos. Mesmo regiões que não libertam quantidades significativas de mercúrio, tais como o Ártico, são afectadas devido ao transporte transcontinental e global de mercúrio.

2.3 Uma vez libertado, o mercúrio sobrevive no ambiente sob diversas formas circulando no ar, na água, nos sedimentos, no solo e na biota. A sua forma pode transformar-se (primeiramente através do metabolismo microbiano) em metilmercúrio que tem a capacidade de se acumular nos organismos (**bioacumulação**) e de se concentrar nas cadeias alimentares (**bioamplificação**), especialmente na cadeia alimentar aquática (peixes e mamíferos marinhos). O metilmercúrio é, por isso, a forma mais importante. Quase todas as formas de mercúrio em peixes são metilmercúrio.

2.4 O mercúrio está hoje presente em vários meios ambientais e alimentos (especialmente no peixe) por todo o mundo e em níveis que prejudicam os humanos e a vida selvagem. Em algumas zonas do mundo, incluindo zonas da Europa, um número significativo de população humana está exposto a quantidades de mercúrio acima dos níveis considerados seguros. Há consenso geral quanto à necessidade de minimizar e eliminar, sempre que possível e com a máxima celeridade, as libertações de mercúrio para o ambiente.

2.5 Não obstante o declínio no consumo global de mercúrio (a procura global decresceu em mais de metade relativamente aos níveis de 1980) e os preços baixos, a extracção mineira de mercúrio ocorre ainda em vários países do mundo. Na Europa, a produção primária cessou, mas o mercúrio continua a ser isolado como produto secundário de outros processos de extracção.

2.6 Uma ampla quantidade de mercúrio chega igualmente ao mercado global na sequência da conversão ou encerramento de instalações na Europa destinadas à produção cloro-alcálica em que era utilizado mercúrio. Este mercúrio residual é tipicamente vendido a preços baixos à sociedade Minas de Almadén, em Espanha, que o vende a outros países.

2.7 Apesar dos muitos esforços neste sentido, nem o Euro Chlor nem a sociedade Almadén podem assegurar que, no âmbito deste acordo, o mercúrio exportado da UE não contribui para a poluição global, uma vez que não há um controlo sobre o mercúrio depois de este abandonar as instalações da Almadén. Assim, a exportação de mercúrio poderá conduzir ao seu uso em processos e produtos não regulamentados noutros países e a quantidades maiores de resíduos contaminados e emissões de mercúrio. Por isso, é desejável evitar que o afluxo significativo de excedentes de mercúrio, resultante da interrupção de processos cloro-alcálicos com base em mercúrio, entre no mercado global.

### 3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 Em 28 de Janeiro de 2005, a Comissão aprovou a Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à Estratégia Comunitária sobre o Mercúrio (COM(2005) 20 final). A Estratégia propõe vinte acções para todos os aspectos do ciclo de vida do mercúrio. Duas das acções propostas pela Estratégia dizem respeito à exportação e ao armazenamento do mercúrio.

3.2 A proposta de regulamento da Comissão ora em apreço dá seguimento a estas acções. A proposta tem como objectivo proibir a exportação de mercúrio metálico da Comunidade, assim como garantir que o mesmo não reentra no mercado e é armazenado de forma segura, em conformidade com as acções 5 e 9 definidas na Estratégia Comunitária sobre o Mercúrio. O objectivo fundamental consiste em limitar outros acrescentos à «reserva global» de mercúrio já libertada.

3.3 O regulamento proposto pretende proibir a exportação de mercúrio da UE a partir de 1 de Julho de 2011. A partir da mesma data, o mercúrio que já não é usado na indústria cloro-alcálica, o mercúrio obtido da purificação de gás natural e na produção de metais não ferrosos têm de ser armazenados com segurança.

3.4 A Comissão fez amplas consultas sobre a proposta, e a sociedade MAYASA (Minas de Almadén y Arrayanes), o governo espanhol e a indústria cloro-alcálica europeia — os parceiros mais directamente afectados — concordaram em proibir a exportação a partir dessa data. A Comissão tomou nota de que o CEFIC (Conselho Europeu da Indústria Química) se comprometeu voluntariamente a garantir o armazenamento seguro de mercúrio da indústria cloro-alcálica a partir de 1 de Julho de 2011.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité apoia resolutamente o objectivo de levar a Europa à liderança no esforço global de reduzir a libertação e emissão de mercúrio para o ambiente através da restrição da produção e do consumo de mercúrio e promovendo a sua substituição por outros materiais, processos e produtos mais seguros. O Comité acredita que o Regulamento REACH facilitará estes esforços.

4.2 O Comité congratula-se com o facto de a exploração mineira e a extracção de mercúrio de minérios terem cessado na União Europeia. O Comité considera que a Comissão deverá continuar a analisar este assunto e preparar-se para proibir a extracção de mercúrio, caso haja a intenção de retomá-la na Europa por razões comerciais. O CESE recomenda ainda que a Comissão considere medidas adicionais para desencorajar a produção de mercúrio enquanto produto secundário na extracção de outros minerais e garantir o armazenamento e eliminação seguros dos excedentes de mercúrio.

4.3 Numa perspectiva externa à Europa, o Comité apoia o empenho activo da União Europeia no esforço internacional de restringir a produção e o uso de mercúrio em todo o mundo e de garantir métodos seguros de armazenamento e eliminação. Para este fim, é importante que a Europa dê um bom exemplo no tratamento do problema do mercúrio na União e apoie medidas de controlo melhores em todo o mundo.

4.4 Neste contexto, a proibição da exportação de mercúrio metálico da Europa e a exigência de um armazenamento seguro antes da eliminação é um passo útil, sendo especialmente relevante e oportuno nas circunstâncias actuais, em que a fase final do processo cloro-alcálico com base em mercúrio na Europa pode ter libertado grandes quantidades de excedentes de mercúrio para o mercado mundial. O Comité apoia, por isso, o objectivo geral da actual proposta de regulamento da Comissão de proibir a exportação de mercúrio da Europa e exigir o armazenamento seguro de excedentes de mercúrio na Europa.

4.5 Contudo, o problema não acaba aqui. O Comité aconselha a Comissão a tomar medidas adicionais para reduzir o uso de mercúrio em processos e produtos na Europa e garantir que o mercúrio em fluxos de resíduos é eliminado de forma segura. O CESE insta ainda a Comissão a considerar medidas adicionais que possam ser tomadas a nível internacional para promover uma melhor gestão do mercúrio em todo o mundo, incluindo a negociação de medidas adequadas de cooperação para apoiar a transferência para tecnologias de substituição do mercúrio, soluções de captura e armazenamento de mercúrio e eventualmente um acordo internacional sobre a gestão e o controlo de mercúrio.

### 5. Observações na especialidade

5.1 O Comité observa que a presente proposta se aplica unicamente à exportação de mercúrio metálico (artigo 1.º). O CESE considera urgente avaliar a possibilidade de alargar a proibição de exportação aos compostos de mercúrio e aos produtos que contêm mercúrio, nos termos do artigo 5.º. Seria desejável fixar um prazo para esta avaliação. Deveriam ser consideradas medidas adicionais exigindo a substituição do mercúrio por materiais menos tóxicos ou poluentes em produtos e processos na União.

5.2 A Comissão propôs originalmente que a proibição à exportação entrasse em vigor em 2011, tendo o Parlamento recomendado que fosse antecipada para 2010. As ONG continuam a exercer pressão para que a proibição entre em vigor numa data anterior. O Comité entende que a proibição jurídica deverá entrar em vigor com a maior brevidade possível e que, até esse momento, a Comissão e as empresas envolvidas deverão ser encorajadas a reduzir as exportações para o mínimo possível.

5.3 A Comissão propõe (artigo 2.º) que o mercúrio proveniente da produção cloro-alcálica interrompida, o mercúrio obtido pela depuração de gás natural e o mercúrio obtido como produto secundário das operações de extracção e fusão de metais não ferrosos sejam armazenados de forma segura. O artigo 3.º especifica o armazenamento quer numa mina de sal subterrânea quer em instalações exclusivamente destinadas ao armazenamento temporário de mercúrio. Tais instalações deverão respeitar normas de segurança definidas e práticas de gestão, sendo da responsabilidade do Estado-Membro estabelecer estas instalações ou associar-se a outro Estado-Membro com condições mais favoráveis para o fazer. Tal como a proibição de exportação, estas condições pretendem garantir que as quantidades de excedentes de mercúrio de processos industriais maiores são removidas do mercado e armazenadas de uma forma segura.

5.4 O Comité avalia estas condições de armazenamento como sendo as melhores disponíveis no momento. O Comité considera muito importante que as avaliações do impacto ambiental e de segurança, a realizar pelas autoridades competentes a todas as instalações de armazenamento propostas, permitam um controlo regular das instalações a partir do momento em que estas estejam operacionais. O Comité insta a Comissão a obter relatórios de Estados-Membros sobre o desenvolvimento nesta matéria e a preparar-se para propor medidas adicionais caso as condições de armazenamento se revelem insatisfatórias.

5.5 É importante que os operadores que tenham vindo a usar mercúrio cubram os custos do seu armazenamento seguro. O Comité observa que as condições de armazenamento dos excedentes de mercúrio resultantes da interrupção de processos

cloro-alcálicos deverão ser aplicadas na sequência da consulta e do acordo de empresas industriais relevantes e que o Euro Chlor está a preparar um acordo voluntário, paralelamente ao regulamento, comprometendo os seus membros a usar infra-estruturas seguras de armazenamento. O Comité saúda esta iniciativa de um agrupamento industrial responsável. Uma vez que estas condições englobam todas as empresas relevantes e podem ser asseguradas de uma forma transparente através de um controlo, o Comité acredita que este será o melhor método para garantir uma aplicação eficaz. O Comité recomenda que a Comissão explore a hipótese de celebrar acordos semelhantes com produtores industriais relevantes de mercúrio metálico, tais como a indústria de energia eléctrica e a indústria de extracção e fusão de metais não ferrosos.

5.6 O Comité salienta que o controlo e o reforço de novas condições serão especialmente importantes. A exigência de armazenamento e eliminação do mercúrio fará com que o mercúrio passe de um activo comerciável para um passivo que implicará custos aos seus proprietários. Nestas circunstâncias, os operadores pouco escrupulosos serão tentados a evitar que o mercúrio seja eliminado adequadamente e a desviá-lo para aterros ilegais. Será necessária uma manutenção de registos e uma vigilância rigorosas para evitar estes resultados negativos.

5.7 O Comité insta a Comissão a considerar acções adicionais para aplicar outros aspectos da estratégia relativa ao mercúrio com a maior brevidade possível. O CESE considera especialmente importante encorajar a eliminação de mercúrio em produtos de iluminação, joalheria, medicina dentária e cosmética, o mais rapidamente possível, e acelerar a tomada de medidas para reduzir ou eliminar emissões de mercúrio em instalações de combustão, crematórios e outras fontes relevantes para a poluição atmosférica causada pelo mercúrio. Poderão ser necessárias medidas adicionais para garantir que as quantidades significativas de mercúrio encontradas em fluxos de resíduos são armazenadas ou eliminadas, e não abandonadas para se difundirem e poluírem o ambiente. Todas estas medidas adicionais deverão ser, obviamente, avaliadas na totalidade, sob o aspecto do contributo da actividade envolvida para o problema global do mercúrio, bem como ao nível do custo e impacto das soluções propostas.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros»**

COM(2006) 815 final — 2006/0271 (CNS)

(2007/C 168/10)

Em 12 de Janeiro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 23 de Março de 2007. Relatora: Maureen O'NEILL.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor, 4 votos contra e nenhuma abstenção, o seguinte parecer.

### 1. Conclusões e recomendações:

1.1 Nos termos do n.º 2 do artigo 128.º do Tratado, a validade para 2007 das actuais orientações de emprego tem de ser confirmada por decisão do Conselho, subsequente a consulta do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social Europeu.

1.2 O CESE apoia a proposta de manutenção para 2007 das Orientações para o Emprego 2005-2007, tendo em conta as principais áreas de preocupação e as recomendações

1.3 O CESE recomenda vigorosamente a divulgação alargada e atempada às partes interessadas do calendário e do processo a adoptar, a fim de maximizar os benefícios deste processo, tirar partido da boa vontade e garantir o máximo de participação das partes interessadas e permitir tempo suficiente para as respostas ao nível comunitário e nacional, na fase de elaboração.

1.4 O CESE recomenda que se dê maior relevo à inclusão de pessoas com necessidades especiais nas novas orientações para o emprego, com objectivos específicos e maior reconhecimento das necessidades de política social. O CESE salienta a importância do envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil numa fase tão precoce quanto possível da elaboração das orientações pela Comissão, bem como da sua consulta sobre o documento final.

1.5 O CESE recomenda à Comissão que consulte o CESE o mais brevemente possível sobre a elaboração das orientações para o emprego, através de contactos formais e informais, a fim de promover uma abordagem proactiva do desenvolvimento das orientações para o emprego para os próximos três anos.

1.6 O CESE apela para metas mais ambiciosas e mensuráveis nas novas orientações ao nível comunitário e dos Estados-Membros, bem como para aumentar as competências da Comissão.

1.7 O CESE recomenda a disponibilização de sistemas de TIC adequados em todos os Estados-Membros para garantir a recolha de dados e facilitar o acompanhamento e a avaliação tanto pelos Estados-Membros como pela Comissão.

1.8 O CESE continua a recomendar que os programas nacionais de reforma incluam elementos comprovativos mais concretos de objectivos definidos, prazos, previsão de custos e de orçamentos atribuídos.

### 2. A proposta da Comissão

2.1 No início de 2007, a Comissão enviou ao CESE uma proposta como parte do processo de consulta para validar as «Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros» para 2007, que requerem confirmação por decisão do Conselho.

2.2 A Comissão propõe que as orientações para o emprego fixadas para 2005-2008 <sup>(1)</sup>, com base no artigo 128.º do Tratado, sejam mantidas para 2007 e tidas em conta pelos Estados-Membros nas suas políticas de emprego <sup>(2)</sup>.

2.3 Através desta proposta de decisão, a Comissão tem em conta a Estratégia de Lisboa, que vigora a partir de 2005, assente num novo ciclo de governação, com um pacote integrado de orientações que permanecem válidas até 2008. Estas abrangem as dimensões económica, social e ambiental.

2.4 Os Estados-Membros devem preparar Programas Nacionais de Reforma avaliados pela Comissão. Esta revisão anual regista os progressos verificados no cumprimento das orientações e apresenta conclusões que constituíram a base da proposta de prorrogação das orientações.

### 3. Anteriores observações do CESE

O CESE fez observações sobre as orientações em dois pareceres anteriores <sup>(3)</sup>. As principais áreas específicas ali assinaladas eram as seguintes:

— O prazo para a elaboração e adopção das orientações era muito curto e não permitia um verdadeiro debate sobre este importante tema com muitas partes interessadas tanto ao nível comunitário como nacional, com impacto nos processos democráticos em relação à elaboração dos programas nacionais.

<sup>(1)</sup> Orientações integradas para o crescimento e o emprego (2005-2008), COM(2005) 141 final.

<sup>(2)</sup> Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, COM(2006) 815 final.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre as *Orientações para as políticas de emprego 2005-2008* (relator: H. MALOSSE), JO C 286 de 17.11.2005. Parecer do CESE sobre as «Orientações para o emprego» (relator: W. GREIF), JO C 195 de 18.8.2006.

- Nas orientações em vigor, a tónica colocada nos Estados-Membros para definirem os seus próprios objectivos, é fonte de preocupação constante que as medidas políticas deixem de poder ser apreciadas em relação a objectivos específicos e quantificáveis, como nos programas anteriores, de que resultaram programas nacionais de reforma menos ambiciosos em relação à política de emprego, aos direitos e obrigações dos trabalhadores.
- Há necessidade de dar muito maior destaque à integração dos jovens no mercado de trabalho, com uma garantia de um primeiro emprego com perspectivas de futuro.
- Há que prosseguir o combate à discriminação em razão da idade, da deficiência ou das origens étnicas.
- A transição para a economia do conhecimento requer uma perspectiva muito mais rigorosa e central da formação profissional e da aprendizagem ao longo da vida para a adaptação às novas tecnologias, reestruturando a base industrial, e possibilitando aquisição de competências pelas pessoas.
- Deveria ser mais coerente a integração do investimento em investigação, desenvolvimento e inovação, tanto para estimular a economia como para criar novos empregos.
- Tem-se dado pouca atenção à igualdade entre homens e mulheres e à necessidade de conciliar a vida profissional e a vida familiar.
- Deve-se prestar mais atenção ao impacto das mutações demográficas e aos desafios do envelhecimento da mão-de-obra.
- Necessidade de reforçar e acompanhar a aplicação das políticas de imigração e o impacto na planificação da mão-de-obra nacional.
- Importância de financiamento adequado à escala nacional e comunitária para aplicar as medidas da política de emprego.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Em pareceres anteriores, o CESE acolheu com agrado a adopção das orientações integradas para 2005-2008, reiterando ainda que só haverá sucesso quando os Estados-Membros tomarem a sério as suas responsabilidades e aplicarem na prática nacional as prioridades aprovadas. Deve-se dar maior destaque ao verdadeiro envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil em todas as etapas de elaboração e aplicação.

4.2 O CESE reconhece que houve progressos em relação ao crescimento económico na UE-25 e através de medidas para o emprego específicas (\*), mas continua preocupado com o facto de persistir uma disparidade na aplicação das diferentes medidas nos diferentes Estados-Membros e entre estes, reiterando que há uma ausência de urgência e de prioridades para produzir uma mudança significativa.

4.3 O CESE gostaria de ver a Comissão ter um papel mais vigoroso na concepção dos objectivos comunitários e nacionais; o acompanhamento e avaliação dos progressos reforçariam o

valor dos relatórios anuais dos programas nacionais de reforma de cada Estado-Membro.

4.4 O CESE aprova as propostas da Comissão de atribuir financiamento dos fundos estruturais, sociais e de globalização para apoiar a aplicação das Orientações para o Emprego. O CESE salienta ainda a importância de um financiamento adequado à escala nacional e comunitária a fim de dar prioridade às iniciativas para o emprego.

4.5 O CESE reitera a sua preocupação com a ausência de progressos e desejaria que as medidas e alterações nas Orientações para o Emprego 2008-2010 reflectissem a necessidade de melhorar a situação.

#### 5. Áreas recorrentes de preocupação

Nas orientações integradas para o crescimento e o emprego definidas em 2005 determinaram-se áreas específicas a melhorar; o CESE mantém-se preocupado com o facto de que uma série de objectivos continuam por atingir, sente que há uma ausência de prioridades ao nível nacional e gostaria de ver medidas para colmatar estas lacunas nas novas orientações a emitir em 2008.

- O objectivo geral de 70 % para a taxa de emprego global não será provavelmente atingido neste período. Embora a taxa de emprego feminino atinja o objectivo de 60 %, esta taxa inclui trabalho a tempo parcial, flexível e temporário.
- Para os trabalhadores mais velhos (entre 45 e 60 anos de idade, conforme definido pela Comissão) também não se atingirá o objectivo proposto de 50 %, não obstante haver alguns progressos.
- O desenvolvimento de estratégias para a inclusão de pessoas com deficiência ou com necessidades especiais e a própria inclusão deixam muito a desejar.
- Continua a ser motivo de preocupação o desemprego dos jovens, que continua a aumentar, e que as medidas adequadas estejam a ser tomadas para melhorar a situação.
- A base da educação no que se relaciona com o moderno mercado de trabalho é uma grande questão, por estarem a faltar competências de base e intermédias e haver um descontrolo entre as competências e qualificações e o mercado de trabalho.
- Persistem preocupações em relação à aplicação efectiva da formação profissional e da aprendizagem ao longo da vida, e à existência de verdadeiro empenho em matéria de apoio financeiro quer pelo sector público quer pelo privado.
- Continua a não se pôr a tónica na aprendizagem ao longo da vida em todas as faixas etárias, particularmente em relação aos trabalhadores mais idosos. Tal é particularmente importante em relação à adaptabilidade da mão-de-obra.
- Há ainda preocupações em torno da integração de trabalhadores migrantes nos Estados-Membros que vêm colmatar as lacunas de competências no mercado de trabalho.

(\*) COM(2006) 816 final — Aplicação da estratégia de Lisboa revista para o crescimento e o emprego.

- Embora o CESE aprove a mobilidade de trabalhadores entre Estados-Membros, sente preocupação quanto ao impacto que a transferência de trabalhadores qualificados e a subtração de competências de um Estado-Membro para outro exercem no país de origem. Tal fenómeno deve ser objecto de acompanhamento e devem ser tomadas medidas para garantir a permanência de um equilíbrio na mão-de-obra competente e qualificada a fim de assegurar a sustentabilidade.
- Deve-se examinar o efeito nas oportunidades de emprego locais para tentar saber a razão por que os desempregados não preenchem as vagas locais.
- Há que reconhecer que a economia do conhecimento baseada na investigação e na inovação regista atrasos.
- Há uma falta de atenção pelos Estados-Membros à abordagem integrada do «ciclo de vida». O CESE exorta os Estados-Membros a continuarem a promover a conciliação da vida familiar com a vida profissional. Trata-se de algo que incumbe a toda a sociedade. A criação de estruturas de acolhimento de crianças, em particular, permite conciliar as obrigações familiares e profissionais, e permite a permanência das mulheres na vida activa profissional ou regressar rapidamente ao mercado de trabalho após uma interrupção <sup>(5)</sup>.
- É necessário que os Estados-Membros avancem com estratégias para melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e, em particular, o potencial do conceito de flexissegurança <sup>(6)</sup>.
- Deve ser estudado o impacto do «trabalho não declarado» nos Estados-Membros e nas pessoas.
- A adopção e aplicação da agenda «Trabalho digno» <sup>(7)</sup> e dos princípios de «Qualidade do emprego» <sup>(8)</sup> estão ainda por fazer em alguns Estados-Membros.
- Em comparação com a média dos EUA, as taxas de produtividade na Europa continuam baixas e reflectem o nível de investimento nas pessoas e nas ideias.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

- Embora o investimento público na UE seja comparável aos dos EUA, o investimento do sector privado é significativamente menor.

## 6. Acção da Comissão

6.1 Após receber os relatórios anuais dos Estados-Membros, a Comissão fez uma avaliação que teve como resultado a comunicação «Aplicar a Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego — Um ano de aplicação», que regista os progressos até à data. Este ano há um anexo pormenorizado que define as acções recomendadas a aplicar especificamente por cada Estado-Membro. Sendo de importância vital para contribuir para a avaliação global de impacto das orientações, vem sublinhar as preocupações do CESE quanto à falta de urgência e à existência de disparidades na aplicação das orientações. A Comissão deve ter mais autoridade para fixar objectivos mensuráveis, coordenar a actividade e conseguir a realização de progressos.

6.2 O CESE acolhe com apreço a proposta de «Avaliação de Impacto» que a Comissão empreenderá sobre o programa trienal, em conjugação com uma série de entidades, para medir a sua eficácia e influenciar a elaboração de novas orientações para o emprego para 2008-2010.

6.3 O CESE vê com bons olhos o processo de consulta proposto sobre as orientações para o emprego, que terá início após a publicação do projecto de documento da Comissão em Dezembro de 2007, tendo em vista apresentar a proposta final ao Conselho em Junho de 2008 para aprovação. O CESE salienta a importância de consultar e implicar os Estados-Membros e todas as partes interessadas neste processo, o mais brevemente possível, tanto à escala comunitária como nacional.

6.4 O CESE salienta a importância de poder examinar a «Avaliação de Impacto» o mais cedo possível em 2007, a fim de analisar o conteúdo, obter informação e actuar de modo proactivo, para influenciar a concepção das orientações e a elaboração dos programas nacionais.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre as «Orientações para as políticas de emprego 2005-2008» (relator: H. MALOSSE), JO C 286 de 17.11.2005, p. 41, ponto 3.2.3.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre «Flexissegurança: o caso dinamarquês» (relatora: A. VIUM), JO C 195 de 18.8.2006.

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre «Promover um trabalho digno para todos» (CESE 92/2007), relator: T. ETTY.

<sup>(8)</sup> Melhorar a qualidade do emprego, COM(2003) 728 final, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Melhorar a qualidade do emprego: análise dos progressos recentes».

**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: Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares»**

COM(2006) 275 final

(2007/C 168/11)

Em 7 de Junho de 2006, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 22 de Março de 2007, sendo relatora Anna Bredima-Savopoulou e co-relatores Eduardo Chagas e Staffan Nilsson.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 157 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Livro Verde encara os oceanos e os mares sob um novo prisma, o que é louvável. As políticas da UE estiveram sempre voltadas para a terra e, pela primeira vez, assiste-se a uma atitude inversa. A mensagem simbólica do Livro Verde de que a Europa é e tem sido sobretudo uma nação marítima constituiu uma viragem na maneira como a União Europeia vê o mar.

1.2 O Livro Verde preconiza uma abordagem global, transversal e estratégica dos oceanos e este objectivo de substituir uma abordagem fragmentária por uma visão ampla merece todo o apoio.

1.3 Os elementos positivos do Livro Verde superam de longe os potenciais aspectos negativos. O CESE apoia a maior parte das propostas do Livro Verde (sobre pescas, portos, construção naval, transporte marítimo, regiões costeiras, energia offshore, I&D, ambiente, turismo, biotecnologia marinha) sob reserva das observações na especialidade.

1.4 O CESE concorda com o papel essencial que é reconhecido aos serviços e portos marítimos da União Europeia numa economia globalizada. Acolhe favoravelmente a ideia de que o transporte marítimo, porque é internacional, exige regras globais. É necessário que a UE adopte medidas positivas para inverter a imagem negativa do transporte marítimo junto da opinião pública e para que o contributo deste sector para a sociedade seja devidamente apreciado. O CESE considera que os Estados-Membros deveriam ratificar sem demora as principais convenções marítimas internacionais (OMI/OIT) e assegurar-se de que estas são correctamente aplicadas.

1.5 Os *clusters* marítimos devem ocupar uma posição central na futura política marítima da União Europeia. O CESE entende que a UE deveria encomendar um estudo para definir os *clusters* marítimos e compará-los com o de outras áreas geográficas. Estes *clusters* serão decisivos para manter o *know-how* na UE.

1.6 Uma política marítima integrada deve centrar-se num investimento acrescido na educação e formação profissional que fomenta serviços seguros eficientes e de alta qualidade. A eventual escassez de profissionais qualificados pode ter consequências muito graves para as infra-estruturas de segurança marítima e esta situação pode piorar se a UE e os governos nacionais não tomarem medidas concertadas. Sem esses recursos humanos a Europa vai perdendo gradualmente conhecimentos e experiências necessários para as actividades marítimas que são cruciais para a segurança (inspecção de navios, vigilância, legislação, seguros, serviços de gestão do tráfego marítimo, salvamento, guarda costeira e pilotagem). Além disso, há o perigo de agrupamentos inteiros se fragmentarem ou deslocalizarem as suas actividades.

1.7 O CESE verifica que os pescadores e o pessoal do mar não são abrangidos por alguma da legislação social e laboral europeia e, designadamente pelas directivas respeitantes aos despedimentos colectivos <sup>(1)</sup>, às transferências de empresas <sup>(2)</sup>, sobre informação/consulta sobre destacamento de trabalhadores <sup>(3)</sup> e sobre destacamento de trabalhadores no âmbito de prestação de serviços <sup>(4)</sup>. Independentemente das razões desta exclusão, é tempo de acabar com esta discriminação. A este propósito, o CESE convida a Comissão a reconsiderar esta exclusão e entende que os parceiros sociais deveriam ser associados a esta reflexão.

1.8 O aquecimento global e as alterações climáticas daí decorrentes podem levar ao desaparecimento de ilhas, à inundação de zonas costeiras, ao esgotamento de reservas de peixe e à extinção de microorganismos com gravíssimas consequências para a cadeia alimentar, para não falar do risco de o nível do mar subir sete metros até 2050. O CESE insta a Comissão a abordar todos estes assuntos em sede das organizações internacionais e a ter em consideração desde já uma abordagem ambiental global em todas as suas acções, não só nas dedicadas ao mundo marítimo, como em todas as propostas destinadas ao Parlamento e ao Conselho.

<sup>(1)</sup> Directiva 1998/59/CE sobre despedimentos colectivos JO L 225, de 12.8.1998, páginas 16 a 21.

<sup>(2)</sup> Directiva 2001/23/CE sobre direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos.

<sup>(3)</sup> Directiva 2002/14 CE que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia JO L 80, de 23.3.2002.

<sup>(4)</sup> Directiva 1996/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 1996. JO L 18 de 21.1.1997, páginas 1 a 6.

1.9 O CESE mantém que o controlo das emissões para a atmosfera pode provocar efeitos indesejáveis e incoerências entre políticas. A poluição atmosférica é um problema complexo e a redução de uma substância poluente pode ter efeitos negativos sobre outros poluentes como os gases com efeito de estufa (GEE). Uma situação ambiental sustentável a longo prazo passa necessariamente por uma solução global e internacional.

1.10 O CESE observa que os navios utilizam combustível de fraca qualidade porque as refinarias não produzem combustível de melhor qualidade para este fim. O CESE convida a Comissão a abordar a questão da qualidade do combustível para os navios por forma a realizar progressos no que diz respeito à emissão de gases provenientes das embarcações.

1.11 O CESE entende que a ideia de um «espaço marítimo comum europeu» remete unicamente para um espaço marítimo virtual de simplificação das formalidades administrativas e aduaneiras para os serviços marítimos intracomunitários que ficariam sujeitos a um regime semelhante ao dos transportes rodoviário ou ferroviário no mercado interno. Depois de a Comissão clarificar certos aspectos, expressando claramente este ponto de vista na comunicação, o Comité pode concordar com este conceito desde que ele respeite nas águas internacionais (alto mar) a CNUDM e as convenções da OMI, designadamente no atinente à «liberdade de navegação» e o «direito de passagem inofensiva» na zona económica exclusiva (ZEE).

1.12 O CESE preconiza o estabelecimento de estados «costeiros de qualidade» que são o elo que falta na cadeia de qualidade. Tais estados deveriam prestar serviços essenciais às embarcações: instalações adequadas para recolher os resíduos, locais de refúgio para navios em perigo, passagem inofensiva, tratamento digno da tripulação e ajuda à navegação. A UE deveria submeter este conceito a uma reflexão na OMI tendo em vista elaborar critérios mensuráveis para avaliar o desempenho dos estados costeiros.

1.13 O CESE aprecia que o Livro Verde reconheça o papel que ele próprio pode desempenhar na aplicação da política marítima, incluindo o ordenamento do território. O Comité pode ser um instrumento para promover a identidade e o património cultural da União Europeia neste domínio e sensibilizar a opinião pública para o problema do aquecimento global.

1.14 O Livro Verde representa a primeira tentativa na elaboração de políticas focalizadas sobretudo no mar e não na terra. O CESE felicita a Comissão por restaurar este equilíbrio e responde-lhe parafraseando Temístocles («teremos uma terra e uma pátria enquanto tivermos navios e mares»), de que a Europa terá futuro enquanto tiver navios e mares.

1.15 O CESE solicita à Comissão que o consulte sobre o futuro plano de acção sobre o Livro Verde.

## 2. Introdução

2.1 Durante meio século a Europa desenvolveu várias políticas relacionadas com os mares e os oceanos — transporte marítimo, portos, construção naval, pescas, ambiente marinho, regiões costeiras, energia offshore, mas fê-lo separadamente sem

tirar proveito das sinergias. Chegou a hora de reunir todos esses elementos e forjar uma nova e ampla visão para o futuro.

2.2 Em 7 de Junho de 2006, a Comissão publicou um Livro Verde intitulado «Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares». A iniciativa do Presidente Durão Barroso deveria ser vista no contexto dos objectivos estratégicos da Comissão Europeia para o período de 2005 a 2009, que apontavam para uma política marítima abrangente que visa desenvolver uma economia marítima próspera e potenciar ao máximo e de forma sustentável para o ambiente as actividades ligadas ao mar. Para o efeito, o comissário Joe BORG foi encarregado de dirigir uma *task force* de comissários para a política marítima.

2.3 O Livro Verde suscita temas essenciais de reflexão em vários sectores e, utilizando uma abordagem integrada, mostra como todos eles estão interligados. Resultado já de um processo de consulta com todas as partes interessadas, o Livro Verde lançou uma das mais amplas consultas da história da UE inquirindo junto dos cidadãos como lidar com os mares e oceanos.

2.4 Desde o início da década de oitenta, o CESE tem acompanhado de perto a acção da UE no estabelecimento destas políticas sectoriais e contribuído com os seus pareceres para a formação das mesmas. Agora, concorda com a posição da Comissão quanto à necessidade de uma nova visão para o futuro.

## 3. Observações na generalidade

### 3.1 Contexto

3.1.1 O Livro Verde encara os oceanos e os mares sob um novo prisma, o que é louvável. «Que impróprio é chamar Terra a este planeta de oceanos!» O subtítulo do Livro Verde é significativo e reflecte as intenções da Comissão ao publicá-lo. As políticas da UE estiveram sempre voltadas para a terra e, pela primeira vez, assiste-se a uma atitude inversa. Esta iniciativa tem uma carga simbólica muito forte — a Europa é acima de tudo uma nação marítima e a UE tem uma cultura marítima rica que não deve ser esquecida. Desde a antiguidade assistiu-se ao aparecimento de várias nações marítimas que tiveram o seu berço na Europa: gregos, italianos, espanhóis, britânicos, portugueses, povos escandinavos (vikings), alemães (Liga Hanseática), holandeses. Actualmente, a Noruega, a Grécia, Chipre e Malta figuram entre os dez países do mundo com o maior número de navios registados.

3.1.2 O Livro Verde surge numa altura em que se registam profundas mutações estruturais no comércio marítimo mundial: navios gigantes, portos e terminais de grandes dimensões, logística moderna, comércio sem suporte de papel, desenvolvimento constante de porta-contentores apetrechados de guias celulares, mas mais formalidades portuárias que a tripulação tem que cumprir em tempo recorde, pirataria moderna/terrorismo e pressões cada vez maiores de responsabilização social das empresas. A globalização, e o seu cortejo de implicações positivas e negativas, está bem patente neste sector.

3.1.3 O Livro Verde também tem de ser visto na perspectiva da emergência de novas potências comerciais (os BRIC — Brasil, Rússia, Índia, China), do colapso das negociações da OMC, e ter em consideração que 40 % da frota mundial está nas mãos dos países do Pacífico e 40 % na dos europeus. Todo este debate coincide com um período de subida do preço do petróleo e de contínuas discussões sobre segurança do abastecimento de energia, fontes de energia alternativas e aquecimento global.

3.1.4 São inúmeros os sectores e as actividades humanas que têm que ver com o mar (pesca, ambiente, transportes, I&D, exploração do fundo marinho, energia, construção naval, portos, turismo). O Livro Verde examina a complexa interligação entre as actividades marinhas e marítimas e preconiza uma forma mais integrada de fazer política.

### 3.2 Aspectos económicos

3.2.1 O CESE regozija-se com a importância crescente da dimensão marítima da Europa no Livro Verde, o que representa uma viragem na maneira como a Europa olha para o mar. A comunicação sublinha quanto o transporte marítimo é fundamental para a economia europeia e para a vida e o bem-estar dos seus cidadãos, aspecto que estes muitas vezes ignoram. O CESE concorda com a afirmação acerca da competitividade internacional do transporte marítimo e dos portos num ambiente globalizado e a necessidade de igualdade de condições a nível internacional num mercado global. O transporte marítimo e os portos são reconhecidamente elementos-chave nas cadeias logísticas que ligam o mercado único à economia mundial. São, com efeito, sectores líderes e não indústrias em declínio, constituindo ambos sectores-chave da Estratégia de Lisboa que pretende fazer da Europa a potência comercial mais competitiva do mundo. O CESE nota que a construção naval europeia tem prosperado extraordinariamente nos últimos anos em certas categorias específicas de navios.

3.2.2 O Livro Verde terá também consequências positivas para a imagem do transporte marítimo e para o desenvolvimento de *clusters* marítimos, que são os maiores do mundo e deveriam ocupar um lugar central na futura política marítima da UE. O CESE considera que a União Europeia deveria encomendar um estudo para definir estes *clusters* e compará-los com os de outras áreas. Os *clusters* marítimos são decisivos para manter o *know-how* na UE.

3.2.3 A União Europeia deveria fomentar medidas destinadas a criar uma imagem positiva destes dois sectores. É preciso ter em atenção o congestionamento dos portos e outros estrangulamentos que inibem os serviços, e investir nos portos e nas ligações terrestres para dotar a Europa de uma cadeia logística ininterrupta. O crescimento do transporte marítimo de curta distância ocorrido na última década tem de ser prosseguido e impulsionado através de um sistema de transportes europeus integrado.

3.2.4 Embora reconheça que cerca de 90 % do comércio externo da UE se faz por mar, que a percentagem do comércio intracomunitário é superior a 40 % e que residentes europeus controlam mais de 40 % da frota mercante mundial, o Livro Verde coloca a tónica unicamente no transporte marítimo de curta distância e no conceito de «auto-estradas marítimas». Contudo, não se deve subestimar a participação crescente do transporte marítimo da UE no comércio entre países terceiros e outros continentes.

### 3.3 Aspectos sociais

3.3.1 A globalização coloca desafios muito específicos para o emprego no sector marítimo. O CESE reconhece que é importante manter o *know-how* da Europa neste domínio, sendo este aspecto essencial para o próprio sector e para a manutenção dos *clusters* marítimos, que são vitais para os interesses económicos e sociais da Comunidade. É o caso de uma série de acções que estão a ser realizadas ao nível nacional, comunitário e internacional e que podem servir de verdadeiro alicerce de novas acções, cabendo aos parceiros sociais um papel importante nesta matéria. Juntos, estes dois factores podem dar um contributo significativo para reforçar o *know-how* da Europa neste domínio e as oportunidades de emprego dos marítimos europeus. O CESE exorta a Comissão a cooperar com os Estados-Membros com vista a alertar mais para este problema e valorizar a imagem do sector e dos profissionais do mar.

3.3.2 Uma política marítima integrada deve centrar-se num investimento acrescido na educação e formação profissional que fomenta serviços seguros eficientes e de alta qualidade. A eventual escassez de profissionais qualificados pode ter consequências muito graves para as infra-estruturas de segurança marítima e esta situação pode piorar se a UE e os governos nacionais não levarem a cabo esforços concertados para corrigir esta situação. Sem esses recursos humanos a Europa vai perdendo gradualmente conhecimentos e experiências necessários para as actividades marítimas, que são cruciais para a segurança (inspecção de navios, vigilância, legislação, seguros, serviços de gestão do tráfego marítimo, salvamento, guarda costeira e pilotagem). Além disso, há o perigo de agrupamentos inteiros se fragmentarem ou deslocalizarem as suas actividades.

3.3.3 As possibilidades de emprego em terra para antigos profissionais do mar são um factor importante para atrair pessoas para a carreira marítima. O projecto de plano de carreira da Associação de Armadores da Comunidade Europeia (ECSA) e da Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) seria útil para mostrar as oportunidades de carreira dos marítimos europeus, tornando assim o transporte marítimo uma opção profissional atractiva. Dever-se-ia promover este conceito e utilizá-lo a nível nacional.

3.3.4 Um quadro europeu que fomenta o *know-how* e a formação terá repercussões positivas para todo o sector

marítimo na Europa <sup>(5)</sup>. É necessário adoptar medidas suplementares para apoiar a formação de marinheiros que desejem passar a oficiais, para investir em escolas náuticas (educação e formação marítima) na União Europeia e garantir que as competências adquiridas estão em sintonia com o desenvolvimento tecnológico (por exemplo *e-navigation*).

3.3.5 A Convenção para o Trabalho Marítimo (2006) <sup>(6)</sup> adoptada por unanimidade e que substituirá trinta convenções da OIT, será uma base sólida, ampla e global para normas laborais destinadas aos profissionais do mar. O CESE apoia as negociações que estão a decorrer entre os parceiros sociais europeus tendo em vista transpor a convenção para a legislação comunitária através de um acordo de parceiros sociais que tenha em conta a cláusula de não-regressão prevista na Convenção da OIT. A futura política marítima da UE deveria exigir dos Estados-Membros que ratificassem e aplicassem a referida Convenção, uma verdadeira declaração de direitos dos profissionais do mar. Do mesmo modo, insta-se a Comissão a desenvolver todos os contactos possíveis para garantir a adopção, em 2007, da Convenção da OIT sobre condições de trabalho a bordo dos navios de pesca, que não pôde ser adoptada em 2005.

3.3.6 O CESE entende que é possível melhorar a percepção que a opinião pública tem do transporte marítimo e dos profissionais do mar por meio de campanhas adaptadas às situações nacionais. O Comité Económico e Social Europeu pode ser o veículo de promoção da identidade marítima e do património cultural da UE. De acordo com um documento da presidência britânica de Dezembro de 2005, há muitas iniciativas inovadoras em toda a União Europeia e valeria a pena realçar a importância do intercâmbio de boas práticas. Por ocasião do Ano Europeu do Diálogo Intercultural <sup>(7)</sup> a instauração de um Dia do Mar ou de um Dia dos Oceanos poderia contribuir para sensibilizar os europeus para a importância do sector.

3.3.7 Seria conveniente que certos *clusters* financiassem programas de formação a fim de manter a oferta de *know-how* europeu que, posteriormente, pode ser utilizado em actividades em terra.

3.3.8 O CESE lamenta que o Livro Verde não inclua os aspectos sociais relativos aos trabalhadores empregados em diversas actividades marítimas, excepto o transporte e a pesca. Insta a Comissão a abordar os aspectos sociais de outras actividades (como por exemplo, a construção naval, a pilotagem, os portos ou a exploração dos fundos marinho).

#### 3.4 Aspectos ambientais

3.4.1 O CESE concorda com o ponto de vista expresso no Livro Verde de que a preservação dos recursos marinhos na

Europa é fundamental para melhorar a sua competitividade e o emprego. Preocupa-o que o ambiente marinho esteja cada vez mais ameaçado pelas actividades humanas e os desastres naturais, sendo a sua protecção vital para a sustentabilidade a longo prazo do nosso planeta. O CESE considera que uma abordagem integrada intersectorial poderá ser um instrumento importante para que todos os interessados realizem uma gestão do ambiente sustentável e tirem o máximo proveito de todas as sinergias.

3.4.2 A biodiversidade do meio marinho tem de ser protegida através de políticas comunitárias coerentes que responsabilizem todas as partes interessadas. Insta-se a Comissão a realizar estudos que permitam compreender cientificamente de que maneira o ambiente marinho e a biodiversidade poderão contribuir para a vida humana. Uma situação ambiental sustentável a longo prazo passa por numa solução global e internacional.

3.4.3 Neste contexto, o CESE exorta a Comissão a abordar a poluição marítima causada por actividades terrestres (actividades industriais, urbanas, rurais) que estão na origem de 80 % da poluição global dos mares. O Livro Verde parece, além disso, ignorar que uma parte significativa da poluição marítima provém das embarcações de recreio, problema sobre o qual urge reflectir. O CESE considera que é necessário instituir uma política comunitária de combate ao tráfico de resíduos tóxicos por via marítima (exportados para países terceiros). A aplicação da Convenção HNS, da directiva relativa à monitorização dos navios e da proposta de directiva relativa à protecção do ambiente através do direito penal vai nesse sentido.

3.4.4 Alguns dos efeitos indesejados e das incoerências entre certas políticas prendem-se com o combate às emissões para a atmosfera. Em Julho de 2006, o G8 apontou as emissões provenientes dos transportes como uma área de acção prioritária e urgente de luta contra o aquecimento global. A recente comunicação sobre o tema «Limitação das alterações climáticas globais» <sup>(8)</sup> prevê expressamente limitações de emissões do sector dos transportes e de gases com efeito de estufa. A poluição atmosférica em geral é um problema complexo, e reduzir um poluente pode ter efeitos negativos noutros poluentes, como os gases com efeito de estufa. O CESE concorda que se deve reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> procedentes dos navios, mas o impacto desta medida será irrelevante se não se tomarem medidas equivalentes em actividades terrestres, que são as que mais contribuem para o aquecimento global. De acordo com o relatório publicado britânico <sup>(9)</sup>, os transportes representam apenas 14 % das emissões de gases com efeito de estufa a nível mundial, sendo o transporte marítimo e ferroviário responsável por 1,75 %.

<sup>(5)</sup> De acordo com um estudo BIMCO/ISF (BIMCO: Baltic and International Maritime Conference/ISF: International Shipping Federation) a idade média dos oficiais não cessa de aumentar nos países de tradição marítima embora nada deixe antever que a procura dos seus serviços irá decrescer.

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>.

<sup>(7)</sup> Documento da Presidência Britânica (Dezembro de 2005). São inúmeras as iniciativas levadas a cabo em toda a União Europeia e seria útil insistir na importância do intercâmbio de boas práticas.

<sup>(8)</sup> COM(2007) 2 de 10 de Janeiro de 2007. NAT/310: Parecer *Responder ao desafio das alterações climáticas — O papel da sociedade civil* (27 de Setembro de 2006). NAT/276: Parecer *Desenvolvimento sustentável da agricultura, da silvicultura e da pesca face aos desafios das alterações climáticas* (27 de Janeiro de 2006).

<sup>(9)</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm). O relatório Stern estima o custo da inacção entre 5 a 20 % do PIB global.

3.4.5 O CESE tem reiterado em numerosos pareceres que o Estados-Membros deveriam ratificar sem demora as convenções internacionais sobre segurança marítima e a protecção do ambiente e velar pela aplicação das mesmas. Se bem que o transporte marítimo seja o modo mais eficaz em termos energéticos e o mais respeitador do ambiente, o CESE concorda com a ideia prevalecente ao nível internacional de que é necessário baixar ainda mais os limites das emissões atmosféricas relativamente ao nível imposto pela Convenção MARPOL <sup>(10)</sup> (anexo VI). As medidas destinadas a reduzir as emissões marítimas devem ter a melhor relação custo/benefícios possível e não devem redundar na substituição de um modo de transporte por outro menos credível do ponto de vista ambiental. A UE — após consulta dos parceiros sociais — deve incentivar uma política de estaleiros de desmantelamento para navios (mercantes e militares) que tenham atingido o final da vida.

3.4.6 O CESE apoia o objectivo da estratégia temática para a protecção e conservação do meio marinho. Do ponto de vista ambiental, pode fazer sentido subdividir todo o espaço marítimo da União Europeia em regiões para se determinar o que é necessário para cada uma delas (o chamado ordenamento do espaço marinho), sabendo que o que é necessário ou melhor para uma região pode não sê-lo para outra. O CESE aprecia que o Livro Verde lhe confira um papel de fórum para troca de ideias sobre a aplicação de princípios gerais de política marítima, incluindo o ordenamento territorial.

## 4. Observações na especialidade

### 4.1 Legislar melhor

4.1.1 É louvável que se reconheça a necessidade de legislar melhor para evitar contradições entre as políticas comuns (transporte/ambiente, transporte/concorrência, por exemplo) e de trabalhar para uma igualdade de condições à escala internacional no que diz respeito à elaboração de legislação e respectiva aplicação. Além disso, é de apoiar a ideia de auto-regulação como complemento à legislação geral.

4.1.2 O CESE concorda plenamente com esta abordagem do Livro Verde, isto é, que uma acção a nível comunitário só se justifica se trazer uma mais valia. A UE tem sido criticada por europeizar algumas questões que podem ser tratadas convenientemente à escala nacional ou internacional, devendo esta crítica ser levada a sério ao reflectir sobre como «legislar melhor» no quadro de políticas futuras.

### 4.2 Relações externas

4.2.1 Quanto à proposta relativa à futura participação da União Europeia nas organizações marítimas internacionais como entidade paralela aos seus Estados-Membros, a contribuição

especializada dos Estados-Membros da UE nas organizações internacionais (como a OMI ou a OIT) goza de grande reputação, que não deveria ser posta em causa, antes valorizada. Presentemente, uma solução parece ser a cooperação/coordenação reforçada dos Estados-Membros da UE no âmbito das organizações internacionais. O CESE concorda que a Comissão exerça a sua influência sobre países terceiros, a fim de os incitar a ratificar as principais convenções marítimas internacionais (como por exemplo, a convenção sobre combustíveis para navios, a convenção HNS (sobre segurança no transporte de substâncias nocivas e perigosas) e a convenção LLMC de 1996).

4.2.2 Uma política marítima de relações externas da UE eficaz e efectiva deveria salvaguardar um quadro internacional de trabalho para o transporte marítimo. As negociações da OMC sobre serviços têm sido importantes para garantir o acesso aos mercados. Não obstante a suspensão das negociações da Ronda de Doha, a moratória marítima que evita novas medidas proteccionistas dos países membros da OMC deveria manter-se em vigor. O acordo marítimo bilateral com a China instituiu um bom quadro de trabalho para relações construtivas e acordo semelhante deveria ser celebrado com a Índia.

4.2.3 O Livro Verde sustenta que é preciso continuar a desenvolver o sistema jurídico assente na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) <sup>(11)</sup> a fim de responder a novos desafios. O CESE considera que esta convenção é o requisito de um delicado equilíbrio de interesses que não convém romper, em particular os conceitos de «liberdade de navegação» e de «direito de passagem inofensiva» dentro da zona económica exclusiva (ZEE). Outros estados costeiros poderiam seguir o exemplo e não respeitar a «liberdade de navegação» por motivos menos inocentes, o que pode ter consequências graves para o comércio marítimo em algumas das principais vias de navegação estratégicas do mundo.

### 4.3 Espaço marítimo europeu comum

4.3.1 Considerar a UE como um único país para efeitos administrativos e aduaneiros só pode merecer aplauso, na condição de a CNUDM e as convenções da OMI serem respeitadas nas águas internacionais (alto mar), designadamente no atinente à «liberdade de navegação» e o «direito de passagem inofensiva» na zona económica (ZEE). O CESE entende que a ideia de «espaço marítimo comum europeu» remete unicamente para um espaço marítimo virtual de simplificação das formalidades administrativas e aduaneiras para os serviços marítimos intracomunitários que ficariam sujeitos a um regime semelhante ao dos transportes rodoviário ou ferroviário ou fluvial (navegação interna) dentro do mercado interno. O CESE está disposto a aceitar esta ideia <sup>(12)</sup> depois de a Comissão clarificar certos aspectos da comunicação.

<sup>(10)</sup> Convenção internacional para a prevenção da poluição pelos navios, 1973, alterada pelo Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78). Ver: [http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc\\_id=678&topic\\_id=258](http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258).

<sup>(11)</sup> [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm).

<sup>(12)</sup> Ver parecer TEN/258 *Política comum europeia para os portos marítimos* (JO C 325 de 30.12.2006) e parecer TEN/268 respeitante ao exame intercalar do programa para a promoção do transporte marítimo de curta distância.

#### 4.4 *Ambiente marinho*

4.4.1 A questão da qualidade do ar ao nível regional e local deveria ser tratada através de mecanismos da Convenção MARPOL, criando novas áreas de controlo das emissões de enxofre (SECA). Os combustíveis com baixo teor de enxofre exigem investimentos suplementares em refinarias e energia para eliminar o enxofre, o que pode aumentar as emissões de CO<sub>2</sub> e, portanto, contribuir para o aquecimento global. Além disso, importa ter consciência de que é impraticável aplicar uma multiplicidade de níveis de controlo de emissões nos diferentes portos e regiões do mundo.

4.4.2 Em relação à poluição atmosférica causada pelos navios, é questionável a afirmação de que se «prevê que as emissões de óxidos de azoto (NO<sub>x</sub>) pelos navios excederão em 2020 as do conjunto das actividades terrestres». O CESE convida a Comissão a ter em conta as consequências das alterações climáticas para a navegação e a examinar a questão da organização do tráfego marítimo no oceano Ártico.

4.4.3 A protecção do meio marinho e da biodiversidade nas águas que não estão sob a alçada das jurisdições nacionais é prioritária para a comunidade internacional. Importa, neste contexto, clarificar as relações entre a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e a Convenção sobre a diversidade biológica. Além disso, a UE e os Estados-Membros deveriam participar activamente em sede da ONU na avaliação do meio marinho à escala mundial.

4.4.4 A Comissão Europeia propôs uma estratégia ambiental a longo prazo para despoluir e proteger o Mediterrâneo. Este ecossistema único está a deteriorar-se com o intensificar das pressões sobre o ambiente e ameaça a saúde das populações e das actividades económicas tributárias do mar. Do mesmo modo, o Mar Báltico e o Mar Negro, mares praticamente fechados, merecem especial atenção devido às grandes quantidades de petróleo russo que por eles transita, ao aumento do tráfego e à eutrofização das fontes terrestres e dos rios. O impacto ambiental do projecto de gasoduto germano-russo que atravessa o Báltico suscita igualmente aceso debate. Estes problemas são agravados pelas actividades dos navios militares que escapam à regulamentação da União Europeia e prejudicam cada vez mais o ambiente e o turismo.

#### 4.5 *Pesca*

4.5.1 O sector da pesca<sup>(13)</sup> depende de um ambiente marinho sustentável e o seu futuro passa por um ecossistema que funcione optimamente do ponto de vista biológico, económico e social.

4.5.2 O código de conduta para uma pesca responsável (FAO) poderia servir de referência para todos os serviços responsáveis pela pesca. O sector deve desenvolver meios mais aperfeiçoados (equipamentos, redes) susceptíveis de aumentar a selectividade e diminuir os danos causados aos fundos marinhos. No contexto de uma abordagem integrada, é preciso definir zonas marítimas protegidas para salvar os biótopos de pescas não

<sup>(13)</sup> Ver pareceres NAT/333 relativo aos pesqueiros sustentáveis, NAT/316 sobre melhoria da situação económica do sector da pesca (25 de Setembro de 2006) e NAT/280 sobre política comum da pesca e direito do mar (16 de Dezembro de 2005). JO C 318 de 23.12.2006 e JO C 65 de 17.3.2005.

controladas ou ilegais e para se poder dispor de melhores estatísticas sobre as capturas realizadas. Com um melhor ordenamento espacial seria possível desenvolver o turismo marítimo, proteger os pesqueiros e promover o desenvolvimento regional e o emprego no sector marítimo em zonas rurais.

#### 4.6 *Guarda costeira europeia*

4.6.1 O CESE interroga-se quanto ao valor acrescentado de promover neste momento a ideia de uma guarda costeira europeia. O estudo de viabilidade que será apresentado em breve dará informações valiosas sobre o que pensa a Comissão sobre o assunto. Tendo em conta as diferenças de estrutura, de funções e de responsabilidades dos organismos nacionais dos Estados-Membros, o CESE pensa que é possível realizar os objectivos programados reforçando a cooperação entre as autoridades nacionais, em especial no que se refere à segurança, imigração ilegal, tráfico e investigação conjunta de acidentes.

#### 4.7 *Registo europeu*

4.7.1 A proposta de criação de um registo europeu complementar e facultativo (como por ex. EUROS) também é motivo de preocupação. Embora seja atractivo como símbolo da unidade e da excelência europeia, a bandeira europeia é um passo prematuro quando as políticas económicas, fiscais e sociais ainda não estão harmonizadas. Esta proposta poderia ser de ponderar como o culminar de uma harmonização geral num futuro remoto, que hoje ainda não se vislumbra. Além disso, a utilização da expressão «registo europeu complementar» presta-se a confusão, pelo que cabe perguntar que vantagens adicionais poderia este registo trazer em relação ao registo nacional a partir de orientações comunitárias sobre transporte marítimo. Com estas orientações é possível racionalizar as medidas positivas e outros incentivos destinados a apoiar o transporte marítimo e disponibilizá-los a todos os registos nacionais. A criação de um registo comunitário específico teria de ser acompanhada do reconhecimento e do reforço do direito social comunitário aplicável a esse novo pavilhão.

#### 4.8 *Estados costeiros «de qualidade»*

4.8.1 O CESE preconiza o estabelecimento de estados costeiros de qualidade que são o elo que falta na cadeia de qualidade. Por exemplo, um estado costeiro «de qualidade» cumpre as suas obrigações internacionais se ratifica e aplica as convenções internacionais, segue as directrizes da OMI/OIT sobre igualdade de tratamento do pessoal do mar, se dispõe de instalações adequadas para recepção de resíduos, possui instalações de apoio à navegação e mantém actualizados mapas náuticos, se faculta às embarcações em perigo lugares de refúgio (em vez de se expor ao risco de ser responsabilizado por catástrofes naturais recusando-os), providencia para facilitar a passagem inofensiva de navios nas suas águas e concede condições favoráveis às embarcações de qualidade que escalam os seus portos ou cruzam as suas águas. Infelizmente certos países costeiros mostram-se relutantes em avançar com esta ideia.

O Livro Verde propõe definir critérios mensuráveis e boas práticas para os estados costeiros. A UE deveria evocar este conceito na OMI a fim de definir critérios mensuráveis pertinentes aptos a avaliar o nível de desempenho dos referidos estados.

4.8.2 O CESE apoia a proposta do Comité das Regiões <sup>(14)</sup> de criar um fundo costeiro e insular europeu que abranja várias actividades marítimas.

#### 4.9 Turismo costeiro

4.9.1 O CESE observa que a Europa é o primeiro destino turístico no mundo. É a favor de que se desenvolva um turismo alternativo de qualidade nas zonas costeiras. O Livro Verde reconhece que o turismo sustentável permitirá diversificar a oferta de serviços turísticos com vista a des congestionar as zonas costeiras, oferecer fontes alternativas de rendimento aos pescadores e desenvolver actividades para conservar o património cultural. O CESE não pode deixar de apoiar estas iniciativas.

#### 4.10 Assuntos sociais

4.10.1 O CESE constata que os pescadores e os profissionais do mar estão excluídos da legislação social e laboral europeia

nas directivas respeitante aos despedimentos colectivos, à transferência de empresas, à informação/consulta sobre destacamento de trabalhadores. Presume que tal se deve ao facto de a legislação social ter sido concebida inicialmente para as actividades terrestres. O CESE entende que é tempo de acabar com esta discriminação e convida a Comissão a examinar esta questão. Pensa, além disso, que os parceiros sociais deveriam ser associados estreitamente a esta reflexão.

#### 4.11 Acordos sobre inspecção a bordo

4.11.1 Vários Estados-Membros celebraram acordos bilaterais com países terceiros sobre inspecção a bordo. O CESE considera que é necessário que os Estados-Membros se concentrem e coordenem esforços, incluindo as respectivas marinhas nacionais, na aplicação dessas regras. Uma alternativa poderia ser a ratificação pelos Estados-Membros da União Europeia dos Protocolos à Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos, que visam objetivos idênticos aos da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (Proliferation Security Initiative), mas incluem importantes cláusulas de salvaguarda para proteger os legítimos interesses comerciais dos operadores de transporte marítimo e, em especial, os direitos humanos das tripulações.

Bruxelas, 26 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(14)</sup> Parecer CdR 258/2006 (13-14.2.2007).

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre uma «Política comum europeia para os portos marítimos»

(2007/C 168/12)

Em 6 de Julho de 2006, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, um parecer sobre uma «Política comum europeia para os portos marítimos».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 22 de Março de 2007, (Relator: J. SIMONS).

Na 435.ª reunião plenária, realizada em 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 137 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

### 1. Conclusões

1.1 O presente parecer de iniciativa concentra-se nos aspectos da política europeia para os portos marítimos sobre os quais as partes interessadas do sector portuário deverão adoptar uma posição consensual. Por este motivo, o parecer está a ser elaborado em estreita consulta com as organizações interessadas, que foram convidadas a exprimir os seus pontos de vista em duas audições públicas realizadas em 20 de Novembro de 2006 e 20 de Fevereiro de 2007 <sup>(1)</sup>.

1.2 Essas audições confirmaram que a política comum europeia para os portos marítimos deve abordar os temas seguintes:

- a) garantir o desenvolvimento sustentável dos portos e da capacidade portuária,
- b) estabelecer um quadro claro e transparente para o financiamento dos investimentos portuários,
- c) clarificar os procedimentos de acesso ao mercado dos serviços portuários,
- d) eliminar os estrangulamentos operacionais que obstem à eficiência dos portos,
- e) promover nos portos condições de trabalho boas e seguras, bem como relações laborais construtivas,
- f) promover a competitividade geral e uma percepção positiva dos portos.

<sup>(1)</sup> As organizações seguintes foram convidadas a participar na audição: European Association for Forwarding, Transport, Logistic and Customs Services (CLECAT), European Community Shipowners' Association (ECSA), European Community Association of Ship Brokers and Agents (ECASBA), European Shippers' Council (ESC), Association of European Chambers of Commerce and Industry (EUROCHAMBRES), European Maritime Pilots' Association (EMPA), European Boatmen's Association (EBA), European Tugowners Association (ETA), European Transport Workers' Federation (ETF), International Docker's Council (IDC), European Sea Ports Organisation (ESPO), European Federation of Inland Ports (EFIP), Fédération of European Private Port Operators (FEPORT), European Harbour Masters' Committee (EHMC) and Federation of European Tank Storage Associations (FETSA), EUROGATE.

1.3 Em linhas gerais, estes temas correspondem aos apresentados pela Comissão Europeia no seu processo de consulta sobre uma futura política europeia para os portos marítimos. Iniciado depois da retirada dos dois projectos de directiva da Comissão sobre o acesso ao mercado dos serviços portuários <sup>(2)</sup>, este processo de consulta será provavelmente concluído em Junho de 2007.

1.4 O debate sobre a directiva relativa aos serviços portuários já produziu amplas informações sobre determinados domínios, como o financiamento portuário e os procedimentos de acesso ao mercado dos serviços portuários. Por conseguinte, qualquer progresso alcançado nestes domínios deverá conduzir a resultados concretos a curto prazo.

1.5 Os estrangulamentos operacionais, especialmente os que estão relacionados com os procedimentos administrativos e os transportes interiores, podem ser abordados no contexto das iniciativas existentes, nomeadamente os programas sobre a modernização das alfândegas, a liberalização dos caminhos-de-ferro e a navegação interior (programa Naiades), mas também no contexto mais geral da revisão do Livro Branco <sup>(3)</sup> sobre transportes e da Comunicação da Comissão sobre logística <sup>(4)</sup>.

1.6 A UE pode fomentar padrões de elevada fiabilidade e segurança nos portos europeus concedendo apoio (financeiro) adequado a programas de formação e educação e fazendo cumprir a legislação aplicável em matéria de segurança.

1.7 É extremamente importante aplicar uma política social adequada nos portos, em estreita colaboração com os parceiros sociais, que são os primeiros responsáveis neste domínio. Para o

<sup>(2)</sup> Ver os dois pareceres do CESE sobre este tema: Parecer sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários», JO C 48 de 21.2.2002, p. 122-129 e parecer sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários» (COM (2004) 654 final — 2004/0240 (COD)), JO C 294 de 25.11.2005, p. 25-32.

Ver igualmente o parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a formação e o recrutamento de profissionais marítimos», JO C 80 de 3.4.2002, p. 9-14 e o parecer do CESE sobre a «Acessibilidade da Europa por mar no futuro: Evolução e soluções», JO C 157 de 28.6.2005, p. 141-146.

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: «Manter a Europa em movimento — Mobilidade sustentável para o nosso continente — Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes» (COM (2006) 314 final).

<sup>(4)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «A logística do transporte de mercadorias na Europa — Chave da mobilidade sustentável» (COM (2006) 336 final).

efeito, as autoridades nacionais e os parceiros sociais têm ao seu dispor as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em matéria de trabalho portuário, as quais podem, aliás, contribuir também substancialmente para a criação de condições mais equitativas. A Comissão deve encorajar os Estados-Membros a ratificar essas convenções.

1.8 À semelhança do que faz para aliciar os jovens para as actividades marítimas, a UE pode também incitá-los a enveredarem por uma carreira portuária. Uma boa formação náutica contribuirá para que haja no futuro pilotos, capitães de porto e demais profissionais portuários de qualidade e em número suficiente.

1.9 Por outro lado, um diálogo social europeu centrado nos portos marítimos poderá constituir uma mais-valia contanto que as organizações europeias que representam o sector cheguem a acordo sobre uma agenda comum.

1.10 Um debate fundamental sobre o desenvolvimento portuário sustentável é de importância vital no contexto da política europeia para os portos marítimos. Os portos têm uma responsabilidade importante no estabelecimento de elevados padrões ambientais e deveriam ser encorajados a investir mais neste domínio. Contudo, tornou-se, entretanto, bastante claro que os problemas são também provocados, em grande medida, pela ambiguidade da legislação comunitária em matéria de ambiente.

1.11 Serão necessários mais estudos para determinar se os programas de ordenamento territorial podem contribuir para criar mais segurança jurídica e mais oportunidades de desenvolvimento dos portos. Há também que reconhecer que os portos estão frequentemente situados nas proximidades de importantes zonas naturais protegidas, devendo ser encontrado um equilíbrio adequado entre a preservação dessas zonas e o desenvolvimento dos portos.

1.12 No entender do CESE, o conceito de «Espaço Marítimo Comum Europeu» introduzido no Livro Verde sobre a política marítima refere-se a um espaço marítimo virtual. Se for essa exactamente a interpretação da Comissão e o disser clara e inequivocamente, o CESE poderá apoiar esse conceito, desde que ele respeite nas águas internacionais (alto mar) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e as convenções da Organização Marítima Internacional (OMI), incluindo a «livre navegação» e o «direito de passagem inofensiva» na zona económica exclusiva (ZEE).

1.13 Por último, a UE deverá ajudar os portos comunitários a manter a sua competitividade internacional e estimular iniciativas destinadas a recuperar a imagem positiva dos portos e, deste modo, suscitar o amplo apoio da opinião pública. Isto exige uma abordagem inovadora que tenha em conta o potencial cultural, turístico e recreativo das cidades portuárias.

1.14 Uma política europeia para os portos marítimos não implica necessariamente a produção de nova legislação. Os instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*)<sup>(5)</sup> poderão, em particular, constituir uma valiosa alternativa à legislação, por um lado, e a uma abordagem caso a caso, por outro.

(5) A chamada *soft law* refere-se a normas de conduta previstas em instrumentos que não são juridicamente vinculativos, mas que podem ter um determinado impacto legal indirecto e através dos quais se pretende obter resultados práticos. Entre outros exemplos, podem ser referidas as comunicações interpretativas, as directrizes e os códigos de conduta.

1.15 Em termos gerais, uma política europeia para os portos marítimos deve evitar a todo o custo ser desnecessariamente intervencionista, centrando-se antes no seguinte: a) aplicar as disposições do Tratado, quando necessário; b) assegurar que os portos possam desempenhar adequadamente o papel público que detêm; c) estimular um comportamento orientado para o mercado e d) promover uma imagem positiva do sector junto do público. A legislação comunitária em vigor que obsta a um desenvolvimento efectivo e sustentável dos portos marítimos deve ser eventualmente revista.

## 2. Desafios para os portos marítimos europeus

2.1 Uma das críticas fundamentais ao projecto de directiva sobre os serviços portuários foi que não tinham sido considerados os aspectos da evolução do mercado nem os desafios que tal representa para os portos europeus e que se tentava impor um mesmo modelo a situações diferentes de gestão portuária, ignorando-se a componente social dos portos. Estes factores não devem ser descurados na elaboração de uma análise mais exaustiva da política europeia para os portos marítimos<sup>(6)</sup>.

2.2 No âmbito dos transportes, os portos marítimos são um dos sectores em forte crescimento na economia europeia. Isto é especialmente válido para o tráfego de contentores. Não obstante, a capacidade é insuficiente em várias regiões europeias, o que provoca consideráveis problemas de congestionamento<sup>(7)</sup>.

2.3 Esta situação exige o máximo aproveitamento das instalações portuárias existentes e o desenvolvimento de novas capacidades portuárias<sup>(8)</sup>, sempre que necessário. Do mesmo modo, importa assegurar o melhor acesso marítimo possível aos portos (dragagem), bem como infra-estruturas nas zonas do interior. Por razões óbvias, os portos só podem situar-se em orlas costeiras, incluindo estuários, em que o espaço é objecto de feroz concorrência. Os portos estão cientes do impacto que têm no ambiente e nos últimos anos têm investido consideravelmente para atingir padrões ambientais elevados. Mas isto não exclui que haja resistência das comunidades locais e das zonas urbanas, que tendem a concentrar-se nos inconvenientes dos portos marítimos e nem sempre têm consciência do valor acrescentado e dos aspectos positivos que eles apresentam. Mas mais importante do que isso é o facto de a incerteza jurídica causada pela legislação comunitária no âmbito da protecção da natureza criar mais dificuldades aos projectos vitais de desenvolvimento portuário, provocando atrasos graves.

2.4 O desenvolvimento da capacidade portuária exige vultosos investimentos. Devido às restrições orçamentais nas finanças públicas, os capitais privados são essenciais para o financiamento das infra-estruturas e das superestruturas portuárias, o que requer compromissos a longo prazo dos investidores privados neste sector.

(6) Para uma descrição mais abrangente sobre a evolução do mercado e os desafios, ver o relatório sobre o sector portuário europeu, ESPO & ITMMA, 2004.

(7) Para uma análise recente, ver *Ocean Shipping Consultants, The European and Mediterranean Containerport Markets to 2015*, 2006.

(8) Parecer do CESE sobre a «Acessibilidade da Europa por mar no futuro: Evolução e soluções», JO C 157 de 28.6.2005, p. 141-146.

2.5 Para além de um forte crescimento, o sector portuário europeu caracteriza-se também pelos processos de globalização e de consolidação. Os portos europeus trabalham com grupos de transportes marítimos internacionais. Surgiram ainda grandes grupos de operadores de terminais, que actualmente fornecem serviços em vários portos europeus <sup>(9)</sup>.

2.6 A concorrência entre os portos europeus deve concentrar-se em cadeias logísticas <sup>(10)</sup>. A tradicional repartição de competências dentro da cadeia logística esbateu-se com as estratégias de integração vertical. Os portos europeus estão a competir cada vez mais ao nível das cadeias de abastecimento e tornaram-se «habitats naturais» para os serviços logísticos. Os portos marítimos precisam que todos os modos de transporte funcionem bem.

2.7 Enquanto pontos de ligação intermodal, a eficiência dos portos marítimos depende muito da eficiência dos serviços prestados quer nas zonas do interior, quer na orla marítima. Acresce que os portos marítimos são um quadro privilegiado para a realização de controlos nas fronteiras, designadamente no que toca à segurança dos navios, segurança em geral, alfândegas, saúde pública, ambiente e prestações sociais e ainda às condições a bordo; muitos destes controlos são específicos do sector marítimo e nem sempre são devidamente coordenados e harmonizados.

2.8 Em consequência dos processos atrás descritos, os órgãos de gestão dos portos marítimos estão a rever, em muitos casos, o seu papel tradicional de autoridades portuárias no âmbito de processos de reforma.

### 3. Temas para uma política europeia para os portos marítimos

3.1 Conforme atrás sublinhado, a política europeia para os portos marítimos deve concentrar-se no estímulo ao crescimento sustentável, criando um clima aliciente para investimentos nos portos, reforçando a segurança jurídica, otimizando a integração dos portos marítimos na cadeia de abastecimento, estimulando a competitividade geral e assegurando uma política social e relações laborais adequadas, aspectos estes que poderão contribuir para uma imagem positiva do porto como local de trabalho atraente.

3.2 Este objectivo geral pode ser subdividido em seis áreas temáticas, que foram reconhecidas pela Comissão Europeia:

- a) garantir o desenvolvimento sustentável dos portos e da capacidade portuária,
- b) estabelecer um quadro claro e transparente para o financiamento dos investimentos portuários,
- c) clarificar os procedimentos de acesso ao mercado dos serviços portuários,

<sup>(9)</sup> Isto aplica-se especialmente no caso do transporte de mercadorias por contentor, em que em 2002, uma percentagem de 70 % do mercado já era controlada por seis grandes operadores (ESPO e ITMMA, p. 38), mas este fenómeno também se verifica nomeadamente nos mercados do transporte de mercadorias sólidas a granel e de carga geral.

<sup>(10)</sup> Para informações mais completas, ver o parecer do CESE TEN/262 sobre a proposta da Comissão «A logística do transporte de mercadorias na Europa — Chave da mobilidade sustentável» (COM(2006) 336 final).

- d) eliminar os estrangulamentos operacionais que obstam à eficiência dos portos,
- e) apoiar a segurança e a fiabilidade das operações e condições de trabalho ideais nos portos,
- f) promover a competitividade geral e uma percepção positiva dos portos.

O ponto seguinte analisa estas áreas temáticas mais exaustivamente.

### 4. Garantir o desenvolvimento sustentável dos portos e da capacidade portuária

4.1 Os portos estão frequentemente situados nas proximidades de importantes zonas naturais protegidas. Para muitos deles, conciliar os valores ecológicos e económicos tem-se revelado um exercício de aprendizagem difícil, que cria, não raro, situações de conflito. No entanto, os portos marítimos europeus não só fizeram progressos consideráveis para conseguirem elevados padrões ambientais e melhorarem a gestão ambiental <sup>(11)</sup>, como também têm vindo a desenvolver com êxito acordos construtivos com ONG e partes interessadas locais com vantagens tanto para a natureza como para os portos.

4.2 No entanto, as incertezas jurídicas quanto à aplicação da legislação no âmbito da protecção da natureza continuam a provocar consideráveis atrasos em muitos projectos. Em geral, reconhece-se que estes atrasos são causados, em grande medida, pelas ambiguidades na legislação comunitária aplicável, nomeadamente nas directivas sobre pássaros e habitats e na directiva-quadro sobre a água. A definição de conceitos essenciais permanece vaga <sup>(12)</sup>, o que conduz a diferentes interpretações nos Estados-Membros.

4.3 A Comissão pode ajudar a resolver esta situação com orientações sobre a interpretação da legislação em vigor. Paralelamente, devia incentivar os portos marítimos europeus a assumirem as suas responsabilidades no domínio da gestão ambiental, por exemplo, através de incentivos à difusão de boas práticas mediante iniciativas sectoriais, por exemplo, o projecto Ecoports <sup>(13)</sup>.

4.4 Todavia, outra fonte importante de problemas é a falta de consideração pelos factores económicos e as divergências, no próprio quadro legislativo, entre os regimes jurídicos preexistentes aplicáveis às zonas destinadas ao desenvolvimento portuário. O desenvolvimento sustentável implica conciliar harmoniosamente os aspectos económicos, sociais e ecológicos, o que ainda não foi totalmente conseguido.

<sup>(11)</sup> Para uma panorâmica geral, veja-se, por exemplo: «ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management».

<sup>(12)</sup> As directivas europeias sobre pássaros e habitats, por exemplo, prestam-se a diferentes interpretações relativamente às avaliações adequadas, aos acordos prévios, às análises de alternativas, às chamadas «razões imperativas de interesse público prioritário», aos requisitos de compensação, etc.

<sup>(13)</sup> O projecto Ecoports, apoiado pela Comissão, funcionou até 2005 e estimulou os administradores portuários a optarem pela auto-regulação em matéria de ambiente. Este trabalho está actualmente a ser realizado pela Fundação Ecoports ([www.ecoport.com](http://www.ecoport.com)).

4.5 As principais deficiências da actual legislação comunitária sobre o ambiente foram sublinhadas num estudo recente patrocinado pela Comissão Europeia ao abrigo do seu projecto de Plataforma de Coordenação do Transporte Marítimo (MTCP) <sup>(14)</sup>. Este estudo refere igualmente uma série de recomendações políticas concretas para aumentar a segurança jurídica dos projectos de desenvolvimento portuário, incluindo a criação de uma rede coerente de zonas estratégicas de desenvolvimento dos portos.

4.6 No seu recente Livro Verde sobre a política marítima <sup>(15)</sup>, a Comissão Europeia introduz o conceito de ordenamento do espaço marítimo <sup>(16)</sup>, o qual, combinado com uma gestão integrada da zona costeira (GIZC) nas águas territoriais, pressupõe-se, visa controlar a concorrência cada vez maior entre as actividades marítimas para a utilização das águas costeiras comunitárias e garantir mais segurança jurídica.

4.6.1 A ideia de considerar a UE como um único país para efeitos administrativos e aduaneiros é acolhida com agrado desde que ela respeite nas águas internacionais (alto mar) a CNUDM e as convenções da OMI, incluindo a «livre navegação» e o «direito de passagem inofensiva» na zona económica exclusiva (ZEE). O CESE entende que o conceito de «espaço marítimo comum europeu» remete para um espaço marítimo virtual de simplificação das formalidades administrativas e aduaneiras para os serviços marítimos intracomunitários, que ficariam sujeitos a um regime semelhante ao aplicado no mercado interno aos transportes rodoviário, ferroviário ou por vias navegáveis. Se for essa exactamente a interpretação da Comissão e o disser clara e inequivocamente, o CESE poderá apoiar o conceito <sup>(17)</sup>.

4.7 Por último, a abordagem actual dos portos marítimos no âmbito das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T) poderia ser revista tendo em vista aumentar o apoio da UE a projectos fundamentais de infra-estruturas situadas no interior que sejam importantes para os portos. Os projectos de interesse comum no âmbito das RTE-T poderão ser reconhecidos como de interesse público prioritário no contexto da legislação sobre o ambiente <sup>(18)</sup>, dado que no estatuto das RTE-T já estão integradas considerações de cariz ambiental.

4.8 Todavia as soluções acima descritas não devem traduzir-se num ordenamento portuário centralizado ao nível da UE nem conduzir a políticas portuárias nacionais rigorosas. Essencialmente, devem fomentar o princípio ascendente (*bottom-up*), segundo o qual as propostas de projectos devem ser formuladas pelo órgão de gestão do porto, em conjunto, se for o caso, com as autoridades regionais ou nacionais, tendo em conta avaliações económicas objectivas que estejam conformes com normas metodológicas comuns e respeitem o quadro legislativo aplicável.

<sup>(14)</sup> E. Van Hoydonk, Relatório MTCP sobre o impacto da legislação ambiental da UE nas vias navegáveis e nos portos, 2006.

<sup>(15)</sup> Livro Verde «Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares», COM(2006) 275 final.

<sup>(16)</sup> Segundo o Livro Verde, o ordenamento do espaço marítimo tem um papel preponderante na redução da vulnerabilidade das áreas marítimas e costeiras. Um sistema abrangente de ordenamento do espaço poderia aumentar a estabilidade do ambiente regulador para os sectores que necessitam de grandes investimentos, e assim afectam a localização das actividades económicas. A coordenação de todas as actividades marítimas através de um ordenamento inovador do espaço marítimo poderia contribuir para assegurar um desenvolvimento sustentável, em termos económicos e ambientais, das regiões costeiras.

<sup>(17)</sup> Cf. o parecer TEN/255 sobre o «Livro Verde: Para uma futura política marítima da União» (JO C 93 de 27.4.2007).

<sup>(18)</sup> Conforme se recomenda no estudo MTCP referido *supra*.

## 5. Estabelecer um quadro claro e transparente para o financiamento dos investimentos portuários

5.1 Os consideráveis investimentos que são necessários nos portos marítimos requerem um quadro financeiro e jurídico claro ao nível da UE. A segurança jurídica é particularmente necessária no tocante às condições para que possa haver financiamento público nos portos sem provocar distorções da concorrência. O consenso a este respeito dita que a maneira mais eficaz de atingir este objectivo seria através de orientações para os auxílios estatais.

5.2 O objectivo dessas orientações seria clarificar as disposições do Tratado da UE sobre os auxílios estatais aplicáveis aos portos (nomeadamente os artigos 73.º, 86.º, 87.º e 88.º). As orientações deveriam indicar os casos em que o financiamento público é considerado auxílio estatal e tem de ser notificado à Comissão para análise. Se os auxílios preencherem os critérios de derrogação previstos no Tratado, a Comissão pode declará-los compatíveis com o Tratado.

5.3 Aceita-se em geral, que os financiamentos públicos dos seguintes investimentos e actividades não sejam considerados auxílios estatais e, por conseguinte, os Estados-Membros não devem notificar esses projectos de financiamento à Comissão:

- a) instalação e funcionamento (incluindo a manutenção) da infra-estrutura fora da zona portuária que liga o porto às vias de acesso terrestres e marítimas. A manutenção das vias de acesso marítimas inclui operações de dragagem e de quebra-gelo para manter essas vias abertas;
- b) compensação pelas actividades do órgão de gestão do porto que não são de natureza económica e que são normalmente da responsabilidade do referido órgão no exercício dos seus poderes oficiais enquanto autoridade pública, tanto fora como dentro do porto.

5.4 A instalação e o funcionamento da infra-estrutura portuária, no entanto, é uma questão mais complexa. Neste ponto, pode ser estabelecida uma distinção entre infra-estrutura de acesso e defesa, por um lado, e infra-estrutura interna do porto, por outro. A primeira pode ser definida como toda a infra-estrutura que garante o acesso por mar ou por terra a uma zona portuária, incluindo as obras de acesso marítimo e defesa, as ligações de acesso terrestre aos serviços de transportes públicos em geral e as infra-estruturas para os equipamentos necessários na zona do porto. A infra-estrutura interna do porto pode ser definida como as instalações na zona portuária que facilitam a prestação de serviços aos navios de passageiros e de carga.

5.5 Um factor importante neste contexto é determinar se a infra-estrutura portuária serve o interesse geral do porto ou se é reservada para um utente ou um operador específico. As orientações teriam de introduzir uma distinção utilizável na prática.

5.6 Há consenso sobre a concessão de auxílios para a instalação e o funcionamento das superestruturas portuárias, por exemplo, obras de superfície, edifícios e equipamento móvel e fixo necessário ao fornecimento de serviços. Os financiamentos públicos nestas áreas são geralmente considerados como auxílios estatais.

5.7 Partindo do princípio de que pode ser estabelecida uma distinção clara entre investimentos e actividades, independentemente de serem ou não financiados publicamente ao abrigo da regulamentação sobre os auxílios estatais, parece lógico que o órgão de gestão do porto possa ter plena autonomia financeira para recuperar junto dos utentes os custos dos investimentos e das actividades não abrangidos por auxílios estatais elegíveis.

5.8 A directiva sobre a transparência<sup>(19)</sup> deverá também ser modificada de modo a aplicar-se a todos os portos. Deste modo, os órgãos de gestão dos portos seriam obrigados a indicar na sua contabilidade os fluxos de verbas públicas e a manter balanços separados se oferecerem serviços públicos e serviços económicos regulares. Este último aspecto é especialmente importante, dada a possibilidade de obter financiamentos públicos como compensação por obrigações de serviço público.

## 6. Clarificar os procedimentos de acesso ao mercado dos serviços portuários

6.1 À luz das experiências com as duas propostas legislativas sobre o acesso ao mercado dos serviços portuários, talvez convenha, pelo menos na fase inicial, fornecer orientações com base no quadro jurídico comunitário em vigor e decidir quais os instrumentos que podem ser úteis aos portos e como devem ser aplicados.

6.2 Para muitos portos seria muito mais útil, em vez de legislação, terem orientações ou recomendações sobre a utilização de procedimentos de selecção, como concursos públicos e outros instrumentos aceitáveis, condições de atribuição de concessões, contratos de arrendamento de terrenos, etc.

6.3 Essas orientações também poderiam ser úteis para clarificar o estatuto jurídico dos serviços (nomeadamente, algumas das operações de pilotagem) que podem ser considerados serviço público, por exemplo, ao garantirem a segurança geral nos portos.

## 7. Eliminar os estrangulamentos operacionais que obstam à eficiência dos portos

7.1 Além dos problemas estruturais relacionados com a falta de capacidade adequada das infra-estruturas, já atrás referidos, são frequentemente assinalados os estrangulamentos de tipo mais operacional que prejudicam a eficiência dos portos. Em geral, estes estrangulamentos ocorrem: a) na burocracia

administrativa, controlos e inspecções e b) na ineficácia dos transportes interiores.

7.2 É consensual que a UE deve prosseguir os seus esforços de modernização das alfândegas<sup>(20)</sup> e garantir que as suas políticas sobre alfândegas, segurança marítima, segurança em geral, saúde pública e qualidade do ambiente sejam adequadamente coordenadas e harmonizadas e não transfiram desnecessariamente a responsabilidade dos governos para os portos.

7.3 O conceito de «espaço marítimo comum» sugerido pela Comissão poderá contribuir para assegurar ao transporte marítimo de curta distância um tratamento mais equitativo em relação aos transportes interiores em termos de procedimentos administrativos e aduaneiros, sem, contudo, tentar introduzir disposições legislativas em matéria de águas internacionais da UE (alto mar) que sejam contrárias ao princípio da livre navegação, contradigam o direito de passagem inofensiva ou imponham restrições incompatíveis com as regras e regulamentações internacionais. Considerar a UE como um único país para efeitos administrativos e aduaneiros só pode merecer aplauso. O CESE entende que o conceito de «espaço marítimo comum europeu» remete para um espaço marítimo virtual de simplificação das formalidades administrativas e aduaneiras para os serviços marítimos intracomunitários que ficariam sujeitos a um regime semelhante ao aplicado no mercado interno aos transportes rodoviário e ferroviário.

7.4 Além disso, a Comissão deve envidar mais esforços para eliminar os estrangulamentos que ainda existem no interior através da aplicação do programa Naiades sobre a navegação interior, dos seus pacotes ferroviários e da sua política para melhorar a eficiência do transporte rodoviário. Também nestes modos de transporte não se deve esquecer a política social ou consagrar-lhe apenas uma atenção muito limitada, como sucede infelizmente em documentos recentes da Comissão sobre a navegação interior (Revisão intercalar do Livro Branco sobre Transportes ou programa NAIADES).

## 8. Promover nos portos condições de trabalho boas e seguras, bem como relações laborais construtivas

8.1 A eficiência das operações nos portos depende simultaneamente de duas componentes — fiabilidade e segurança —, que são em grande medida determinadas, não obstante os progressos tecnológicos, pelo factor humano. Isto explica a necessidade de mão-de-obra portuária qualificada e com boa formação em todos os serviços e operações, tanto em terra como a bordo dos navios. Esta condição aplica-se independentemente de os portos e os fornecedores de serviços portuários serem entidade pública ou privada.

8.2 Os parceiros sociais deverão desempenhar um papel importante no desenvolvimento e na manutenção destas competências. Ao nível europeu, a Comissão poderá dar também o seu contributo através da promoção do diálogo social.

<sup>(19)</sup> Directiva 1980/723/CEE, alterada pela Directiva 2000/52/CE.

<sup>(20)</sup> Há várias propostas pendentes destinadas a modernizar as alfândegas, incluindo duas propostas legislativas para rever o Código Aduaneiro e o Programa de Acção Alfândegas 2013: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/policy\\_issues/customs\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm).

8.3 Os portos europeus têm a responsabilidade de manter elevados padrões de fiabilidade e segurança. A União Europeia pode contribuir para tal concedendo apoio (financeiro) adequado a programas de formação e educação e fazendo cumprir a legislação aplicável em matéria de segurança. À semelhança do que faz para aliciar os jovens para as actividades marítimas, a UE pode também incitá-los a enveredarem por uma carreira portuária, o que terá impacto no trabalho nos portos. Uma boa formação náutica contribuirá para que haja no futuro pilotos, capitães de porto e demais profissionais portuários de qualidade e em número suficiente.

8.4 Relações laborais construtivas são fundamentais para uma política portuária eficaz. A Comissão deverá, em estreita cooperação com os Estados-Membros, criar condições-quadro que favoreçam essas relações.

8.4.1 Nesta perspectiva, a Comissão deverá antes de mais pronunciar-se quanto à compatibilidade das Convenções n.ºs 137 e 152 da OIT sobre actividades portuárias com os princípios do Tratado e com o acervo comunitário, antes de apelar aos Estados-Membros para que as ratifiquem.

8.5 Para criar condições de trabalho ideais nos portos e um clima social positivo em geral é essencial que haja um diálogo social adequado. Este diálogo é já hoje corrente na maior parte dos portos europeus e se não existir deverá ser estabelecido. Mas só poderá constituir uma mais-valia se as organizações

europeias que representam o sector chegarem a acordo sobre uma agenda comum.

### 9. Promover a competitividade geral e restabelecer a percepção positiva dos portos

9.1 Dado o seu interesse vital para a Europa, a União Europeia tem por missão reforçar a competitividade geral e promover uma imagem positiva do sector portuário, nomeadamente através da abordagem dos temas mencionados *supra*, mas também através da realização das acções específicas enumeradas neste ponto.

9.2 No âmbito da sua política de relações externas, a UE deve analisar com particular atenção as situações de concorrência desleal provocadas por portos situados nos países vizinhos da UE. Isto aplica-se especialmente aos portos do mar Báltico, do mar Negro e do mar Mediterrâneo.

9.3 A UE deve igualmente fazer com que os cidadãos europeus voltem a ter uma percepção positiva dos portos marítimos, sublinhando o valor acrescentado dos portos para o comércio, a segurança social, a coesão e a cultura na Europa, suscitando, assim, um apoio mais amplo do público aos portos.

9.4 Por último, a UE poderá estimular a cooperação e o intercâmbio de boas práticas e de processos inovadores entre os portos graças ao apoio a projectos de investigação pragmáticos, não teóricos e adaptados à indústria.

Bruxelas, 26 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**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 — A logística do transporte de mercadorias na Europa — chave da mobilidade sustentável»**

COM(2006) 336 final

(2007/C 168/13)

Em 28 de Junho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Março de 2007. Relator: **R. BARBADILLO LÓPEZ**

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 150 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções.

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Um sector de transportes eficiente é uma premissa indispensável para manter e reforçar a competitividade da UE. Sendo o transporte de mercadorias considerado o motor das trocas comerciais e da prosperidade, é necessária uma gestão moderna dos complexos fluxos de transporte para aumentar a eficácia e garantir a cooperação entre os vários modos.

1.2 A logística desempenha um papel fundamental na garantia da mobilidade sustentável e contribui para um ambiente mais limpo, para a eficiência energética e para a eficácia e a competitividade do transporte de mercadorias. Não podemos encarar a logística como uma entidade que controla e manipula a cadeia de transportes. A utilização de soluções logísticas avançadas permite um planeamento, gestão, controlo e execução eficazes das cadeias de transporte unimodais e multimodais.

1.3 As infra-estruturas formam a rede física indispensável para o desenvolvimento do mercado interno de transportes, tendo a sua optimização de responder a dois desafios: reduzir os congestionamentos e aumentar a acessibilidade através da mobilização de todas as fontes de financiamento. A utilização eficaz e racional das infra-estruturas é o garante para uma mobilidade sustentável. Porém, qualquer medida pensada para racionalizar a utilização das infra-estruturas deveria incluir igualmente medidas de carácter logístico para o transporte privado de passageiros. A chave da mobilidade sustentável não reside exclusivamente no transporte de mercadorias.

1.4 Tanto quem oferece como quem procura serviços de transporte recorre a ferramentas logísticas para optimizar o transporte, tornar as trocas comerciais o mais eficientes e eficazes possível, reduzindo ao mínimo o número de quilómetros em vazio.

1.5 A logística de transporte requer trabalhadores e gestores competentes e bem preparados, especializados e dispostos a respeitar as normas de segurança e de saúde. Haverá, por isso que conceber planos de formação em logística, ao nível básico e superior, com a participação activa dos parceiros sociais.

1.6 Sendo o sector de transportes um grande consumidor da energia proveniente de combustíveis fósseis, é preciso estabe-

lecer como prioridade a redução da sua dependência e a diminuição das emissões de CO<sub>2</sub>, o que exige a elaboração de um programa específico I+D+i aplicável aos transportes e dotado de meios financeiros necessários, capaz de potenciar a utilização das energias alternativas, principalmente nas cidades, e uma política diferenciadora, especialmente em matéria fiscal, que favoreça a incorporação e a utilização de novas tecnologias respeitadoras do ambiente.

1.7 A logística deve ser considerada como uma actividade comercial desenvolvida pelo sector, competindo às autoridades criar condições-quadro que permitam a circulação de mercadorias mais eficiente, eficaz e competitiva.

1.8 Dever-se-ia estender a prática bem sucedida da «identificação de elementos problemáticos» adoptada no transporte marítimo de curta distância aos restantes modos para obter resultados análogos.

1.9 As novas tecnologias, especialmente o sistema europeu de navegação por satélite Galileo, que será utilizado futuramente para a localização e o seguimento da carga em todos os modos de transporte, contribuem notavelmente para aumentar a eficácia da logística moderna. Mas os desenvolvimentos tecnológicos não deverão converter-se em entraves ao comércio, mas serem interoperáveis em toda a UE e acessíveis às PME. A I+D+i terá de continuar a ser um sector prioritário no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação, já que a inovação tecnológica moderna pode abrir novas perspectivas ao sector.

1.10 As estatísticas sobre a logística dos transportes deverão abranger em profundidade todos os modos e todas as actividades de transporte, com vista a obter um panorama fidedigno da sua situação e evolução.

1.11 Importa resolver os problemas de interoperabilidade do transporte ferroviário para criar uma rede especializada no transporte de mercadorias e melhorar os sistemas de gestão por forma a aumentar a sua eficácia e competitividade com os outros modos.

1.12 A criação de parâmetros de qualidade e de balcões únicos são elementos que contribuirão para desenvolver a logística de transporte na UE, já que a aferição da qualidade à escala europeia permitirá uma certa uniformidade na avaliação da sua eficiência. Por outro lado, o cumprimento coordenado e uniforme dos trâmites administrativos agilizará as formalidades aduaneiras.

1.13 Para conseguir alcançar os objectivos propostos, é imprescindível que os vários modos de transporte participem na elaboração do futuro Plano de Acção anunciado pela Comissão.

## 2. Introdução

2.1 A logística desempenha um papel fundamental na garantia da mobilidade sustentável e contribui para um ambiente mais limpo, para a eficiência energética e para a eficácia e a competitividade do transporte de mercadorias.

2.2 A Comissão reconheceu implicitamente, por ocasião da revisão intercalar do Livro Branco de 2001, a importância do sector do transporte de mercadorias como motor das trocas comerciais e da prosperidade económica da UE.

2.3 A experiência acumulada desde a publicação do Livro Branco, até à sua revisão intercalar no Verão de 2006, demonstrou que não se pode prescindir da estrada e que todas as tentativas para reorientar o tráfego para outros modos têm tido pouco êxito.

2.4 O desenvolvimento social e económico da UE depende, em grande medida, da capacidade de movimentação das pessoas e mercadorias, sempre com a preocupação de preservar o ambiente. Seria impensável falar de desenvolvimento sem ter em conta o imperativo de criar e manter uma rede de infra-estruturas que responda às necessidades crescentes da UE.

2.5 A mobilidade sustentável é especialmente assegurada pela utilização racional e eficiente das redes de transporte, tanto de passageiros como de mercadorias.

2.6 O transporte de mercadorias é fundamental para uma mobilidade sustentável. É certo que o seu crescimento celerou contribui para o desenvolvimento económico e para o emprego, mas já não é tão certo que o transporte de mercadorias seja o único causador de congestionamentos, acidentes, ruído, poluição, maior dependência dos combustíveis fósseis importados e das perdas de energia.

2.7 Por conseguinte, toda e qualquer acção para racionalizar a utilização das infra-estruturas deveria incluir igualmente medidas de carácter logístico para o transporte privado de passageiros, criando condições favoráveis à preferência natural pelos transportes colectivos. A chave da mobilidade sustentável não reside, pois, exclusivamente no transporte de mercadorias.

2.8 Por outro lado, está provado que, ao optar pelo transporte rodoviário, a sociedade não age por capricho mas porque, até ao momento, tem provado ser o modo mais rápido, flexível

e eficiente. Não obstante o propósito de transferir uma parte do tráfego para o transporte ferroviário e marítimo, os resultados obtidos não foram nada positivos, à excepção do transporte marítimo de curta distância e do transporte fluvial.

2.9 Parece pouco razoável pensar que tanto quem oferece como quem procura serviços de transporte não tenha utilizado ainda as ferramentas logísticas de optimização dos modos e meios de transporte necessárias para melhorar a eficácia das suas transacções. No entanto, é evidente que as soluções logísticas mais avançadas permitirão aumentar a eficiência de cada um dos modos de transporte e das respectivas combinações.

2.10 A médio e a longo prazo, alguns modos terão de ser muito mais operacionais e competitivos se o objectivo é uma política de combinação de modos surgida espontaneamente de uma convicção da parte que contrata serviços de transporte. Importa, em suma, corrigir as ineficiências de certos modos para torná-los mais competitivos e aumentar a sua quota-parte na repartição modal.

2.11 Actualmente, as frotas de transporte aproveitam ao máximo a sua capacidade de quilómetros percorridos com carga, reduzindo os trajectos em vazio ao mínimo necessário.

2.12 O desequilíbrio na oferta de carga entre pontos de origem e de destino das mercadorias sempre será um problema difícil de resolver mesmo aplicando soluções logísticas avançadas, já que sempre haverá desequilíbrio entre a entrada e a saída de mercadorias, independentemente das soluções de transporte adoptadas. Não há modo de transporte isento de procurar carga para a viagem de retorno.

2.13 Quanto à utilização de modos mais respeitadores do ambiente, na linha do Plano de Acção para a eficiência energética<sup>(1)</sup>, cabe assinalar que as análises realizadas pela Comissão sobre transportes e ambiente não discriminam os modos de transporte rodoviários, separando os que correspondem à utilização do transporte público e privado, como paradigma das consequências negativas que a utilização intensiva e sem restrições do automóvel tem para os congestionamentos, a segurança, a poluição, o consumo de energia, etc.

2.14 A integração da logística na política de transportes não é nenhuma novidade. Os grandes avanços conseguidos neste campo têm sido favorecidos, na maioria dos casos, pela adaptação das empresas de transporte tradicionais às necessidades do mercado. Devem-se sobretudo à capacidade de adaptação e à flexibilidade com que as empresas de transporte têm vindo a fazer face aos factores externos provenientes de outros sectores da produção.

2.15 Os clientes e as empresas de transporte são os primeiros a aplicar medidas de apoio logístico. Não podemos encarar a logística como uma entidade que controla e manipula a cadeia de transportes. Cabe às empresas adoptar medidas logísticas nas suas decisões e acções em função das suas relações comerciais.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 545 final: Comunicação da Comissão: «Plano de acção para a eficiência energética: concretizar o potencial».

2.16 Muito frequentemente exagera-se o valor do sector logístico atribuindo-lhe uma facturação milionária como se se tratasse de uma actividade independente, sem ter em conta o facto de uma grande parte do volume de negócios corresponder ao transporte e às actividades subsidiárias, ou seja, ao sector que investe em bens imobiliários, que suporta os custos fixos e movimenta as mercadorias.

2.17 A Comissão e o Parlamento poderão dar valor acrescentado aos esforços de desenvolvimento da logística de transporte de mercadorias na Europa, se conseguirem criar um quadro operacional sem fricções entre os vários modos de transporte. Devem criar condições propícias à sua aproximação e evitar a adopção de medidas que penalizem qualquer um deles.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Conforme se referiu noutras ocasiões, a chave da revisão intercalar do Livro Branco é a co-modalidade, ou seja, a utilização eficaz de diferentes modos de transporte em separado ou em combinação, que se apresenta como a melhor garantia para conseguir, simultaneamente, um nível elevado de mobilidade e de protecção do ambiente.

3.2 O CESE regista com interesse o facto de a Comissão ter relevado a necessidade de otimizar a complementaridade dos modos de transporte dentro de um sistema europeu de transportes eficaz e sem fissuras, que ofereça aos utentes os melhores serviços de transporte possíveis. Considera, todavia, precipitado asseverar, face aos actuais sistemas de produção, que já há hoje alternativas competitivas ao transporte rodoviário de mercadorias, com ressalva de um ou outro trajecto.

3.3 Parece, além disso, mais sensato ao CESE tratar o desenvolvimento da logística de transporte essencialmente como uma actividade comercial da competência do próprio sector. O papel das autoridades é, sobretudo, criar condições adequadas, deixando às empresas a gestão do funcionamento interno da logística.

3.4 O CESE considera que, na introdução de uma dimensão logística na política de transportes, importa respeitar os vários modos de transporte e tratar as considerações de logística simplesmente como um factor do processo de decisão.

3.5 Também está persuadido de que uma verdadeira complementaridade dos modos de transporte e a utilização de soluções logísticas avançadas permitem um planeamento, uma gestão, um controlo e uma execução eficazes das cadeias de transporte unimodais e multimodais.

3.6 A Comissão deveria insistir mais na necessidade de cada modo de transporte se empenhar na optimização da sua eficácia e da sua eficiência. É, portanto, indispensável fomentar tanto o transporte marítimo como o ferroviário, numa óptica de competitividade que não deverá implicar nem a desregulamentação destes sectores nem a penalização dos outros modos. O transporte rodoviário deverá ser visto como um aliado insubsti-

tuível dos outros modos. É, por isso, necessário reforçar a sua coordenação e intermodalidade e adoptar para ele medidas que lhe permitam continuar a prestar os seus serviços com rapidez e a preços adequados.

3.7 A política de transportes deve apostar na qualidade, na segurança, no ambiente e na eficácia dos transportes e garantir ao utente a liberdade de escolher o modo de transporte que julgar corresponder melhor às suas necessidades.

3.8 Tal como refere a comunicação em apreço, tem havido nos últimos anos uma tendência para a externalização das actividades logísticas e tentativas no sentido de combinar a cooperação entre os transportadores e os fornecedores de serviços com um elevado nível de integração das estruturas organizativas e informáticas.

### 4. Áreas de actuação

#### 4.1 Identificação dos elementos problemáticos e das respectivas soluções

4.1.1 O CESE considera que, para identificar possíveis elementos problemáticos e encontrar as soluções mais adequadas, é fundamental a participação das partes envolvidas que, para além do intercâmbio de conhecimentos e da divulgação das boas práticas, deverão contribuir para a definição das políticas a aplicar.

4.1.2 Se é verdade que, até à data, tem sido possível no transporte marítimo de curta distância identificar e gerir os elementos problemáticos, conforme indica a Comissão, não existe ainda uma imagem global dos obstáculos concretos que impedem o desenvolvimento mais rápido da logística do transporte de mercadorias na Europa.

4.1.3 Analogamente, constata-se que são vários os factores que incidem directamente neste sector e têm um efeito negativo na sua operacionalidade. Falta, além disso, uma legislação harmonizada em vários âmbitos relevantes que garanta condições equitativas de concorrência na UE alargada.

#### 4.2 Tecnologias da informação e das comunicações (TIC)

4.2.1 Os sistemas de transportes inteligentes contribuem para a utilização mais eficaz e racional das infra-estruturas e, por arrastamento, para reduzir a sinistralidade e os congestionamentos e proteger o ambiente.

4.2.2 O sistema europeu de navegação por satélite Galileo, operacional a partir de 2010, proporcionará futuras aplicações para todos os modos de transporte, como a localização e o seguimento da carga, o Veículo Inteligente<sup>(?)</sup>, que promoverá novas tecnologias em veículos, o programa SESAR, destinado a melhorar a gestão do tráfego aéreo no céu único europeu, ou o sistema de gestão do tráfego ERTMS pensado para incrementar a interoperabilidade entre redes nacionais de caminhos-de-ferro, terão um impacto positivo na logística.

(?) Comunicação sobre a iniciativa «Veículo Inteligente» — «Sensibilização para a utilização das TIC com vista a veículos mais inteligentes, seguros e ecológicos» — COM(2006) 59 final.

4.2.3 Para a integridade do mercado único, parece razoável que as soluções ao nível tecnológico não se transformem em entraves ao comércio mas que se desenvolvam de forma complementar em toda a UE graças a normas de interoperabilidade. A adopção de normas comuns amplamente aceites pelos fabricantes e operadores e a criação de sinergias entre os diferentes sistemas constituem elementos-chave para uma logística mais eficiente.

4.2.4 É preciso calibrar os custos de arranque, tecnologia e programação informática, que recaem sobre as PME e são um freio à sua plena participação no mercado.

4.2.5 O CESE partilha da opinião de que a logística do transporte de mercadorias terá de continuar a ser um sector prioritário no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação, face às novas perspectivas que a inovação tecnológica moderna poderá abrir ao sector.

#### 4.3 Formação em logística

4.3.1 O CESE considera que a formação não deverá cingir-se apenas à logística dos transportes, mas estender-se aos transportes e à logística como disciplinas diferentes mas complementares.

4.3.2 Seria conveniente haver uma definição clara das competências no âmbito da logística, dado não haver ainda dados estatísticos nem definições. Os parceiros sociais poderiam desempenhar aqui um papel fundamental, designadamente, favorecendo a criação de um quadro de formação adequado.

#### 4.4 Dados estatísticos

4.4.1 O CESE entende que não podemos conformar-nos com uma visão estatística limitada da logística sem entrar a fundo no campo de acção dos vários modos de transporte e nas suas actividades subsidiárias.

4.4.2 É essencial ter um panorama fidedigno da situação e da evolução temporal das actividades logísticas, sem esquecer a parte do transporte e do armazenamento. O Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012 <sup>(3)</sup> assinala que um dos aspectos a melhorar nas estatísticas da UE é a discriminação por modos de transporte, especialmente o transporte rodoviário.

#### 4.5 Utilização das infra-estruturas

4.5.1 A qualidade das infra-estruturas é fundamental para a logística do transporte de mercadorias.

4.5.2 O CESE considera que o desenvolvimento social e económico da UE depende, em grande medida, da mobilidade de pessoas e mercadorias.

4.5.3 As redes transeuropeias de transportes (RTE) são um elemento imprescindível para o mercado interno de transporte, mas a sua situação não é à partida homogénea em todos os Estados-Membros. Com base nesta premissa, é preciso ter igualmente a noção de que nem todas elas apresentam problemas de congestionamento e de que são, por isso, distintos os problemas a resolver.

4.5.4 O CESE entende que as cadeias logísticas co-modais podem ajudar a descongestionar certos corredores e a otimizar, por conseguinte, a utilização das infra-estruturas dos vários modos, tanto pela via unimodal como multimodal.

4.5.5 Reputa, além disso, conveniente ter em conta o problema do isolamento das regiões e países periféricos ou ultraperiféricos. Para dar cobertura adequada a estas zonas, é imperioso encurtar prazos e aumentar as dotações orçamentais da UE destinadas à construção das Redes Transeuropeias, sendo de especial relevância a permeabilidade dos Pirinéus e dos Alpes). A maior acessibilidade, no seu conjunto, gera maiores expectativas de desenvolvimento regional e de um aumento de competitividade que lhe é inerente.

4.5.6 A par do aumento das dotações orçamentais, a União Europeia deverá procurar fomentar o sistema de financiamento misto para a construção e a manutenção de infra-estruturas, oferecendo estabilidade e garantias jurídicas para a participação de capitais privados, na condição de as políticas de preços respeitarem os interesses de todas as partes envolvidas.

4.5.7 Nos casos em que a ausência de infra-estruturas adequadas ou a utilização incorrecta das mesmas representem claramente um problema, é necessário remediar essa situação.

#### 4.6 Desempenho dos serviços

##### 4.6.1 Reconhecimento da qualidade

4.6.1.1 A introdução de parâmetros de referência para a logística do transporte rodoviário, com o fito de avaliar e controlar a qualidade dos serviços ao nível europeu, poderá ser interessante para o sector como ferramenta de aferição a utilizar tanto pelas empresas como pelos utentes.

4.6.1.2 Com efeito, a definição de indicadores de desempenho europeus traria uma certa uniformidade de avaliação no momento de aferir os desempenhos logísticos.

4.6.1.3 No entanto, o CESE entende que a criação de novos rótulos de qualidade não deveria implicar para o sector um aumento de burocracia nem custos suplementares desnecessários.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 687 final: Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012.

#### 4.6.2 Ligação em rede dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias

4.6.2.1 O CESE considera que a criação de uma rede de transporte ferroviário de mercadorias permitindo a utilização de corredores que lhe são reservados não resolveria, por si só, embora melhore os problemas de falta de eficácia e de fiabilidade causados por uma interoperabilidade técnica e administrativa insuficiente.

#### 4.7 Promoção e simplificação das cadeias multimodais

##### 4.7.1 Guichet administrativo único e Espaço Marítimo Europeu Comum

4.7.1.1 O CESE apoia a criação de um guichet único (trâmites administrativos únicos) para os fluxos logísticos, em particular no caso dos transportes multimodais, onde todas as formalidades aduaneiras (e outras formalidades relacionadas) possam ser tratadas de forma coordenada.

##### 4.7.2 Promoção do transporte multimodal

4.7.2.1 O CESE dá o seu aval ao desenvolvimento adequado da rede de Centros de Promoção do Transporte Marítimo de Curta Distância para poderem dedicar-se igualmente à promoção de soluções logísticas multimodais nas cadeias de transporte.

#### 4.7.3 Responsabilidade no transporte multimodal

4.7.3.1 O CESE defende que, para além de uma solução geral para a questão da atribuição da responsabilidade em toda a Europa, a Comissão poderá também analisar o possível valor acrescentado de um documento de transporte normalizado para as operações de transporte multimodal.

#### 4.8 Normas de carregamento

4.8.1 A iniciativa da Comissão de propor normas europeias comuns para as unidades de carregamento intermodais no transporte intracomunitário<sup>(4)</sup> é uma forma de harmonizar a situação actual dos pesos e das dimensões das unidades de carga. Mas para tal é preciso ter em conta as características actuais das redes de transporte e a possibilidade de utilizar essas medidas sem deteriorar a segurança rodoviária.

### 5. Rumo a seguir

5.1 O Plano de Acção para a logística do transporte de mercadorias, cuja elaboração está prevista para 2007, contemplará as propostas provenientes dos vários modos de transporte envolvidos em reacção às possíveis iniciativas reguladoras da Comissão.

Bruxelas, 26 de Abril de 2007.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ANEXO

O seguinte ponto do parecer da Secção foi rejeitado a favor da alteração aprovada pela Assembleia, mas obteve pelo menos um quarto dos votos expressos:

##### **Ponto 4.5.8:**

Suprimir do ponto 4.5.8

4.5.8 «No atinente à logística do transporte de mercadorias, o CESE propõe a substituição das restrições temporárias à circulação estabelecidas pelas autoridades nacionais por aquelas que a União tem a possibilidade de coordenar. Para tal, é necessária a aprovação de regulamentação comunitária na matéria, medida que deve ser acompanhada do estabelecimento de uma rede transeuropeia mínima de estradas que, não estando sujeita a essas restrições, assegure um transporte rodoviário sem interrupções e zele pela compatibilidade com as necessidades dos outros utentes das redes rodoviárias que não os transportadores.».

Votação:

93 votos a favor da supressão do ponto,

49 contra e

10 abstenções.

---

<sup>(4)</sup> COM(2003) 155 final, com as alterações introduzidas pelo COM(2004) 361 final.

**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 sobre a Avaliação intercalar do Programa de promoção do transporte marítimo de curta distância» (COM(2003) 155 final)**

COM(2006) 380 final

(2007/C 168/14)

Em 13 de Julho de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 22 de Março de 2007, sendo relator E. CHAGAS.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 108 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1 O CESE tem repetidamente apoiado as medidas que visam o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância (TMCD) pelo seu potencial de crescimento e criação de emprego e como opção alternativa a outros modos de transporte menos respeitadores do ambiente, contribuindo para a redução do congestionamento do tráfego, dos acidentes e da poluição sonora e atmosférica.

1.2 No seu parecer sobre o programa apresentado em 2003, o CESE sublinhava a necessidade de valorizar o papel dos elementos de contacto (*focal points*) como ponte de contacto com a indústria e de facilitação da integração num sistema intermodal logístico. O CESE apela a um maior esforço por parte dos Estados-Membros e parceiros sociais no desenvolvimento da rede de elementos de contacto.

1.3 É urgente que a Comissão e os Estados-Membros assumam a responsabilidade de assegurar a criação de condições para o desenvolvimento dos diferentes modos de transporte, não só assegurando as infra-estruturas que facilitem a intermodalidade mas também preenchendo a lacuna que a indústria não soube eliminar de uma verdadeira cooperação complementar no sentido de uma sustentabilidade económica mas também social e ambiental.

1.4 No que respeita às acções propostas no programa de promoção do transporte marítimo de curta distância adoptado em 2003, o CESE regista o progresso realizado e apela à rápida execução das restantes acções previstas e em particular a eliminação dos obstáculos identificados. O desenvolvimento dos elementos de contacto e o alargamento do seu âmbito de forma a englobarem a multimodalidade terrestre e a logística associada pode contribuir para a obtenção dos resultados desejados.

1.5 O CESE considera que a presente Comunicação deveria incluir a referência à criação de um «espaço marítimo comum comunitário», passo que poderia contribuir decisivamente para que o TMCD assumisse um lugar de destaque no transporte de mercadorias intracomunitário. Faz todo o sentido que o

transporte marítimo entre portos comunitários passe a ser tratado como transporte doméstico e não como internacional, com vantagens evidentes em termos de simplificação de procedimentos aduaneiros.

## 2. Antecedentes

2.1 A Comissão Europeia adoptou em 2003 um programa para a promoção do transporte marítimo de curta distância <sup>(1)</sup> (TMCD) em resposta a um apelo do Conselho dos Ministros de Transportes à Comissão e aos Estados-Membros no sentido não só de assegurar o seu desenvolvimento mas também a sua integração efectiva nas cadeias de transporte intermodais existentes.

2.2 Aquele programa era composto por 14 acções de carácter legislativo (5), técnico (4) e operacional (5), desdobradas em medidas concretas e apontando prazos para a sua execução.

2.3 No parecer <sup>(2)</sup> que o CESE oportunamente adoptou, chamava-se à atenção para a necessidade «de uma implementação estrita dos prazos propostos pela Comissão» e ainda que «sem se resolverem alguns congestionamentos, o transporte marítimo de curta distância não evoluirá no sentido da intermodalidade.»

## 3. A Comunicação da Comissão

3.1 A Comunicação agora adoptada pela Comissão faz uma avaliação do estado de implementação das medidas propostas no Programa apresentado em 2003, analisando os progressos realizados até à data com essas acções e propõe linhas de acção para o futuro.

### 3.2 Acções legislativas

— Directiva relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada e/ou à partida de portos dos Estados-Membros (FAL-IMO <sup>(3)</sup>): a transposição da directiva para a legislação nacional está quase concluída;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 155 final.

<sup>(2)</sup> CESE 1398/2003, relator E. Chagas. JO C 32 de 5.2.2004.

<sup>(3)</sup> Formulários de facilitação da Organização Marítima Internacional.

- o programa de ajudas Marco Polo (identifica as auto-estradas marítimas como nova acção específica, em que a definição do conceito de auto-estradas marítimas foi concluída; as primeiras auto-estradas marítimas estarão operacionais em 2010), está a meio caminho da sua conclusão;
- Continua a aguardar-se a adopção final da proposta de directiva sobre as unidades de carregamento intermodais, apresentada pela Comissão;
- A Directiva 2005/33/EC introduz melhorias na prestação ambiental, em particular no que respeita às emissões de SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> e partículas.

### 3.3 Acções técnicas

- Guia dos Procedimentos Aduaneiros no Transporte Marítimo de Curta Distância está concluído;
- Identificação e eliminação dos obstáculos a um maior êxito do transporte marítimo de curta distância (p.ex. eliminação de obstáculos administrativos): está a meio caminho de ser concluída;
- Aproximação das modalidades de aplicação nacionais e informatização dos procedimentos aduaneiros comunitários: o Novo Sistema de Trânsito Informatizado (NCTS/NSTI) está operacional desde 2003; a acção está a meio caminho da sua conclusão;
- Investigação e desenvolvimento tecnológico: a rede temática do transporte marítimo de curta distância, REALISE, concluiu o seu trabalho no final de 2005. A acção está a meio caminho de ser concluída.

### 3.4 Acções operacionais

- Balcões únicos administrativos: a acção está a mais de meio caminho da sua conclusão;
- Os elementos de contacto para o transporte marítimo de curta distância são representantes das administrações marítimas nacionais que consultam a Comissão: a acção está a mais de meio caminho de ser concluída;
- Os centros de promoção do TMCD a funcionar na Europa oferecem aconselhamento neutro e imparcial sobre a utilização do transporte marítimo de curta distância, está a mais de meio caminho de ser concluída, a extensão do âmbito geográfico dos centros irá continuar para garantir, pelo menos, a sua segurança financeira;
- Melhorar a imagem do transporte marítimo de curta distância (p. ex. através da *European Shortsea Network*): a acção está a mais de meio caminho de ser concluída.
- Informação estatística: uma primeira ferramenta está já a ser testada no Eurostat que permitirá comparações coerentes entre modos, a matriz de conversão actualmente disponível terá de ser aperfeiçoada.

3.5 Concluindo que as acções propostas foram as necessárias, a Comissão considera necessário nalguns casos definir novas metas e novos prazos. Noutros, procura precisar melhor ou alargar o objectivo a perseguir. Aponta ainda para a necessidade de melhor integrar os portos comunitários na cadeia logística.

## 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE tem repetidamente apoiado as medidas que visam o desenvolvimento do TMCD pelo seu potencial de crescimento e criação de emprego e como opção alternativa a outros modos de transporte menos respeitadores do ambiente, contribuindo para a redução do congestionamento do tráfego, dos acidentes e da poluição sonora e atmosférica.

4.2 Os sucessivos programas e medidas de promoção do TMCD têm produzido resultados importantes que se traduzem, por um lado, num crescimento anual médio de 3,2 % desde 2000 (8,8 % para a carga contentorizada) e, por outro, na eliminação de um número considerável de obstáculos identificados como dificultando um maior desenvolvimento do sector: dos 161 iniciais persistem apenas 35. É de supor que neste número se incluem os de mais difícil resolução pelo que é necessário prosseguir este caminho com determinação.

4.3 Na sua reunião de 11 de Dezembro de 2006 o Conselho adoptou um conjunto de conclusões sobre a Comunicação da Comissão bem como recomendações sobre o quadro legislativo, o reforço do desenvolvimento e da promoção do TMCD e a cooperação entre os Estados Membros e a Comissão, apoiando em geral as medidas propostas nesta avaliação intercalar.

4.4 Na avaliação dos resultados do programa cerca de três anos após a sua adopção, a Comissão considera que ele se encontra «a mais de meio caminho de ser concluído». Afirma contudo que é necessária uma maior integração do TMCD «na cadeia logística do abastecimento». Vê-se, no entanto, que uma parte significativa das medidas propostas deveria estar já finalizada. Exemplo desse atraso é a acção n.º 14 sobre a informação estatística que já havia sido proposta numa Comunicação de 1992. Uma primeira ferramenta está agora a ser testada no Eurostat.

4.5 No seu parecer<sup>(4)</sup> sobre o programa apresentado em 2003, o CESE sublinhava a necessidade de valorizar o papel dos elementos de contacto (*focal points*) como ponte de contacto com a indústria e de facilitação da integração num sistema intermodal logístico. O CESE apela a um maior esforço por parte dos Estados-Membros e parceiros sociais no desenvolvimento da rede de elementos de contacto.

4.6 Apesar da formulação utilizada pela Comissão, referindo-se a uma suposta «cadeia de distribuição multimodal», não é evidente que se possa falar da sua existência: o somatório de diversos sistemas logísticos e redes intermodais não pode ser entendido como uma cadeia multimodal em si. A falta de coordenação e cooperação entre os diferentes segmentos de transporte é seguramente o maior obstáculo ao estabelecimento e desenvolvimento de uma política comunitária de transportes coerente e sustentada.

<sup>(4)</sup> Ver nota de rodapé n.º 2.

4.7 É urgente que a Comissão e os Estados Membros assumam a responsabilidade de assegurar a criação de condições para o desenvolvimento dos diferentes modos de transporte, não só assegurando as infra-estruturas que facilitem a intermodalidade mas também preenchendo a lacuna que a indústria não soube eliminar de uma verdadeira cooperação complementar no sentido de uma sustentabilidade económica mas também social e ambiental.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 Acções legislativas

5.1.1 Das medidas propostas, apenas a introdução de novas Unidades Europeias de Carregamento Intermodais não foi desenvolvida. A proposta suscitou sérias reservas de diversos agentes económicos que defendem que a adopção de novos padrões para as unidades de carregamento se deve fazer a nível internacional e não apenas europeu. O CESE referiu também algumas dessas preocupações para as quais seria necessário encontrar as respostas adequadas. A Comissão relançou recentemente o debate sobre esta proposta e parece que a sua reformulação no sentido de assegurar que a introdução de um novo modelo de contentores não implicará necessariamente alterações nos modelos existentes poderia responder a algumas das preocupações manifestadas.

5.1.2 O programa Marco Polo deverá continuar a desempenhar um papel importante no financiamento e desenvolvimento de novas linhas ou das já existentes. A inclusão das auto-estradas marítimas como nova acção específica poderá contribuir para a sua concretização. No entanto, subsistem incertezas sobre o conceito de auto-estradas marítimas. Se por um lado é de apoiar a ideia de não limitar a sua aplicação à RTE-T, é necessário que a sua introdução seja transparente e não seja acompanhada de distorção da concorrência.

5.1.3 Em termos do desempenho ambiental registam-se os resultados positivos dos esforços da indústria. Contudo, é necessário continuar a melhorar esse desempenho, independentemente dos termos de comparação com outros modos de transporte. O investimento em pesquisa e desenvolvimento de combustíveis e motores mais limpos deve ser reforçado e incentivado. A legislação comunitária sobre a matéria deveria ser revista em função dos desenvolvimentos que possam ser reali-

zados. Deve-se ainda investir na modernização de alguns segmentos da frota comunitária.

5.1.4 O CESE interroga-se porque não foi incluída na presente Comunicação a referência à criação de um «espaço marítimo comum comunitário», que é incluída noutros documentos como o Livro Verde para uma política marítima, a revisão a meio percurso do Livro Branco de 2001 ou a Comunicação sobre a logística de mercadorias. Esse passo poderia contribuir decisivamente para que o TMCD assumisse um lugar de destaque no transporte de mercadorias intracomunitário. Faz todo o sentido que o transporte marítimo entre portos comunitários passe a ser tratado como transporte doméstico e não como internacional, com vantagens evidentes em termos de simplificação de procedimentos aduaneiros.

### 5.2 Acções técnicas

5.2.1 No que respeita às medidas técnicas propostas, o CESE regista os progressos alcançados e encoraja a Comissão e os Estados Membros a prosseguir a sua implementação. É de especial importância a continuação do trabalho dos grupos de contacto das diferentes administrações para encontrar soluções comuns para os obstáculos que persistem.

### 5.3 Acções operacionais

5.3.1 Das conclusões da Comissão sobre a aplicação destas medidas é de realçar a aposta no alargamento do âmbito dos centros de promoção do TMCD de modo a englobarem a promoção da multimodalidade terrestre e a logística associada. É fundamental aprofundar a cooperação entre os diferentes segmentos da logística promovendo a cooperação entre eles.

5.3.2 Do mesmo modo, os elementos de contacto podem contribuir para encontrar soluções ao nível local e/ou regional dos obstáculos a um melhor desempenho do TMCD. O envolvimento dos parceiros sociais deve ser encorajado bem como o do Fórum das Indústrias Marítimas (MIF).

5.3.3 É importante dispor de informação estatística fiável, harmonizada e completa. Como já foi atrás referido, esta necessidade foi já identificada numa Comunicação de 1992. O CESE reconhece os progressos ultimamente registados e apela à Comissão e aos Estados-Membros que dediquem mais atenção a esta temática.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária»**

COM(2006) 569 final — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

Em 10 de Novembro de 2006, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 71.º do Tratado CE, sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 22 de Março de 2007, sendo relator J. Simons).

Na sua 435.ª reunião plenária, realizada em 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões

1.1 O Comité considera louvável a iniciativa da Comissão de dar conteúdo ao terceiro pilar da política de segurança rodoviária, nomeadamente à gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária. Para além das acções que têm por objecto o condutor e as que são pensadas para introduzir melhorias no veículo, a directiva proposta pretende garantir a integração da segurança em todas as fases de planeamento, projecto e serviço da infra-estrutura rodoviária na rede transeuropeia de transportes (RTE-T). Todos estes aspectos têm igual importância para a segurança rodoviária.

1.2 Embora o Comité esteja ciente de que o impacto destas medidas na infra-estrutura rodoviária será em geral, nos casos em que a infra-estrutura está bem desenvolvida, muito menor do que o causado pelas que se dirigem ao condutor ou ao veículo, é sua convicção que também neste caso será necessário usar de todos os meios para melhorar a segurança rodoviária e reduzir o número de vítimas da estrada.

1.3 As medidas propostas para o terceiro pilar da política de segurança rodoviária não deveriam, na opinião do Comité, circunscrever-se à rede transeuropeia de transportes (RTE-T), mas estender-se a todas as estradas fora das zonas urbanas dos Estados-Membros, onde se sabe que a sinistralidade é mais elevada. Se afinal o objectivo é reduzir ao mínimo o número de vítimas e se constata que é possível conseguir um «ganho» decorrente da diminuição do número de mortes de 1.300 para 600 noutra infra-estrutura que não a da rede RTE-T, seria de esperar que a Comissão dedicasse muito mais atenção a este aspecto. No entender do Comité, a alínea c) do n.º 1 do artigo 71.º do Tratado CE oferece um bom argumento de apoio.

1.4 O Comité apela, por isso, aos Estados-Membros que autorizem a extensão do âmbito de aplicação a todas as estradas fora das zonas urbanas.

1.5 A Comissão optou por consubstanciar estas medidas numa directiva. O Comité, pensando na eficácia das medidas propostas, considera que uma directiva não logrará o efeito desejado pura e simplesmente por dar demasiada liberdade aos Estados-Membros, excluindo a hipótese de uma aplicação uniforme. Face ao objectivo da Comissão de, até 2010, reduzir a metade o número de mortes nas estradas europeias, em relação a 2000, é imprescindível, na opinião do Comité, optar por um

acto legislativo mais constringente do que uma directiva, para que as disposições estabelecidas sejam respeitadas por todas as partes envolvidas, do sector público ou privado.

1.6 O argumento referido no ponto 1.3 de que o princípio da subsidiariedade tem de ser respeitado não precisa de ser um obstáculo a esta diligência. Antes pelo contrário, a certeza de uma aplicação uniforme, tão fundamental neste âmbito, exige justamente uma intervenção europeia.

1.7 O Comité realça ainda a importância de analisar as causas dos acidentes de viação. Uma análise desta natureza poderá elucidar em que medida a calibragem da infra-estrutura rodoviária está na origem da sinistralidade e nortear a adopção de medidas eficazes para combatê-la.

## 2. Introdução

2.1 Até aos anos noventa do século XX, os acidentes de viação eram encarados como um fenómeno da sociedade intrínseco à mobilidade característica da nossa vida económica e social.

2.2 A Comunidade Europeia também tinha um papel bastante limitado, pouco podia fazer por falta de uma atribuição clara de competências. A única hipótese possível era adoptar directivas, sobretudo no âmbito das normas técnicas para melhorar os acessórios de segurança dos veículos (o uso obrigatório de cintos de segurança, limitadores de velocidade para camiões, etc.).

2.3 Mas a partir do início do século XXI a atitude a este respeito tem vindo a mudar. Estudos realizados revelaram que a segurança rodoviária se converteu num dos principais motivos de preocupação dos cidadãos europeus, sobretudo no atinente ao transporte por estrada, o modo que mais vidas humanas tem ceifado.

2.4 Em 2000, os acidentes rodoviários provocaram a morte de mais de 40 000 pessoas e mais de 1,7 milhões de feridos na União Europeia, então constituída por 15 Estados-Membros. O custo directamente mensurável desse tipo de acidentes é de 45 mil milhões de euros. Os custos indirectos (incluindo os prejuízos físicos e morais das vítimas e suas famílias) são anualmente de 160 mil milhões de euros.

2.5 A Comunidade Europeia encontra-se também, desde o Tratado de Maastricht, mais equipada juridicamente para adoptar medidas no âmbito da segurança rodoviária, embora o princípio da subsidiariedade continue a entrar uma verdadeira política comum neste terreno.

2.6 O Livro Branco de 2001 intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» e a comunicação de Junho de 2003 sobre o Programa de Acção Europeu em prol da segurança rodoviária dedicam a máxima atenção a medidas para resolver o problema. A par das acções que têm como objecto o condutor e o veículo, as medidas relacionadas com a infra-estrutura física são o terceiro elemento fundamental desta estratégia.

2.7 Constata-se, porém, que, ao nível europeu, ainda não foram desenvolvidas quaisquer iniciativas para melhorar esta infra-estrutura. É certo que houve progressos, em termos de segurança, mercê de estradas equipadas com sistemas de gestão e controlo do tráfego baseados nas tecnologias da informação e das comunicações (TIC), mas a aplicação de ferramentas TIC não é ainda sistemática.

2.8 Embora haja ainda muito por fazer para aumentar a segurança da infra-estrutura física, as autoridades nacionais tendem a disponibilizar cada vez menos meios financeiros para a infra-estrutura rodoviária, quando os utentes da estrada conferem justamente cada vez mais importância à qualidade e à segurança das estradas.

2.9 Por este motivo, a Comissão procura com a directiva proposta integrar a segurança em todas as fases do processo da infra-estrutura rodoviária na rede transeuropeia de transportes (RTE-T). O seu propósito é garantir, em paralelo com as análises económica e ambiental, uma avaliação da segurança rodoviária.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité considera que o objectivo da Comissão de reduzir, até 2010, para metade o número de vítimas mortais de acidentes rodoviários em relação a 2000 é assaz ambicioso. Usou exactamente destas mesmas palavras no seu parecer sobre a comunicação da Comissão intitulada «Programa de Acção Europeu — Reduzir para metade (de 40 000 em 2000 para 25 000 em 2010) o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos», de 10 de Dezembro de 2003.

3.2 Convém recordar que, em 2005, ainda foi de 41 500 o número de vítimas a lamentar nas estradas da UE, e isso apesar de, entretanto, terem sido adoptadas inúmeras medidas ao nível comunitário tanto centradas no condutor como no veículo, no intuito de melhorar a segurança rodoviária. Como para o Comité cada vítima da estrada é uma a mais, espera da Comissão uma actuação mais enérgica para alcançar os objectivos almejados. Por exemplo, o lançamento de uma campanha europeia de grandes dimensões para estimular a segurança rodoviária e recomendações dirigidas aos Estados-Membros persuadindo-os a utilizarem instrumentos mais preemptórios, com o objecto final de reduzir o número de sinistrados.

3.3 O Comité considera que são justamente as acções comunitárias que têm por objecto o condutor e o veículo as mais eficazes no aumento da segurança rodoviária. Em contrapartida, a seu ver, são menos eficazes as medidas destinadas a melhorar a infra-estrutura rodoviária, o terceiro pilar da política de segu-

rança rodoviária, e têm, dependendo da situação do Estado-Membro em questão, menor impacto na redução do número de vítimas da estrada. De um modo ou de outro, o Comité propugna o recurso a todos os meios para alcançar esse objectivo, por exemplo, através da fixação de normas para as dimensões da infra-estrutura rodoviária e da introdução de sinalética nos Estados-Membros.

3.4 A imagem que o Comité tem das consequências da aplicação da presente proposta de directiva são confirmadas pela avaliação de impacto de 2003 a cargo da rede temática ROSEBUD (análise de custo-benefício e custo-eficácia sobre segurança rodoviária e ambiente para utilização na tomada de decisões). Esta concluiu ser realista estimar em mais de 600 mortos e cerca de 7 000 feridos por ano o potencial de redução da sinistralidade produzido pela aplicação da directiva relativa à segurança da infra-estrutura às estradas da RTE. Mas se o âmbito da referida directiva fosse extensível a todas as estradas fora das zonas urbanas, o número de vítimas seria aproximadamente de menos 1 300 ao ano, o que feitas as contas equivale a uma poupança anual de 5 mil milhões de euros.

3.5 No entender do Comité, a alínea c) do n.º1 do artigo 71.º do Tratado CE oferece aqui um bom argumento de apoio. O Comité apela, por isso, aos Estados-Membros que autorizem esta possibilidade de extensão.

3.6 A presente directiva limita explicitamente os requisitos a um conjunto mínimo de elementos necessários para alcançar o efeito de segurança e divulgar os procedimentos que provaram a sua eficácia. A Comissão menciona, como componentes da manutenção da rede rodoviária, os quatro procedimentos seguintes que servem de base ao sistema integrado de gestão da segurança da infra-estrutura rodoviária: estudos de impacto no domínio da segurança rodoviária, auditorias de segurança rodoviária e inspecções. O Comité coloca sérias reservas à eficácia das medidas propostas se estas tomarem a forma de directiva, por saber de antemão que será impossível nestes termos a aplicação uniforme dos procedimentos propostos em todos os Estados-Membros.

3.7 No entanto, a Comissão defende que uma directiva é a melhor via para conseguir um equilíbrio entre a melhoria da segurança da infra-estrutura rodoviária e a limitação dos custos administrativos, respeitando ao mesmo tempo os diversos instrumentos e tradições dos Estados-Membros. O Comité contesta esta afirmação pelos motivos indicados nos pontos 3.4 e 3.5.

3.8 Uma directiva não surtirá o efeito desejado porque dá demasiada liberdade de manobra aos Estados-Membros e obstará, por isso mesmo, a uma aplicação uniforme. Para alcançar o objectivo da Comissão de, até 2010, reduzir a metade o número de mortes nas estradas europeias, é imprescindível, na opinião do Comité, que a Comissão opte por um acto legislativo mais constringente do que uma directiva, cujas disposições sejam respeitadas por todas as partes envolvidas, do sector público ou privado.

3.9 A tese da Comissão é que as propostas contidas na proposta de directiva implicarão um agravamento de custos marginal, que será contrabalançado a curto prazo, dada a redução no número e no custo de acidentes. O Comité pergunta-se onde a Comissão foi buscar argumentos para esta sua asserção.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O Comité é de opinião que as acções propostas para o terceiro pilar da política de segurança rodoviária, a infra-estrutura rodoviária, tal como os dois primeiros pilares — o veículo e o condutor — não deveriam aplicar-se unicamente à rede transeuropeia de transportes (RTE-T), mas serem extensíveis a todas as estradas fora das zonas urbanas onde está provado que ocorrem mais acidentes.

4.2 Esta é também uma das conclusões da consulta pública pela Internet que se realizou de 12 de Abril a 19 de Maio de 2006. Um número considerável de inquiridos sugeria a extensão das disposições da directiva às estradas que não fazem parte da rede rodoviária transeuropeia, por ser justamente aqui onde se poderia poupar mais vidas.

4.3 A presente directiva estabelece procedimentos aplicáveis às avaliações de impacto na segurança rodoviária, às auditorias de segurança rodoviária e às inspecções de segurança. Cada Estado-Membro deve basear-se nos critérios e nos elementos constantes dos anexos para fornecer de uma forma homogénea as informações solicitadas. No entender do Comité, é demasiado grande a margem de manobra que o dispositivo de uma directiva dá aos Estados-Membros para se ter uma noção correcta dos efeitos da sua aplicação.

4.4 Quanto à avaliação de impacto na segurança rodoviária, por exemplo, o Anexo I refere uma série de elementos a ter em conta pelos Estados-Membros na sua análise. É tão grande a liberdade que esta enumeração lhes deixa que é muito duvidoso se será possível obter dados comparáveis.

4.5 O mesmo se pode dizer dos elementos constantes do Anexo II da directiva relacionados com as auditorias de segurança rodoviária. Também aqui são infinitas as possibilidades de os Estados-Membros interpretarem os critérios estabelecidos à sua maneira.

4.6 No atinente às inspecções de segurança rodoviária, acresce às objecções acima o facto de entre os critérios e os elementos do Anexo III ser preciso mencionar nos relatórios das

equipas de inspecção a «análise dos relatórios de acidentes». Na opinião do Comité, o que é relevante analisar não são os relatórios mas as causas dos acidentes. Este último aspecto é infelizmente omitido no artigo 7.º da proposta de directiva, tal como no Anexo IV à mesma que discrimina, contudo, em detalhe os dados que devem figurar nos relatórios de acidentes.

4.7 Tal como sugeriu o Comité no seu parecer de 10 de Dezembro de 2003 sobre o «Programa de Acção Europeu — Reduzir para metade o número de vítimas da estrada na União Europeia até 2010: uma responsabilidade de todos», é possível obter informações neste domínio através da identificação dos «pontos negros» e da análise das causas dos acidentes por «ponto negro». O Comité realçou nesse mesmo parecer o excelente trabalho desenvolvido pela organização «Euro-Rap» que publica um mapa das estradas de diversos países europeus, indicando o grau de risco em cada uma. O mapa é elaborado com base no número de acidentes ocorridos nas diversas estradas.

4.8 O Comité aconselha a Comissão a incluir na sua proposta que os Estados-Membros deverão aumentar o número de lugares de estacionamento para todos os utentes, inclusivamente para as pessoas com deficiência. Também é essencial a segurança dos parques de estacionamento, porque se a mesma não for garantida, os motoristas já não se atrevem a pernoitar nesses locais, o que resulta no cumprimento deficiente da regulamentação sobre períodos de descanso e, por arrastamento, no aumento da insegurança na circulação rodoviária.

4.9 O Comité adverte para o facto de não se prestar a devida atenção à iluminação das estradas. Para melhorar a segurança rodoviária, é conveniente que os Estados-Membros alinhem as suas políticas nesta matéria.

4.10 Por último, o Comité deseja assinalar à Comissão que uma apresentação visual pelos Estados-Membros dos chamados «pontos negros», ou seja, dos troços de estrada com mais riscos de acidentes, poderia ser um instrumento útil para sensibilizar os utentes da estrada.

Bruxelas, 26 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade»**

COM(2006) 594 final — 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

Em 1 de Dezembro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º e dos artigos 55.º e 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Março de 2007, sendo relator Raymond HENCKS.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 26 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 131 votos a favor, 26 votos contra e 8 abstenções, o presente parecer:

## 1. Recomendações

1.1 Com a proposta de Directiva em análise a Comissão pretende proceder, em 1 de Janeiro de 2009, à última fase de abertura do mercado postal, mantendo um serviço universal nas principais dimensões actuais em todos os Estados-Membros da União e abolindo os direitos exclusivos (sector reservado) para o financiamento do referido serviço universal.

1.2 O principal problema colocado pela organização da última fase consiste em definir a via a seguir para manter um sector postal eficiente e competitivo que continue a oferecer um serviço de grande qualidade e a preços acessíveis aos particulares e às empresas na Europa, respeitando os interesses da competitividade da economia, das necessidades dos cidadãos (independentemente da sua situação geográfica, financeira ou outra), do emprego e do desenvolvimento sustentável.

1.3 O CESE considera que os elementos fornecidos para apoiar o projecto da Comissão não garantem, com a segurança necessária, o financiamento sustentável do serviço universal em cada um dos Estados-Membros, particularmente nos que estão em condições difíceis do ponto de vista da geografia física e humana, não podendo, assim, impedir presentemente o financiamento através de um sector reservado que deu provas de eficácia e equidade em muitos Estados-Membros.

1.4 O CESE não pode aceitar que os custos residuais do serviço universal sejam compensados por uma taxa aplicável aos utilizadores, pelo aumento das tarifas ou por subvenções públicas, uma vez que o actual serviço não comporta encargos específicos para os utilizadores/contribuintes.

1.5 Nesta fase, o CESE não opta nem por um sistema «play or pay» (participar ou pagar), segundo o qual cada operador é obrigado a prestar um serviço universal ficando isento de contribuir para o financiamento do serviço universal, nem pelo recurso a um fundo de compensação.

1.6 A Comissão deverá precisar o quadro no qual a liberalização dos serviços postais poderá prosseguir. Trata-se de uma

condição prévia à abolição de um sector reservado necessário para o financiamento do serviço universal.

1.7 À luz de todas as incertezas e riscos em torno da abertura total do mercado postal, a data-limite de 1.1.2009 é irrealista, sobretudo porque os operadores postais dos Estados-Membros que aderiram à União em 2004 não terão tempo suficiente para se adaptar à nova situação.

1.8 O CESE solicita a

— prorrogação da directiva actual,

— a eventual liberalização completa do sector postal em 1 de Janeiro de 2012, sob reserva de, entretanto, serem formuladas propostas credíveis que tragam um valor acrescentado em relação ao sector reservado, em estreita concertação entre todas as partes envolvidas,

— e que o serviço gratuito de envios postais específicos, expedidos ou endereçados a pessoas invisuais ou com insuficiências visuais, bem como às suas organizações, seja integrado no serviço universal.

## 2. Introdução

2.1 Os serviços postais têm uma relevância socio-económica considerável para a coesão económica, social e territorial e para a realização da estratégia de Lisboa. Estes serviços contribuem directamente para as relações sociais e os direitos fundamentais de cada um, para a ligação e a solidariedade das populações e dos territórios, para a competitividade da economia europeia e, finalmente, para o desenvolvimento sustentável.

2.2 Segundo as previsões da Comissão, os serviços postais realizam anualmente 135 mil milhões de envios na UE, o que representa um volume de negócios de cerca de 88 mil milhões de euros, ou seja, aproximadamente 1 % do produto interno bruto (PIB) da Comunidade. Dois terços deste volume de negócios são gerados pelos serviços de correio, o restante provém de serviços de expedição de encomendas, de correio expresso e de serviços acessórios.

2.3 Um serviço postal universal que garanta o acesso a todos os cidadãos independentemente da sua situação geográfica, financeira ou outra, que possua serviços postais com um bom nível de qualidade, fiabilidade e a preços acessíveis é um elemento essencial do modelo social europeu e da Estratégia de Lisboa. Um serviço universal de alta qualidade é uma necessidade tanto para os cidadãos como para os agentes económicos que são os principais utilizadores dos serviços postais e precisam que todas as cartas e encomendas cheguem aos destinatários, independentemente das suas características ou localização.

2.4 As reformas, os desenvolvimentos tecnológicos e o grau de automatização crescente do sector postal permitiram melhorar substancialmente a qualidade, aumentar a eficiência e satisfazer melhor as necessidades dos clientes.

2.5 Estes desenvolvimentos, contrários às previsões pessimistas que consideravam os serviços postais um mercado em permanente declínio, demonstram o potencial de crescimento que os operadores reconhecem no desenvolvimento de novos serviços, tais como as vendas ao domicílio, o comércio electrónico e o correio híbrido.

2.6 Ao contrário do que sucede noutras indústrias em rede, o sector postal, e sobretudo a área da distribuição, caracteriza-se pela forte actividade manual e pelo serviço prestado à pessoa, consistindo num importante sector em matéria de emprego; estima-se que na UE mais de 5 milhões de postos de trabalho dependem directamente ou estão estreitamente ligados ao sector postal. A mão-de-obra, cujos custos são maioritariamente fixos e representam grande parte do custo total (cerca de 80 %), está especialmente exposta a eventuais medidas de racionalização no quadro da liberalização e da competitividade.

2.7 Finalmente, o CESE gostaria ainda de salientar que os inquéritos periódicos realizados pelo Eurobarómetro demonstram que a grande maioria dos utilizadores está, na generalidade, satisfeita com a qualidade dos serviços postais.

### 3. Historial

3.1 Iniciado com o Livro Verde de 11 de Junho de 1992 sobre o desenvolvimento do mercado único dos serviços postais e a Comunicação de 2 de Junho de 1993, intitulada «Orientações para o desenvolvimento dos serviços postais comunitários», o processo de liberalização gradual e controlada do sector postal foi lançado, há quase 10 anos, pela Directiva 97/67/CE, a chamada «Directiva postal».

3.2 A Directiva postal, que vigorará até 31.12.2008, estabeleceu regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno de serviços postais relativas:

- ao serviço universal;
- ao sector reservado (monopólio);
- aos princípios tarifários e à transparência das contas para a prestação do serviço universal;
- às normas de qualidade;

- à harmonização das normas técnicas;
- à criação de autoridades reguladoras nacionais independentes.

### 3.3 Serviço Universal

3.3.1 Segundo a presente directiva, os Estados-Membros devem garantir a todos os utilizadores um serviço universal a preços acessíveis assegurando, em todos os dias úteis e pelo menos cinco dias por semana, e em todos os pontos do território, no mínimo:

- a recolha, triagem, transporte e distribuição de envios postais até 2 kg e de encomendas postais até 10 kg;
- os serviços de envios registados e de envios com valor declarado;
- pontos de acesso adequados à rede postal, em todo o território.

3.3.2 Assim, as regras comunitárias garantem a cada habitante da União Europeia um verdadeiro serviço de comunicação, independentemente das características da geografia física e humana do território onde reside.

3.3.3 O serviço universal, tal como definido acima, e incluindo tanto a prestação nacional como a transfronteiriça, deverá respeitar as normas de qualidade determinadas, respeitantes aos prazos de distribuição e à conformidade e fiabilidade dos serviços tal como estabelecidas pelos Estados-Membros (serviços nacionais) e pelo Parlamento e o Conselho (serviços transfronteiriços comunitários).

### 3.4 Sector reservado

3.4.1 Caso um Estado-Membro considere que as obrigações do serviço universal são um encargo financeiro não equitativo para o prestador do serviço em questão, poder-lhe-á reservar o monopólio da recolha, triagem, transporte e distribuição da correspondência interna e, na medida em que isso seja necessário para manter o serviço universal, o monopólio do correio transfronteiriço e da publicidade endereçada

- com um peso máximo de 50 gramas (ou cujo preço seja 2,5 vezes inferior à tarifa pública do envio de correspondência do primeiro escalão de peso da categoria mais rápida).

## 4. Projecto de directiva da Comissão

4.1 Segundo um estudo prospectivo encomendado pela Comissão a um consultor internacional<sup>(1)</sup>, a realização do mercado interno dos serviços postais em todos os Estados-Membros, em 2009, é compatível com a manutenção de um serviço universal de alta qualidade. Este estudo indica, contudo, que a manutenção do serviço universal comporta riscos que implicam que se tenha de adoptar medidas de «acompanhamento» na maioria dos Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> O impacto no serviço universal produzido pela plena realização do mercado interno dos serviços postais em 2009, Price Waterhouse & Coopers.

4.2 O projecto de Directiva em análise prevê a abertura total do mercado postal a partir de 1 de Janeiro de 2009, salvaguardando o nível comum de serviço universal nas suas principais dimensões actuais para todos os utilizadores e em todos os Estados-Membros da União.

4.3 A partir de 1 de Janeiro de 2009, os Estados-Membros deixarão de conceder direitos exclusivos ou especiais (sector reservado) para o estabelecimento e a prestação de serviços postais.

4.4 Os Estados-Membros já não deverão proceder necessariamente a uma designação obrigatória do ou dos prestadores do serviço universal, mas poderão confiar a prestação deste serviço a forças do mercado por um período limitado no tempo. Caberá aos Estados-Membros determinar as regiões ou serviços específicos para os quais o serviço universal não pode ser assegurado pelas forças do mercado e assegurar a prestação destes serviços a preços vantajosos através da atribuição de contratos públicos.

4.5 Dado que a prestação do serviço universal implica financiamento externo, os Estados-Membros poderão optar por uma das possibilidades seguintes:

- atribuição de contratos públicos;
- compensação pública por meio de subvenções directas do Estado;
- fundos de compensação alimentados por uma taxa aplicável aos prestadores de serviços e/ou utilizadores;
- mecanismo «play or pay» ligando a concessão de autorizações a obrigações de prestação do serviço universal ou a financiamento de um fundo de compensação.

4.6 A directiva em apreço introduz igualmente uma nova disposição que obriga os Estados-Membros a avaliar a necessidade de garantir a todos os operadores o acesso transparente e não discriminatório aos elementos da infra-estrutura postal e aos serviços seguintes: sistema de código postal, base de dados de endereços, apartados, marcos ou caixas de correio, informações sobre a mudança de endereço, serviço de reencaminhamento e serviço de devolução ao remetente. O acesso a jusante às fases de triagem e entrega não está abrangido pelas disposições acima referidas.

## 5. Observações na generalidade

5.1 O CESE aprecia que, ao contrário do sucedido noutros sectores, a liberalização dos serviços postais não tenha sido efectuada à força, mas sim de forma gradual e controlada. O Comité congratula-se com o facto de o projecto confirmar as principais dimensões do serviço universal garantido a cada utilizador. Contudo, o CESE pede que o serviço gratuito de envios postais específicos, expedidos ou endereçados a pessoas invisuais ou com insuficiências visuais, seja integrado no serviço universal.

5.2 Para a Comissão, o principal problema colocado pela organização da última fase da abertura total do mercado postal na União Europeia consiste em definir a via a seguir para a obtenção de um sector postal eficiente e competitivo que continue a oferecer um serviço de grande qualidade e a preços acessíveis aos particulares e às empresas na Europa.

5.3 Porém, o CESE considera que os elementos fornecidos para apoiar o projecto da Comissão não garantem, com a segurança necessária, o financiamento sustentável do serviço universal em cada um dos Estados-Membros, particularmente nos que estão em condições difíceis do ponto de vista da geografia física e humana, não podendo, assim, impedir presentemente o financiamento através de um sector reservado que deu provas de eficácia e equidade em muitos Estados-Membros.

5.4 O CESE não poderá aceitar que os custos residuais do serviço universal sejam compensados por uma taxa aplicável aos utilizadores, pelo aumento das tarifas para os mesmos ou por subvenções públicas, uma vez que o actual serviço não comporta encargos específicos para os utilizadores/contribuintes.

5.5 Nesta fase, o CESE não opta por um sistema «play or pay» (participar ou pagar), segundo o qual cada operador é obrigado a prestar um serviço universal ficando isento de contribuir para o financiamento do serviço universal. Na prática, este tipo de sistema foi somente testado na Finlândia, sem registar resultados significativos. Também parece inadequado o recurso a um fundo de compensação, porque este sistema foi testado num único Estado-Membro (Itália) e foi um fracasso.

5.6 O mesmo se aplica ao financiamento do serviço universal mediante subvenções públicas, na medida em que levariam ao agravamento das finanças públicas, já sob pressão, e mais uma vez, a custos acrescidos para os utilizadores/contribuintes.

5.7 Finalmente, o CESE salienta que as propostas de financiamento alternativas sugeridas pela Comissão não foram analisadas quanto ao aspecto prático e à sua eficácia. Aplicar estas propostas nas presentes condições exporia os Estados-Membros ao risco de enfrentarem uma situação de não retorno, com o mercado completamente liberalizado e um serviço universal não garantido.

5.8 Assim, previamente a todas as novas fases de liberalização, dever-se-á estabelecer regras bem como um quadro claro e estável. Neste caso, o sector reservado não deverá ser abolido antes de ter sido estabelecido o quadro em questão, o qual deverá incluir, em particular, medidas realmente eficazes e sustentáveis de financiamento do serviço universal claramente identificadas e analisadas por cada um dos Estados-Membros. Esta deveria ser uma condição prévia à abolição do único modo de financiamento que demonstrou, até à data, a sua eficácia, ou seja, um sector reservado adequado.

5.9 Na última década, o número de postos de trabalho no sector postal decresceu em cerca de dezenas de milhares (0.7 % segundo a Comissão), assim como muitos outros lugares foram substituídos por empregos precários ou com más condições de trabalho nos centros de triagem, nos serviços de distribuição e nas instalações dos correios.

5.10 Mesmo que esta evolução se deva a diversos factores, tais como as novas tecnologias e a concorrência com outros meios de comunicação, nomeadamente as comunicações electrónicas, a principal razão continua a ser a abertura do mercado.

5.11 Assim, a afirmação da Comissão de que a realização do mercado interno dos serviços postais permitirá incrementar, graças a uma maior concorrência, um potencial de criação de emprego capaz de compensar as perdas de emprego junto dos operadores convencionais, carece de demonstração.

5.12 No que diz respeito ao potencial de crescimento do sector, a única proposta apresentada pelo projecto é a de gerir um declínio aparentemente irreversível dos serviços postais tradicionais, sem os ajustar às necessidades de comunicação resultantes da Estratégia de Lisboa e da sociedade do conhecimento e sem examinar os efeitos ao nível do rendimento energético.

5.13 As propostas da Comissão confiam aos Estados-Membros as funções essenciais da regulamentação, de maneira que o mercado interno dos serviços postais da Comunidade se restringirá afinal à justaposição de 27 organizações e mercados

nacionais, sem coesão comunitária. O CESE reitera o seu empenho na realização de um sector postal comunitário, com regras de aplicação comunitária no que se refere à concorrência e à prestação universal de serviços.

5.14 À luz de todas as incertezas e riscos em torno da abertura total do mercado postal, o CESE não pode concordar que se fixe desde já a data-limite em 1.1.2009, tanto mais que os operadores postais dos Estados-Membros que aderiram à União em 2004 não terão tempo suficiente para se adaptar à nova situação.

5.15 O CESE solicita a prorrogação da Directiva actual, a eventual liberalização completa do sector postal em 1.1.2012, sob reserva de, entretanto, serem formuladas propostas credíveis que tragam um valor acrescentado em relação ao sector reservado, em estreita concertação entre todas as partes envolvidas.

Bruxelas, 26 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

## **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Transportes nas áreas urbanas e metropolitanas»**

(2007/C 168/17)

Em 19 de Janeiro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a proposta supramencionada.

Em 7 de Novembro de 2006, pouco antes da conclusão dos trabalhos referentes a este parecer de iniciativa, a Presidência alemã solicitou ao Comité a elaboração de um parecer exploratório sobre: «*Transportes nas áreas urbanas e metropolitanas*».

A Mesa do CESE decidiu que 5 das 12 perguntas colocadas deveriam ser tratadas pela Secção TEN, a qual considerou, por sua vez, que estas deveriam ser integradas nos trabalhos em curso sobre a «Situação do transporte público de passageiros e do transporte ferroviário regional de passageiros na Europa e principalmente nos novos Estados-Membros» e o respectivo âmbito alargado.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 22 de Março de 2007, sendo relator Lutz RIBBE.

Na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 106 votos a favor, 2 votos contra e 30 abstenções, o seguinte parecer:

### **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE vê com extrema preocupação a notória diminuição da percentagem do transporte público de passageiros no tráfego total, que regista um forte crescimento nas cidades, não só na UE-15, mas também muito particularmente nos novos Estados-Membros, sendo que nestes se processa com extrema rapidez.

1.2 A crescente pressão sentida nas cidades devido aos fluxos de tráfego, sobretudo do trânsito automóvel, está na origem de

uma série de problemas ainda por resolver, sendo por isso necessária uma acção concertada da Comissão, dos Estados-Membros e dos municípios para inverter esta tendência.

1.3 A Europa produz 40 % de todas as emissões de gases com efeito de estufa ligadas aos transportes. A política de transporte urbana tem, assim, consequências que vão muito além da estrutura territorial da própria cidade.

1.4 O CESE considera que há uma necessidade dupla de melhorar a qualidade de vida e da protecção do ambiente nas cidades e cumprir os objectivos em matéria de alterações climáticas e de eficiência energética. Para tal, na opinião do CESE, a grande premissa de qualquer política de transportes e de planeamento urbano deveria ser, em primeiro lugar, não deixar «surgir» o tráfego, ou pelo menos limitá-lo, e a segunda prioridade deveria ser (tentar) colmatar as necessidades de mobilidade o mais possível com meios de transporte sustentáveis do ponto de vista ambiental, ou seja com transportes públicos de passageiros, transporte por bicicleta ou pedestre.

1.5 As cidades devem permanecer um sítio habitável; o automóvel não pode passar a «imperar» nas cidades. Está volvido o tempo em que se podia dar igual apoio a todos os modos de transporte, pois já não há dinheiro nem espaço para tal. O CESE convida, portanto, as autarquias, os governos nacionais e a Comissão a terem em conta este princípio em todos os regulamentos e programas de apoio.

1.6 De futuro, o planeamento urbanístico municipal deve evitar a continuação da dispersão descontrolada e a separação funcional das zonas urbanas, por forma a evitar o mais possível o aparecimento de tráfego. Para tal, há que recorrer a instrumentos globais de planeamento nacional e regional, de modo a prevenir de antemão o surgimento de tráfego entre a cidade e a periferia relacionado com o desenvolvimento das áreas residenciais.

1.7 O Comité insta ainda a que se faça uma clara hierarquização dos objectivos e que se dê prioridade aos transportes públicos de passageiros, bem como ao transporte por bicicleta e pedestre, em detrimento das infra-estruturas automóveis. Só deste modo se conseguirá melhorar a qualidade de vida, de habitação e do ambiente nas áreas metropolitanas.

1.8 Por razões ambientais, de saúde, de interesse geral para todos os grupos da população, sobretudo para as pessoas com deficiência, e ainda para se assegurar uma oferta básica de mobilidade, o Comité considera o alargamento da oferta de serviços de transporte um domínio de acção importante para a Comissão, o Parlamento, os governos nacionais e os municípios.

1.9 «No entanto, para se evitarem consequências ainda maiores para a qualidade de vida e o ambiente é preciso dar maior prioridade, no quadro de uma abordagem integrada, ao desenvolvimento dos sistemas de transporte público. Isto é válido para toda a gente e em particular para os 40 % de agregados familiares europeus que se estima não disporem de automóvel particular.». Este reconhecimento e esta consciencialização da Comissão Europeia, referidos há quase dez anos no documento «Desenvolver a rede dos cidadãos»<sup>(1)</sup>, não tiveram infelizmente, até à data, quase nenhuma influência concreta nas políticas. O CESE verifica que existe, em geral, um enorme fosso entre as inúmeras declarações positivas a favor do transporte público de passageiros e as acções políticas concretas.

(1) «Desenvolver a rede dos cidadãos — A importância de bons transportes de passageiros locais e regionais e a contribuição da Comissão Europeia para o seu desenvolvimento», COM(1998) 431 final de 10.7.1998.

1.10 O CESE insta com a Comissão para que apresente, no quadro do Livro Verde sobre transportes urbanos anunciado, um pacote de acções políticas com orientações claras e programas que promovam a concretização dos objectivos correspondentes e que explique por que razão muitas das boas conclusões provenientes das «redes dos cidadãos» não são aplicadas.

1.11 Os Estados-Membros deveriam ser responsáveis pelo financiamento das prestações sociais que exigem das empresas de transporte (ex. passes sociais para estudantes, pensionistas, deficientes, etc.) e apoiar os municípios nos seus projectos de investimento, os quais deveriam estabelecer planos de transporte urbano sustentável, como referido na «estratégia temática sobre o ambiente urbano», com o objectivo vinculativo de proceder a uma transferência para meios de transporte respeitadores do ambiente (transporte público de passageiros, transporte por bicicleta ou pedestre), que satisfaça critérios mínimos europeus a estabelecer. Neste contexto, há que fixar nomeadamente objectivos quantitativos para o aumento da percentagem do transporte público de passageiros, bem como do transporte por bicicleta e pedestre. Caso não elaborem esses planos, esses municípios não deveriam beneficiar de apoio financeiro proveniente dos fundos comunitários.

1.12 Para se cumprirem os objectivos e as disposições da UE em matéria de qualidade do ar nas cidades e diminuir a poluição sonora e de partículas finas, é necessário dar prioridade ao desenvolvimento de uma rede de transporte público atraente com novos sistemas tecnológicos de informação e serviços (p. ex. compra dos bilhetes através do telemóvel, serviços de radiotáxi e de autocarro por chamada telefónica), incluindo um serviço de aconselhamento e de marketing em matéria de mobilidade. Há que melhorar urgentemente a denominada «aliança ambiental», ou seja a interacção entre, por exemplo, o autocarro, o eléctrico e a bicicleta, sincronizando melhor os seus horários.

1.13 O CESE recomenda à Comissão, ao Conselho e muito particularmente ao Comité das Regiões que procedam a um estudo sobre os factores de êxito nas cidades, cuja evolução em matéria de transportes urbanos sustentáveis foi positiva e por que razão em muitas outras a evolução continua a ser negativa. O CESE está convicto de que não se trata exclusivamente de uma questão de recursos económicos, mas sim, em grande medida, de uma consciencialização política e das decisões tomadas em matéria de transportes e de política de habitação. Abordar este aspecto é, pelo menos, tão importante como compilar e divulgar as boas práticas, como aconteceu na iniciativa Civitas da UE.

## 2. Elementos principais e contexto do parecer

2.1 Nos últimos anos, tem-se assistido a um forte aumento do tráfego tanto nas cidades como fora, o que resultou numa mudança drástica da chamada «distribuição modal» (escolha dos modos de transporte), ou seja, viaja-se cada vez mais de

automóvel, tendo os transportes públicos cada vez menos procura, em termos reais ou comparativos. Isto é o que se passa na maioria dos grandes centros urbanos e das maiores aglomerações em toda a Europa. Por transportes públicos ou meios de transporte público de passageiros entende-se o transporte por autocarro, comboio e eléctrico, que, por delegação do poder público, é planificado ou operado por empresas privadas, municipais ou estatais.

2.2 Entre os anos 50 e 90, a estratégia em matéria de política de transportes da maioria dos países da Europa ocidental e de muitos municípios orientava-se exclusivamente para o desenvolvimento da infra-estrutura rodoviária e para o transporte automóvel, ao passo que grande parte dos transportes públicos sofria cortes significativos. Um conjunto de factores adicionais, como por exemplo, a diferença entre os preços dos terrenos em zonas urbanas e rurais, um incorrecto planeamento regional e do território, a legislação fiscal e as decisões das empresas em matéria de localização das suas actividades (indústria e comércio no exterior) fizeram, em conjunto, aumentar o tráfego, assim como a distância entre o trabalho, a escola, os serviços prestados e as actividades de lazer.

2.3 Esta evolução acarretou inúmeros efeitos, não só económicos, sociais e de saúde, como também ambientais: perda de postos de trabalho, dificuldades de deslocação para os indivíduos que não dispõem de veículo próprio porque não querem ou não podem, continuação da marginalização das pessoas com deficiência em muitas cidades europeias devido a dificuldades de utilização dos transportes públicos, danos ambientais inaceitáveis que levam a alterações climáticas mundiais que colocam em risco a economia e o ambiente.

2.4 Em muitas metrópoles e centros urbanos a situação é particularmente notória e evidente, tendo as condições de vida evoluído negativamente, em virtude do forte aumento crescente do trânsito automóvel. Os residentes queixam-se da poluição sonora e atmosférica e vastas áreas foram utilizadas para o automóvel e respectiva infra-estrutura em detrimento da qualidade de vida na cidade e na habitação. O CESE lembra que cerca de 80 % dos europeus vive em zonas urbanas, pelo que esta situação afecta muita gente. No entanto, também os automobilistas se queixam, pois padecem dos longos engarrafamentos quotidianos e das dificuldades na procura de um lugar de estacionamento, isto para citar apenas duas das situações mais típicas.

2.5 40 % de todas as emissões de gases com efeito de estufa ligadas aos transportes têm a sua origem em cidades europeias<sup>(2)</sup> e provêm principalmente do tráfego automóvel. Nas horas de ponta, quando a maior parte dos problemas de trânsito ocorre nas zonas urbanas, o transporte público de passageiros é dez vezes mais eficiente em termos de energia (e portanto mais pobre em emissões) do que o transporte automóvel<sup>(3)</sup>. Assim, uma transferência do transporte individual automóvel para o transporte colectivo de passageiros e para o transporte por bicicleta e pedestre poderá ajudar a melhorar consideravelmente a situação. Os diferentes Estados-Membros, assim como a UE, só conseguirão cumprir os seus compromissos de redução das

emissões constantes do Protocolo de Quioto — e para além deste — quando se conseguir evitar o surgimento de tráfego e se conseguir operar uma transferência entre os modos de transporte («transferência modal»), passando-se do transporte individual motorizado para o transporte público.

2.6 Nos últimos anos, foram elaborados inúmeros documentos oficiais e estudos científicos realçando na sua maioria o mesmo aspecto: a cidade deve permanecer um sítio habitável; por isso, não obstante a importância do carro nas sociedades contemporâneas, a cidade não pode nem deve passar a ser um local onde o automóvel «imperar». As cidades deveriam ter mais meios de transporte público e de transporte individual não poluente (como andar de bicicleta e a pé), que são pilares fundamentais de um planeamento moderno do transporte urbano.

2.7 «Para funcionar bem, o sistema de transportes europeu necessita de transportes locais e regionais de passageiros de boa qualidade e sustentáveis. Um sistema assim contribui para o desenvolvimento económico e a criação de emprego, reduz o congestionamento, ajuda a despoluir o meio ambiente ao gastar menos energia e produzir menos ruído e menos poluentes e combate a exclusão social ao permitir que as pessoas que não dispõem de automóvel tenham acesso aos postos de trabalho, às escolas, ao comércio, aos estabelecimentos médicos e às actividades de lazer — sem esquecer que as mulheres, os jovens, os idosos, os desempregados e os deficientes estão particularmente dependentes dos transportes públicos. Transportes de passageiros de boa qualidade e sustentáveis são vitais nas zonas urbanas (...)». Esta afirmação, que consta da comunicação da Comissão publicada há quase dez anos «Desenvolver a rede dos cidadãos»<sup>(4)</sup>, contém, na verdade, tudo o que há a dizer sobre este tema em termos políticos. Na altura, o CESE apoiou a comunicação, continuando a defender, actualmente, as afirmações nela explanadas. O Comité reconhece explicitamente a enorme importância do transporte público de passageiros e de modos de transporte não poluentes.

2.8 Contudo, desde então, praticamente nada mudou. Pelo contrário, a tendência centrada no automóvel e na construção rodoviária ao longo de uma década levou, entretanto, à criação de inúmeras estruturas económicas e espaciais tanto na cidade como fora que foram em grande medida adaptadas para o transporte automóvel, ou que dele dependem, e que agora dificilmente podem ser mudadas. Devido a estas estruturas bem arreadas, cuja criação se pode agora também observar nos novos Estados-Membros, mas também devido à ausência de uma verdadeira vontade política para efectuar alterações estruturais na política de transportes<sup>(5)</sup>, continua-se perante um desafio enorme ainda por resolver que é travar as tendências negativas do desenvolvimento dos transportes ou mesmo invertê-las. O êxito na inversão desta tendência em algumas poucas cidades (ex: Freiburg e Münster na Alemanha ou Delft nos Países Baixos), graças a uma clara política de transportes de dissuasão e incentivo («push and pull»), revela contudo que se pode influenciar politicamente esta evolução e que a mesma é reversível.

2.9 A Comissão referiu na sua «rede dos cidadãos»<sup>(6)</sup> que gostaria que fossem fixadas prioridades para o desenvolvimento do transporte público de passageiros e para o transporte

<sup>(2)</sup> Direcção-Geral da Energia e dos Transportes: *Roadmap 2006/TREN/029*.

<sup>(3)</sup> Ver União Internacional dos Transportes Públicos (UITP): «O papel do transporte público de passageiros na redução das emissões de gases com efeito de estufa e na melhoria da eficiência energética», Março de 2006.

<sup>(4)</sup> COM(1998) 431 final de 10.7.1998.

<sup>(5)</sup> Com referência particular para a importância da indústria automóvel para a economia.

<sup>(6)</sup> Ver documento da Comissão COM(1998) 431 final.

ferroviário de passageiros e que considerava evidente aplicar uma estratégia de dissuasão e incentivo («push and pull») para banir deliberadamente o automóvel dos centros urbanos e promover mais a utilização do transporte público de passageiros. No entanto, a situação que se observa actualmente permite apenas concluir que a Comissão não foi muito bem sucedida na aplicação da sua própria estratégia. O CESE lamenta profundamente que, em termos gerais, a política não tenha ido muito mais além do que anúncios, projectos de investigação e programas de modelação.

### 3. Observações na generalidade

#### 3.1 Situação actual do transporte público nos Estados-Membros do alargamento

3.1.1 Em comparação com a Europa ocidental, a situação em muitos dos PECO no que concerne um desenvolvimento dos transportes sustentável de um ponto de vista social e ambiental é mais favorável. Por razões políticas e históricas, o desenvolvimento do sector dos transportes nestes países organizou-se de uma forma diferente da existente na Europa ocidental. Durante muito tempo o transporte público transportava, de longe, mais passageiros do que o automóvel e isto aplicava-se tanto aos transportes urbanos e regionais como aos de longa distância.

3.1.2 Apesar de após a queda da «cortina de ferro» se observar uma tendência extremamente forte para um desenvolvimento semelhante ao da Europa ocidental, há um conjunto de indicadores ambientais relacionados com a ligação entre a utilização dos solos e os transportes que revela que, actualmente, os PECO continuam a beneficiar de uma situação mais favorável do que a Europa ocidental.

3.1.3 Não obstante, as actuais tendências no domínio dos transportes nos PECO suscitam particular preocupação. A taxa de posse de automóvel privado sobe constantemente, o que assume proporções ameaçadoras para o transporte público e para a contenção dos efeitos negativos da expansão urbana desordenada e da suburbanização. O CESE considera que é extremamente necessário que as autarquias, os Estados-Membros, a Comissão Europeia e ainda o Parlamento Europeu tomem medidas, para que estas tendências negativas sejam contrariadas, incluindo nos PECO.

3.1.4 A política de transportes dos governos dos PECO orienta-se essencialmente para a construção de novas vias rápidas e auto-estradas. No que concerne os transportes urbanos, há que realçar que a maioria dos governos centrais se desligou completamente do transporte público de passageiros, anteriormente organizado a nível central e operado pelo Estado, considerando que esta é uma esfera de competências, pela qual já não são de modo algum responsáveis. Em muitos PECO não há apoio ao investimento, como existe, por exemplo, na Alemanha no âmbito da Lei de financiamento do transporte municipal, através da qual as autarquias apoiam, com dotações provenientes do orçamento federal, o desenvolvimento da oferta de serviços de transporte público, tornando-a mais aliciente para os utentes. O CESE considera que seria útil desenvolver sistemas de apoio semelhantes. Em comparação com a EU-15, a maioria dos PECO regista igualmente um enorme atraso em matéria de serviço ao cliente, conforto, informação e publicidade no domínio do transporte público, atraso este que deve ser colmatado.

3.1.5 A distribuição dos escassos recursos comunitários, por exemplo do FEDER, que financia os investimentos em transportes públicos de passageiros, acarreta igualmente problemas adicionais. Por um lado, são frequentemente os governos centrais que fixam as «suas» prioridades e as comunicam a Bruxelas no âmbito dos programas operacionais, pelo que estas não coincidem necessariamente com as dos municípios. Por outro lado, o grupo de estudo foi informado de forma credível de que os procedimentos para apresentação de requerimentos para projectos no domínio do transporte público de passageiros e do transporte ferroviário de passageiros são consideravelmente mais difíceis e complicados do que para os projectos de investimento na construção de estradas. Além disso, o número comparativamente menor de projectos de transporte público de passageiros está, em parte, em concorrência entre si, com os grandes projectos, como a construção de redes de metropolitano, a competirem com a expansão das redes de autocarros e de eléctricos consideravelmente menos dispendiosas.

3.1.6 O CESE é de opinião de que, dada a escassez dos fundos públicos, há que aplicar a lógica do custo-benefício também aos transportes públicos, devendo-se conseguir com os recursos financeiros aplicados a maior oferta possível de opções de transporte atraentes, com uma rede densa de paragens e de linhas e uma boa interligação entre as redes regionais e urbanas. As redes de eléctricos requerem para uma eficácia frequentemente semelhante, apenas cerca de 10 % dos custos de investimento das redes de metropolitano e acarretam menos custos a jusante. Os PECO não devem repetir os erros cometidos por muitas cidades da Europa ocidental, como por exemplo, Nantes, em França, que suprimiu uma rede extraordinária de eléctricos e de tróleys e que está agora a instalar novamente um sistema de transporte por eléctrico para resolver os seus problemas de tráfego, o que acarreta uma despesa de milhões de euros.

3.1.7 Assim, os desenvolvimentos nos PECO acima descritos assemelham-se cada vez mais com as evoluções que desde há anos são reconhecidas na UE-15 como não sustentáveis e irresponsáveis.

#### 3.2 Evolução do transporte urbano ao longo das últimas décadas

3.2.1 Nas últimas décadas, ocorreu uma enorme mudança que colocou o transporte público de passageiros nas cidades numa situação de concorrência exacerbada:

- O automóvel deixou de ser um produto de luxo, passando a ser um bem de consumo facilmente acessível e cada vez mais cómodo. No entanto, o CESE chama a atenção para o facto de 40 % dos lares na UE não disporem de automóvel nem terem essa pretensão.
- À volta do automóvel e dos sectores económicos com ele relacionados desenvolveu-se um grupo de pressão (lóbi) extremamente influente.
- Viajar de automóvel é extremamente confortável: o carro está praticamente quase sempre disponível, permite atingir o destino directamente, sem «transbordos», e com cada vez mais carros equipados com ar condicionado está-se cada vez menos exposto às condições atmosféricas. Assim, o automóvel oferece inúmeras vantagens e conforto em comparação com o transporte público de passageiros.

- A distribuição funcional das zonas urbanas contribuiu certamente para o crescimento do tráfego que se observa: numa parte da cidade (ou mesmo num município periférico) habita-se, noutra local trabalha-se, as compras fazem-se noutra parte da cidade e as actividades recreativas têm lugar num quarto local diferente. A construção de centros comerciais na periferia da cidade é muito simbólica desta evolução.
- Durante muitos anos foram feitos investimentos consideráveis nas cidades para satisfazer as necessidades crescentes do automóvel: alargaram-se estradas, construíram-se parques de estacionamento, estabeleceram-se sistemas técnicos para se poder gerir o tráfego em constante crescimento.
- Por outro lado, as redes de eléctricos foram desaparecendo de muitas grandes cidades (ex. Hamburgo, Berlim ocidental, Nantes), tendo muitas metrópoles negligenciado as suas redes de transporte público de passageiros, bem como as necessidades específicas dos ciclistas e peões.
- Na maioria das cidades, o investimento no transporte público de passageiros, assim como em infra-estruturas para ciclistas e peões foi demasiado reduzido para que estes se tornassem alternativas aliciantes em relação ao automóvel.
- Em muitos locais, não há uma suficiente interligação e coordenação entre as redes de transporte público urbano e as redes de transporte regional, faltando igualmente em muitas metrópoles ligações tangenciais, o que faz com que uma viagem entre os subúrbios e os bairros urbanos tenha de passar pelo centro da cidade, o que em comparação com a utilização do automóvel não é muito aliciante em termos de tempo perdido.

3.2.2 Naturalmente, é evidente para o CESE de que não há uma evolução universal que seja igualmente válida para todas as cidades europeias. Cada cidade e cada região desenvolve-se de maneira diferente. Nos últimos anos, e mesmo décadas, cidades houve que já promoveram de forma intensiva as redes de transporte público de passageiros, assim como o transporte por bicicleta ou pedestre. Assim, é óbvio que a infra-estrutura para ciclistas em Bruxelas, por exemplo, é diferente da existente em Amsterdão ou Münster, o que se reflecte igualmente na percentagem de velocípedes no tráfego total. Freiburg, Mulhouse e recentemente Paris, para além de outras cidades, abriram novas linhas de eléctricos, o que persuadiu muitos automobilistas a mudarem de modo de transporte.

3.2.3 Há, igualmente, alguns exemplos positivos nos novos Estados-Membros, onde houve municípios que conseguiram ultrapassar a «viragem» com êxito, dando especial ênfase ao transporte público de passageiros. A cidade de Cracóvia (Polónia) pertence, sem dúvida, a esta categoria (7). Durante a visita do grupo de estudo responsável pela elaboração do presente parecer a Cracóvia tal ficou claramente patente. Aqui, planificadores de transporte independentes e grupos ambientais conseguiram convencer a administração municipal a modernizar e melhorar os transportes públicos de passageiros mesmo em condições financeiras muito restritivas. A manutenção, modernização e mesmo a expansão parcial de uma rede de eléctricos extremamente densa, a aquisição de novos carros eléctricos, a

modernização da frota de autocarros, mas também das paragens, o início do estabelecimento de ligações prioritárias para os transportes públicos de passageiros, a criação de faixas especiais para autocarros e eléctricos e ainda a renovação coerente e uma em parte nova orientação da gestão e exploração dos transportes públicos de passageiros têm dado resultados. O nível de recuperação dos custos é de quase 90 %, situando-se deste modo claramente acima dos valores normalmente conseguidos. Este nível poderia até ser melhorado se as empresas municipais de transportes não registassem enormes perdas de receitas devido à decisão do governo central de estabelecer reduções de preços dos títulos de transporte para determinados grupos de utentes (como estudantes, pensionistas, deficientes, etc.), sem proceder à correspondente compensação das receitas perdidas.

3.2.4 Evidentemente, o CESE não se pronuncia contra tais reduções de preços dos bilhetes para esses utentes, mas considera que os respectivos custos não devem ser imputados às empresas de transporte.

3.2.5 A análise dos exemplos positivos de Cracóvia traz, no entanto, para a luz do dia os problemas com que os municípios, mas também os operadores dos transportes públicos de passageiros, têm de se confrontar, nomeadamente: a frequente ausência de consciencialização nos círculos políticos (e isto infelizmente em todos os níveis hierárquicos) para o problema, o diferente estatuto social dos modos de transporte (automóvel = moderno, transporte público = antiquado, utilizado por indivíduos com poucos recursos financeiros e que não podem suportar os custos inerentes à posse de um carro), inobservância do impacto técnico do desenvolvimento urbano nos transportes, insuficiente concertação entre os transportes urbanos e suburbanos.

3.2.6 Nalgumas cidades, é assim claramente visível uma mudança de mentalidade, pelo menos parcial, começando-se a investir mais em modos de transporte respeitadores do ambiente. O CESE congratula-se com esta mudança, considerando que é importante tornar evidente que, dada a escassez dos recursos públicos e as enormes consequências negativas do tráfego automóvel nos centros das cidades, está volvido o tempo em que se podia dar igual apoio a todos os modos de transporte. Em plena conformidade com as velhas ideias de há já quase dez anos da «rede dos cidadãos», há que reduzir a importância do automóvel nas cidades, sendo para tal necessário não só tornar extremamente mais aliciantes o transporte público de passageiros e as infra-estruturas para ciclistas e peões, mas também «dificultar» conscientemente a utilização do próprio automóvel, pois já não há dinheiro nem espaço para desenvolver simultaneamente infra-estruturas para automóveis e para o transporte público de passageiros.

3.2.7 Somente com uma clara hierarquização dos objectivos, dando prioridade ao transporte público de passageiros, bem como ao transporte por bicicleta e pedestre, em detrimento das infra-estruturas automóveis, poder-se-á melhorar a qualidade de vida, de habitação e do ambiente nas áreas metropolitanas. Assim, antes de serem tomadas decisões sobre os planos de

(7) Nesta cidade, a aplicação das medidas foi apoiada pela Comissão Europeia através do programa Caravela no âmbito da iniciativa Civitas.

zonamento ou sobre as acessibilidades do transporte no âmbito do processo político, de planeamento e de financiamento, há que ter em conta as exigências dos transportes públicos de passageiros.

3.2.8 As medidas a aplicar pelos municípios são tão variadas que não faz sentido, nem compete ao CESE, enumerá-las num parecer. Para se tornarem mais aliciantes, os transportes públicos de passageiros não devem apenas aumentar qualitativa e quantitativamente a sua oferta em matéria de regularidade, celeridade, higiene e segurança, informação, etc., pois também a disponibilidade e a acessibilidade (particularmente importante para deficientes e mães com crianças pequenas, etc.) são aspectos que devem ser considerados logo na fase de planeamento como uma exigência incontornável; o aspecto da acessibilidade deverá ser analisado na perspectiva de criação de possibilidades atraentes de transbordo entre vários modos de transporte, para garantir a todos os cidadãos uma oferta coerente de transportes de um local para outro. Também as tarifas a preços módicos desempenham um papel importante na escolha do modo de transporte. Os responsáveis políticos deveriam ter acesso a mais informação prática e concreta sobre as formas como se pode aumentar a qualidade. Entre algumas outras medidas que podem contribuir para uma transferência modal contam-se, por exemplo, a existência de poucas (e, portanto, mais caras) possibilidades de estacionamento nos centros das cidades compensada por um maior número de ofertas de estacionamento mais baratas junto de terminais das redes de transporte urbano ferroviário, faixas de rodagem específicas para os eléctricos e os autocarros, (de preferência) em detrimento, naturalmente, do espaço disponível para os automóveis. (Face às possibilidades cada vez mais escassas de estacionamento, ter-se-á de continuar a prever no respectivo planeamento um número suficiente de lugares para uso exclusivo de pessoas com uma mobilidade extremamente reduzida, que apenas se podem deslocar graças a um veículo adaptado.) Londres e Estocolmo (após consulta popular!) começaram a introduzir taxas de circulação para os automobilistas que desejem circular no centro da cidade (ou que utilizem determinadas estradas), tendo tido bons resultados com esta política. Madrid e outras grandes cidades europeias estão actualmente a analisar esta opção.

3.2.9 Em Londres, por exemplo, as receitas da denominada portagem da City são maioritariamente investidas na rede urbana de autocarros. Somente esta iniciativa levou a uma notória melhoria do transporte público e a uma clara redução das emissões de gases com efeito de estufa (menos 10 %), do consumo de energia (menos 20 %) e das emissões de óxido de azoto e de partículas (menos 16 %) <sup>(8)</sup>.

3.2.10 Não obstante os bons exemplos citados e a existência de exemplos de boas práticas — documentadas e promovidas nomeadamente ao abrigo da iniciativa comunitária Civitas — a tendência não vai infelizmente na direcção de se criar uma verdadeira «nova» política de transportes urbanos. Acresce que, actualmente, os países da Europa Central e Oriental estão a repetir os mesmos «erros», cujas pesadas consequências podem ser observadas diariamente nas cidades da Europa ocidental.

3.2.11 Na opinião do CESE, a grande premissa de qualquer política de transportes e de planeamento urbano deveria ser, em primeiro lugar, não deixar «surgir» o tráfego, ou pelo menos limitá-lo, e a segunda prioridade deveria ser (tentar) colmatar as necessidades de mobilidade o mais possível com meios de transporte sustentáveis do ponto de vista ambiental, ou seja com transportes públicos de passageiros, de bicicleta ou pedestre.

3.2.12 Para tal é necessário estabelecer um conjunto de medidas de organização e planeamento e tomar as decisões correspondentes em matéria de investimento. Há muitos exemplos individuais nas cidades europeias que mostram que um planeamento do transporte urbano sustentável pode funcionar, melhorando as condições de vida na cidade, sem para tal minar o poder económico. No entanto, verifica-se também que em muitos locais essas medidas ainda não foram tomadas, o que se deve a uma falta de saber-fazer ou a outras prioridades políticas.

3.2.13 O CESE recomenda à Comissão, ao Conselho e muito particularmente ao Comité das Regiões que procedam a um estudo sobre os factores de êxito nas cidades, cuja evolução em matéria de transportes urbanos sustentáveis foi positiva e por que razão em muitas outras a evolução continua a ser negativa. O CESE está convicto de que tal não se trata exclusivamente de uma questão de recursos económicos, mas sim, em grande medida, de uma consciencialização política e das decisões tomadas em matéria de transportes e de política de habitação. Abordar este aspecto é, pelo menos, tão importante como compilar e divulgar as boas práticas.

### 3.3 Perguntas da Presidência alemã

3.3.1 Coordenação do planeamento das estruturas de transporte e de habitação (como se pode harmonizar o desenvolvimento das zonas residenciais com a rede de transporte público de passageiros?)

3.3.1.1 É indubitável que na maioria dos casos é necessária uma melhor coordenação do planeamento. É evidente que as estruturas de transporte e de habitação se influenciam mutuamente. Já há muito que este facto é conhecido. O planeamento urbanístico municipal e de zonamento, cuja responsabilidade principal incumbe aos municípios, é um dos factores determinantes para o volume e o tipo de tráfego futuro. De futuro, uma melhor coordenação do planeamento regional e nacional poderá ajudar a promover mais os objectivos de um desenvolvimento urbano que previna o aparecimento de tráfego e a expansão urbana desordenada e evite o estabelecimento de instalações comerciais e industriais na periferia em detrimento dos centros das cidades.

3.3.1.2 As acessibilidades do transporte nas zonas industriais e residenciais existentes e futuras, por exemplo através de redes de transporte público de passageiros eficientes, tornam estas zonas claramente mais atractivas enquanto locais de implantação. Tal é relativamente fácil de comprovar mediante as alterações nos preços dos terrenos. Estas acessibilidades são, no entanto, igualmente uma condição para que não se produza um novo impacto ambiental negativo excessivo.

<sup>(8)</sup> Ver UITP (nota-de-rodapé n.º 2).

3.3.1.3 Para o CESE é indubitável que as áreas metropolitanas, mas também todas as cidades, terão de dar consideravelmente mais atenção, no futuro, ao dito «desenvolvimento interior», ou seja utilizar em primeiro lugar as superfícies no centro das cidades antes de urbanizarem novas áreas na periferia ou nas zonas exteriores das cidades. Esta afirmação está em consonância com os objectivos fixados na estratégia comunitária de protecção dos solos.

3.3.1.4 Outros pressupostos são a criação de estruturas de urbanização de funções mistas, densas e com poucas necessidades de transporte, incluindo instalações comerciais e industriais, e a aceitação e promoção de um transporte automóvel extremamente mais lento adaptado aos outros utentes rodoviários, por forma a reconquistar espaços de vida urbanos. Para tal, há que desenvolver em todo o território medidas para redução do tráfego, «estradas recreativas», nas quais ciclistas e peões tenham prioridade em relação aos veículos motorizados, e zonas pedonais. A existência de bairros valorizados social e culturalmente com instalações descentralizadas de serviços comerciais e de lazer são particularmente eficazes para reduzir o trânsito.

3.3.2 Garantia de um transporte público de passageiros atraente e eficiente para aliviar a pressão sentida nas áreas urbanas devido ao transporte individual (organização do mercado, financiamento, satisfação do cliente)

3.3.2.1 Só será possível reduzir o transporte individual nas áreas urbanas caso se disponibilize um transporte público de passageiros atraente e eficiente. Por «atraente» e «eficiente», entenda-se uma oferta em quantidade e qualidade organizada de tal forma que a sua utilização é o mais simples e o mais agradável possível.

3.3.2.2 Não compete ao CESE enumerar num parecer deste tipo a totalidade das medidas necessárias em matéria de ordenamento do mercado, financiamento e satisfação do cliente. Uma coisa porém é clara, a atracção de um meio de transporte define-se não só em razão da quantidade e da qualidade da oferta, mas também do preço. A internalização dos custos externos no âmbito dos transportes, frequentemente anunciada pelos políticos, iria sem dúvida contribuir para melhorar a posição competitiva do transporte público de passageiros.

3.3.2.3 Os utentes só passarão a utilizar mais os transportes públicos de passageiros em detrimento do carro, quando houver uma oferta com preços aceitáveis, ou seja, quando se propuser um serviço de alta qualidade a um preço razoável. Isto só será possível se se continuar a aumentar a eficiência do transporte público de passageiros. Quando esta for óptima, poder-se-á também aumentar o nível de recuperação dos custos. Não obstante, a recuperação total dos custos de investimento e de funcionamento do transporte público de passageiros a partir dos preços dos títulos de transporte não pode ser um objectivo político. Um tal cálculo unilateral dos custos operacionais não toma em consideração nomeadamente a internalização dos custos externos do transporte nas cidades. O CESE considera, portanto, extremamente importante que as políticas reflectam finalmente os verdadeiros custos do transporte, o que inclui obrigatoriamente a internalização dos custos externos. Frequen-

temente anunciada pelos políticos, esta internalização no âmbito dos transportes iria sem dúvida contribuir para melhorar a posição competitiva do transporte público de passageiros.

3.3.2.4 A escolha do meio de transporte é influenciada por factores importantes como as decisões estatais ou nacionais em matéria de infra-estruturas (ex. estradas nacionais utilizadas por transporte local e regional em concorrência com o transporte público de passageiros), o quadro jurídico fiscal (deduções fixas para os veículos a motor por quilómetro percorrido entre o domicílio e o local de trabalho, imposto sobre o combustível, ecotaxas para financiamento dos transportes públicos, etc.) e mesmo as políticas comunitárias de apoio (p. ex. no âmbito das redes transeuropeias), o que dá a oportunidade de desenvolver transportes públicos de passageiros sustentáveis financeiramente e orientados para os clientes, com uma grande densidade de rede e uma grande qualidade de oferta em matéria de horários.

3.3.2.5 Para se garantirem transportes públicos de passageiros atraentes e eficientes, assim como para se aliviar a pressão sentida nas áreas urbanas devido ao transporte individual motorizado e ao transporte rodoviário de mercadorias (excluindo o transporte individual por bicicleta e pedestre, que esse sim é desejável) é necessário um planeamento integrado dos transportes e do espaço urbano, que abranja os diferentes modos de transporte e as diferentes finalidades do transporte e que os examine num contexto regional em ligação com as áreas periféricas. Após uma hierarquização concertada dos objectivos e do estabelecimento das respectivas estratégias, poder-se-á começar a aplicar as diferentes medidas através de um processo político e comunicativo. Neste contexto, é importante que se integrem as competências de planeamento e de financiamento. Outros pressupostos são a criação de estruturas de urbanização de funções mistas, densas e com poucas necessidades de transporte com as respectivas instalações comerciais e industriais e a aceitação e promoção de um tráfego mais lento, por forma a reconquistar espaços de vida urbanos.

3.3.2.6 Para garantir uma articulação atraente e eficiente entre os transportes públicos urbanos e o tráfego individual, de longa distância ou das zonas rurais vizinhas, deviam ser criadas boas infra-estruturas de estacionamento, económicas e funcionais, na periferia, junto de locais de transbordo estratégicos (parques de dissuasão) (ver também ponto 3.2.8).

3.3.2.7 O CESE considera que como medida orientadora para se evitar o aparecimento do tráfego e promover a transferência modal se deverá harmonizar gradualmente a tributação dos combustíveis na UE no seu nível superior, de modo a assegurar uma situação de concorrência uniforme e criar fontes de financiamento para o transporte público de passageiros.

3.3.3 Promoção do transporte por bicicleta e pedestre

3.3.3.1 Se avaliarmos o número de percursos (e não a sua distância), uma em cada três vias destina-se exclusivamente a peões ou bicicletas, o que evidencia claramente a importância do transporte por bicicleta e pedestre nas cidades europeias. Por outro lado, mais de metade de todos os percursos com distância inferior a cinco quilómetros é feito por automóvel, não obstante

para esta distância a bicicleta ser frequentemente o modo de transporte mais rápido. Ao melhorar-se a acessibilidade das paragens dos transportes públicos de passageiros e das possibilidades de arrumação e de transporte das bicicletas, poder-se-iam efectuar distâncias mais longas nos centros da cidade com uma combinação de meios de transporte sustentáveis do ponto de vista ambiental e alcançar uma mudança na distribuição modal. (A questão de como o transporte por bicicleta, incluindo transfronteiras, pode ser promovido ao nível europeu é abordada em particular no parecer exploratório «A promoção do tráfego velodéptico transfronteiriço» TEN/277, R/CESE 148/2007).

3.3.3.2 Como meio de transporte público a «Citybike» permite percorrer distâncias em bicicleta por toda a cidade. Essas bicicletas, que se encontram à disposição em parques de bicicletas públicos distribuídos pela cidade, podem ser devolvidas em qualquer parque, só sendo necessária uma inscrição, por exemplo, através de cartão de crédito. A taxa de utilização deve ser bastante acessível.

3.3.3.3 Andar a pé e de bicicleta não são unicamente actividades muito ecológicas, mas são também actividades particularmente saudáveis. Na nossa sociedade em que o sedentarismo acarreta elevados custos para a saúde, seria útil, por razões de política sanitária, fomentar a percentagem do transporte por bicicleta e pedestre.

3.3.3.4 Facilmente se percebe que para tal é necessário dispor de uma infra-estrutura adequada de alta qualidade. No atinente à bicicleta, tal concerne não só as ciclovias nas cidades, mas também possibilidades seguras de estacionamento e outros serviços (p. ex. possibilidade de transportar bicicletas nos transportes públicos de passageiros e no comboio). Os Países Baixos são provavelmente o melhor exemplo europeu de como se pode desenvolver uma infra-estrutura para velocípedes. Neste contexto, a questão a colocar não é tanto o que os municípios podem fazer, mas sim por que razão ainda não utilizaram nem puseram em prática as possibilidades relativamente pouco onerosas existentes para tornar o transporte pedestre e por bicicleta mais atraente.

3.3.3.5 A promoção do transporte por bicicleta e pedestre assume especial relevância precisamente nas zonas urbanas, pois é aqui que é necessário melhorar a qualidade de vida e de habitação e é aqui que há atrasos na aplicação das directivas comunitárias sobre a qualidade do ar e o ruído. Ao compararem-se os valores da distribuição modal nas áreas metropolitanas e urbanas europeias é evidente que há factores determinantes que explicam a elevada percentagem destes modos de transporte nos trajectos quotidianos, nomeadamente a qualidade da infra-estrutura oferecida e as medidas de acompanhamento centradas na promoção e imagem: percentagem de espaços com pouco tráfego e sem carros, rede densa, prioridade em cruzamentos e semáforos, vias pedonais mais largas, sinalização, possibilidades de paragem e áreas de repouso, instalações e parques de estacionamento para bicicletas, campanhas públicas (dias de deslocação até à escola a pé, concursos de ida para o trabalho de bicicleta, dias sem carros, possibilidade de transportar bicicletas nos transportes públicos). Assim, faria sentido se existisse um serviço competente responsável pelas ciclovias e vias pedonais.

### 3.3.4 Utilização de tecnologias modernas de informação, comunicação e gestão

3.3.4.1 A telemática dos transportes pode contribuir para transferir o tráfego para o transporte público de passageiros e para explorar melhor as capacidades existentes. Deste modo, aumenta a segurança dos transportes e reduz a poluição ambiental. Porém, este último aspecto, bem como a transferência modal não têm estado no centro do desenvolvimento e da utilização da telemática dos transportes. O CESE vê com preocupação o facto de milhões de euros destinados a financiar a investigação e o desenvolvimento e a apoiar este domínio terem tido mais por objectivo ajudar a tornar o trânsito automóvel mais «fluido» e não terem contribuído para aliviar a pressão sobre o ambiente. Do mesmo modo, o aumento das capacidades decorrente de uma uniformização do transporte rodoviário não contribuiu para que se renunciasse à construção de novas redes viárias ou à expansão das existentes. O desvio do tráfego automóvel em situações de congestionamento para o transporte público de passageiros também não contribuiu para assegurar uma distribuição mais uniforme do fluxo de trânsito nas redes de transporte público, devendo, portanto, ser considerado como contraproducente do ponto de vista do transporte público de passageiros.

3.3.4.2 O CESE pronuncia-se a favor de uma utilização prioritária da telemática dos transportes no domínio do transporte público de passageiros para se providenciar uma informação abrangente sobre o tráfego aos utentes. Considera igualmente que é possível utilizá-la no domínio da gestão das frotas e da logística no centro da cidade (evitar viagens de veículos vazios, agrupar viagens). Do mesmo modo, há que utilizar os sistemas telemáticos, no âmbito do planeamento integrado dos transportes, de modo a aumentar a eficiência e evitar a expansão das infra-estruturas existentes e a construção de novas. Em termos gerais, a utilização da telemática nos transportes só fará sentido se, deste modo, se conseguir obter verdadeiramente uma redução dos trajectos efectuados por veículos a motor.

### 3.3.5 Redução da poluição ambiental urbana

3.3.5.1 Somente com as medidas propostas para dar uma clara prioridade à aliança ambiental, que vai desde o andar de bicicleta e a pé até ao utilizar os transportes públicos, poder-se-á reduzir a poluição ambiental urbana, como por exemplo as partículas, o ruído e a utilização das superfícies causada pelo tráfego automóvel móvel ou estacionário, e aplicar as directivas comunitárias correspondentes para protecção da saúde e para tornar as cidades mais atraentes. As medidas técnicas como os filtros de partículas, etc., não obstante fazerem todo o sentido e serem importantes, não podem por si só reduzir a poluição ambiental urbana. As autarquias não se podem dar ao luxo de não procederem a alterações estruturais na política de transportes.

## 4. Recomendações

O transporte público de passageiros só pode ser desenvolvido de forma razoável caso se desenvolva uma política activa para os meios de transporte público no âmbito de uma acção concertada da Comissão Europeia, dos Estados-Membros e dos órgãos de poder local, a qual deverá igualmente pôr em causa a posição dominante do automóvel.

*Recomendações às instâncias comunitárias*

4.1 Insta-se com a Comissão Europeia para que reveja a regulamentação em matéria de atribuição dos recursos financeiros para medidas de desenvolvimento regional. O CESE propõe que, à semelhança do Fundo de Coesão, também se preveja no FEDER que um determinado (elevado) montante dos investimentos previstos para projectos de transportes seja obrigatoriamente utilizado em projectos de transporte público.

4.2 Enquanto não se recuperarem os custos provocados pelo transporte individual motorizado através de taxas de utilização das redes viárias e outros ónus financeiros, não há justificação para se pretender uma plena amortização dos custos decorrentes da manutenção das linhas ferroviárias.

4.3 A internalização dos custos externos no domínio dos transportes assim como uma orientação da escolha dos meios de transporte através de um mecanismo de preços (imposto automóvel, imposto sobre o combustível, taxas de estacionamento, taxas de utilização das redes viárias) são condições essenciais para travar a tendência de descida da utilização dos transportes públicos e para se conseguir inverter esta tendência no sentido de alargar a oferta, interligar a rede e aumentar a procura e o nível de recuperação dos custos no transporte público. O CESE pronunciou-se inúmeras vezes a favor da internalização dos custos externos, tendo a Comissão efectuado também inúmeros anúncios nesse sentido. No entanto, nada mudou. Insta-se com a Comissão para que apresente finalmente as declarações correspondentes, nomeadamente no Livro Verde sobre transportes urbanos que prevê apresentar, e que inicie, sem demora, a sua aplicação.

4.4 O CESE pede à Comissão que, à semelhança do programa Marco Pólo, elabore um programa de apoio comunitário específico para a transferência modal do transporte individual motorizado para os transportes públicos, através do qual se possa financiar projectos-piloto em matéria de transporte público de passageiros local e regional orientado para o futuro, incluindo nos países da Europa Central e Oriental. Tais projectos devem incluir uma modernização das infra-estruturas (incluindo medidas razoáveis de nova construção), uma modernização dos veículos, a introdução de horários aliciantes e uma interligação óptima com os restantes transportes públicos de passageiros locais e regionais para os percursos com grande potencial de utentes, que esteja ainda subaproveitado. Há também que apoiar iniciativas-piloto nas cidades.

4.5 Também seria interessante elaborar um programa comunitário de apoio específico à mobilidade e ao desenvolvimento urbano ou planeamento regional. Neste contexto, poder-se-iam promover projectos-piloto que não conduzissem a uma expansão urbana desordenada, mas que promovessem os núcleos residenciais já existentes e desenvolvessem um sistema escalonado de áreas centrais e definissem eixos de urbanização, que poderiam depois ser verdadeiramente mais acessíveis através de um serviço de transporte ferroviário de passageiros ou de transporte público de passageiros atraente.

4.6 O CESE recomenda ainda que para se melhorar a base de dados estatísticos se imponha uma obrigação de notificação de determinados parâmetros do transporte público nos Estados-Membros e a divulgação sistemática dos exemplos de boas práticas nos transportes públicos. O Serviço de Informação Europeu sobre o Transporte Local (*European Local Transport Information Service* — Eltis), uma iniciativa da Comissão Europeia, e o seu portal Internet ([www.eltis.org](http://www.eltis.org)) são uma boa base para tal. Os estudos de caso aí enumerados como exemplos de medidas concretas deveriam ser sistematicamente completados, sobretudo tendo em conta os exemplos dos novos Estados-Membros e dos países candidatos à adesão.

4.7 A Comissão Europeia e o Conselho deveriam reflectir sobre a possibilidade de impor às autarquias a obrigação de elaborarem planos de transporte urbano sustentável, cujo objectivo vinculativo seria levar a uma transferência para modos de transporte mais ecológicos (transporte público de passageiros, transporte pedestre e por bicicleta). Estes planos deveriam cumprir requisitos europeus mínimos ainda a estabelecer. Caso não elaborem esses planos, os municípios não deveriam beneficiar de apoio financeiro proveniente dos fundos comunitários.

*Recomendações aos Estados-Membros*

4.8 O CESE insta com os novos Estados-Membros para que assumam a sua responsabilidade em matéria de transporte público de passageiros e de transporte ferroviário de passageiros e que os apoiem, por exemplo, mediante uma lei de financiamento do transporte local. Não devem deixar os municípios desamparados em matéria de apoio financeiro e organizativo.

4.9 Não se pode partir do princípio de que as empresas suportarão o ónus financeiro decorrente de decisões de política social que são perfeitamente sensatas (como a redução do preço dos títulos de transporte para grupos sociais desfavorecidos). O CESE considera este comportamento irresponsável da parte dos governos em relação ao transporte público de passageiros.

4.10 Os Estados-Membros deveriam ser responsáveis pelo financiamento das prestações sociais que exigem das empresas de transporte (ex. passes sociais para estudantes, pensionistas, deficientes, etc.).

4.11 Os Estados-Membros deveriam promover a internalização dos custos externos provocados pelo transporte individual motorizado, de modo a utilizar as receitas assim obtidas para expandir consideravelmente os serviços de transporte público e promover a transferência modal.

4.12 Se necessário, os Estados-Membros deveriam, juntamente com a Comissão Europeia, procurar difundir o mais possível os exemplos de boas práticas para um desenvolvimento positivo do transporte público de passageiros, ao qual não faltam apenas recursos financeiros. Sem uma sensibilização, sem ideias e sem «avaliações de desempenho» nada se consegue obter mesmo havendo muito dinheiro disponível.

*Recomendações aos municípios*

4.13 Para se garantirem transportes públicos de passageiros atraentes e eficientes, assim como para se aliviar a pressão sentida nas áreas urbanas devido ao transporte individual motorizado e ao transporte rodoviário de mercadorias, é necessário um planeamento integrado dos transportes e do espaço urbano, que por um lado, vise evitar o aparecimento de tráfego e, por outro, fomente modos de transporte ecológicos. Neste contexto, deve-se primeiro compreender os diferentes modos de transporte e as diferentes finalidades do transporte e examiná-los num contexto regional em ligação com as áreas periféricas.

4.14 Após uma hierarquização concertada dos objectivos e do estabelecimento das respectivas estratégias, os municípios poderão começar a aplicar as diferentes medidas através de um processo político e comunicativo.

4.15 As autarquias devem fixar objectivos claros sobre como e em que medida querem aumentar a percentagem do transporte público de passageiros e da aliança ambiental de andar de bicicleta e a pé e assim reduzir a percentagem absoluta do transporte individual motorizado. Neste contexto, é importante que se integrem competências de planeamento e de financiamento.

4.16. Um planeamento prospectivo do transporte público, enquanto parte dos serviços de interesse geral municipal, deve também incluir uma política de reserva do solo para, por exemplo, traçados com carris e estações de transporte público.

4.17. A participação dos cidadãos e das associações de utentes no processo de planeamento é extremamente importante para o êxito dos sistemas de transporte público. O CESE recomenda, portanto, às autarquias que incentivem uma participação abrangente dos cidadãos no desenvolvimento das suas redes locais de transporte público.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Dimitris DIMITRIADIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A promoção do tráfego velocipedico transfronteiriço»**

(2007/C 168/18)

Em ofício datado de 7 de Novembro de 2006, o Ministério alemão dos Transportes, no âmbito da Presidência alemã da UE, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, que elaborasse um parecer sobre «A promoção do tráfego velocipedico transfronteiriço».

Em 21 de Novembro de 2006, o Comité Económico e Social decidiu incumbir da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação.

Dada a urgência na adopção do parecer, o Comité Económico e Social Europeu designou, na 435.ª reunião plenária de 25 e 26 de Abril de 2007 (sessão de 25 de Abril), relator-geral Jan SIMONS, e adoptou por 128 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões**

1.1 Não há (ainda) uma política europeia de utilização do velocípede. No entanto, a Comissão Europeia apoia, através de programas de subsídios, a investigação, o desenvolvimento e a aplicação de projectos no âmbito da política de mobilidade sustentável e da utilização racional da energia.

1.2 O CESE recomenda que a utilização do velocípede seja integrada na política de transportes e de infra-estruturas, em geral, e passe a ocupar uma posição de destaque no futuro Livro Verde sobre o tráfego urbano.

1.3 Na Europa, em todos os comboios, incluindo naturalmente os comboios internacionais de alta velocidade, deveria haver obrigatoriamente um compartimento para o transporte, por exemplo, de bicicletas.

1.4 Importa prever requisitos *mínimos* de qualidade que as infra-estruturas para velocípedes construídas com subsídios comunitários deverão respeitar.

1.5 O CESE recomenda que se disponibilizem também dotações orçamentais comunitárias para subsidiar a construção de infra-estruturas cicláveis. Estas já deram provas na prática da sua eficácia em cidades e países europeus.

1.6 A Comissão Europeia deve continuar ou passar a apoiar financeiramente o intercâmbio de conhecimentos, as boas práticas e as acções de sensibilização para a utilização da bicicleta, tornar obrigatória a inclusão da política velocipédica (por exemplo, a intermodalidade entre a bicicleta e os transportes públicos) em todos os projectos por si subsidiados no domínio dos transportes.

1.7 Seria conveniente estimular, também ao nível europeu, a elaboração e a aplicação de normas de segurança adequadas tanto para o ciclista e o seu meio de transporte como para a infra-estrutura e o tráfego circundante.

1.8 A política de utilização da bicicleta deve também ser integrada no futuro desenvolvimento da política europeia em matéria de ordenamento do território, nomeadamente da política de construção urbana, ambiente, economia, saúde, formação e educação.

1.9 A Comissão Europeia deveria organizar melhor o acompanhamento e a recolha de dados sobre a utilização da bicicleta na Europa e estimular a harmonização de métodos de investigação.

1.10 Deveria continuar a apoiar financeiramente o estabelecimento dos percursos EuroVelo de modo a criar uma rede europeia de ciclovias, ou seja uma RTE (rede transeuropeia) para bicicletas.

1.11 É conveniente que uma organização europeia subsidiada pela Comissão Europeia assuma a responsabilidade pela gestão e pelo secretariado da rede Eurovelo e dos diversos percursos EuroVelo que terminam como projecto, com o objectivo de velar pela prossecução da manutenção das infra-estruturas e pela prestação centralizada de informações aos ciclistas.

## 2. Introdução

2.1 O Ministério alemão dos Transportes, no âmbito da Presidência alemã da UE, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que emitisse um parecer exploratório sobre o tráfego velocipédico transfronteiriço, tendo sugerido três tópicos.

2.2 O presente parecer exploratório começa por fazer o ponto da situação sobre a política de utilização de velocípedes na UE (terceiro tópico indicado pelo Ministério), acentuando o papel da bicicleta como modo de transporte quotidiano. Aborda, em seguida, a possibilidade de melhorar as infra-estruturas transfronteiriças para velocípedes (segundo tópico) e a cooperação europeia para ampliação da rede de percursos cicláveis (primeiro tópico). O cicloturismo ocupa um lugar central nos dois últimos tópicos.

## 3. A situação actual da política de utilização de velocípedes na UE

3.1 A UE não teve praticamente, até à data, uma verdadeira política autónoma de utilização de velocípedes. No passado, a bicicleta fez a sua aparição a nível europeu no âmbito da problemática ambiental, na sequência das pressões exercidas sobretudo pelos movimentos ambientalistas em prol de uma melhor política de utilização da bicicleta devido aos efeitos

negativos do aumento de circulação automóvel. Foi assim que a comissária europeia responsável pelo ambiente, Ritt Bjerregaard, num programa de 12 pontos <sup>(1)</sup>, apelou às autoridades locais europeias para que definissem uma política favorável à utilização da bicicleta.

3.2 O Livro Branco sobre os transportes de 2001 e a sua avaliação intercalar em 2006 concentram-se em outros modos de transporte. Na sua reacção ao Livro Branco, o Parlamento Europeu <sup>(2)</sup> convidou a Comissão Europeia a investir mais na acessibilidade dos ciclistas aos transportes públicos.

3.3 O actual comissário responsável pelos transportes, Jacques Barrot, salientou na sua intervenção na Conferência Euro-Velo-City, realizada em Dublin, em 2005, que a Comissão Europeia, não obstante o princípio de subsidiariedade, deve empenhar-se na promoção da utilização do velocípede na Europa. O velocípede pode ter um papel mais determinante na realização do ansiado objectivo de estabelecer um novo equilíbrio entre os modos de transporte. A seu ver, a Comissão Europeia poderá ter um papel importante neste contexto, nomeadamente na elaboração de programas de subsídios, da melhoria da segurança da circulação, da informação dos responsáveis pelas decisões políticas e da cooperação.

3.4 A Comissão Europeia apoia, no âmbito da investigação e desenvolvimento, a iniciativa CIVITAS (City VITality Sustainability). Até à data foram implementadas em 36 cidades distribuídas por 17 países acções visando um sistema de transportes urbanos mais sustentáveis. Uma das oito categorias de soluções integradas desenvolvidas tem a ver com a promoção de um estilo de vida dependente menos da utilização do automóvel e mais da bicicleta <sup>(3)</sup>. A Comissão Europeia apoia no âmbito do Programa Energia Inteligente para a Europa os projectos STEER, que promovem a utilização sustentável da energia nos transportes. Dois deles estão vocacionados para o intercâmbio de conhecimentos no domínio da política de utilização do velocípede <sup>(4)</sup>.

3.5 No Livro Verde «Promoção de regimes alimentares saudáveis e da actividade física: uma dimensão europeia para a prevenção do excesso de peso, da obesidade e das doenças crónicas» <sup>(5)</sup>, a Comissão Europeia convida a que se reflita sobre o modo como as políticas públicas podem assegurar a integração da actividade física nas rotinas do dia a dia e Também apela à adopção de medidas, por exemplo, ao nível da estrutura das zonas residenciais, necessárias para fomentar o desenvolvimento de ambientes propícios à actividade física.

3.6 Já muitas respostas foram dadas a estas perguntas no «mundo do ciclismo». Os peritos associam cada vez mais a bicicleta à saúde e não só porque ela pode contribuir para a quantidade de actividade física diária saudável. Foi assinalado que, se, por um lado, o velocípede pode, no âmbito da política

<sup>(1)</sup> Comissão Europeia, DG XI: «Cycling: the way ahead for towns and cities» («Cidades para bicicletas, cidades de futuro»), Luxemburgo, 1999.

<sup>(2)</sup> Resolução de 12 de Fevereiro de 2003 — Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo do PE. Relator: Juan de Dios Izquierdo Collado, Relatório de 9 de Dezembro de 2002 sobre o Livro Branco da Comissão intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora da verdade», FINAL A5-0444/2002. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0444+0+DOC+WORD+V0//PT&language=PT>.

<sup>(3)</sup> Cf. [www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org).

<sup>(4)</sup> Cf.: [www. http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer\\_en.htm#policy](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer_en.htm#policy).

<sup>(5)</sup> COM(2005) 637 final.

ambiental, contribuir para reduzir o teor de partículas finas na atmosfera nas zonas urbanas, por outro, ele próprio é também ameaçado pela má imagem da qualidade do ar nessas zonas.

3.7 Com o desenvolvimento de uma gestão da mobilidade cada vez mais integral aumentou também a atenção dada às vantagens do velocípede para a solução dos problemas do trânsito. Para além do percurso diário casa-trabalho, o tráfego automóvel do tipo sócio-recreativo parece ser, em grande medida, responsável pelo congestionamento de trânsito, para o qual contribuem também, entre outros factores, as economias de escala (tais como fusões de hospitais, grandes centros comerciais na periferia das cidades) e o consequente aumento das distâncias a percorrer. A opção pela bicicleta corre o risco de se tornar, pois, menos atraente.

3.8 Um problema muito frequente reside no facto de a construção ou ampliação de novas infra-estruturas para o transporte terrestre implicar o corte de ciclovias existentes ou futuras, criando, desse modo, obstáculos difíceis ou intransponíveis para os ciclistas, mesmo para o ciclista de lazer, que fica como que confinado ao seu bairro ou à sua cidade devido às grandes infra-estruturas de tráfego. Há que ter em conta esta situação e encontrar soluções, que os novos projectos de infra-estruturas, sobretudo rodoviárias e ferroviárias, devem já incluir. Nos casos em que for tecnicamente possível, convém prever a criação de ciclovias também nessas novas infra-estruturas.

3.9 Neste contexto, importa referir também para as infra-estruturas para velocípedes construídas com subsídios comunitários conviria prever instrumentos, por exemplo, normas mínimas de qualidade. Para criar um ambiente agradável nos centros urbanos as cidades utilizam como factores de atracção infra-estruturas para velocípedes boas, confortáveis e seguras, designadamente pistas e lugares de estacionamento para bicicletas nos centros urbanos.

3.10 Na Europa, a Holanda é o país da bicicleta por excelência e, por isso, considerada como um modelo. Esta reputação deve-a não só ao facto de ter a maior percentagem de utilização de velocípedes na Europa, mas também ao plano director velocipédico (Masterplan Fiets 1990-1997). Outros países europeus seguiram o seu exemplo, ao convencerem-se da necessidade de as autoridades nacionais prestarem atenção e empenharem-se (mesmo financeiramente) no desenvolvimento de uma boa política de utilização de velocípedes.

3.11 Ao focar as deslocações, o plano director velocipédico neerlandês demonstrou claramente que uma boa política de utilização do velocípede não se deve preocupar unicamente com a qualidade (conforto, velocidade e segurança) das pistas cicláveis, mas deve também prestar atenção à segurança e ao conforto do estacionamento para bicicletas nos prédios de habitação ou junto deles, nas estações, nas interfaces de transporte público e paragens de autocarros e no destino final.

3.12 Há alguns anos, a Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes (CEMT) encomendou um estudo sobre a

política nacional dos transportes nos seus países membros <sup>(6)</sup>. Dele se conclui que só alguns países não têm uma política nacional para o sector <sup>(7)</sup>. É óbvio que o âmbito, o estatuto e o impacto da política nacional divergem nos vários países. A média europeia de utilização da bicicleta no total das deslocações é, segundo a CEMT, de 5 %. No entanto, países como a Dinamarca (18 %) e os Países Baixos (27 %) demonstram ser possível atingir uma percentagem muito maior <sup>(8)</sup>.

3.13 Estas diferenças à escala nacional, confirmadas por outras ainda a nível local, mostram que a utilização do velocípede pode ser influenciada pela política governamental. O potencial de crescimento reside sobretudo na transferência da utilização individual do automóvel para a bicicleta nas deslocações até 5-8 km. Na Europa, a utilização do automóvel nestas curtas deslocações representa ainda mais de 50 %. Mesmo para deslocações inferiores a 2 km, o automóvel é usado ainda em 30 % dos casos <sup>(9)</sup>.

3.14 A política de utilização do velocípede visa, sobretudo, que a bicicleta seja a opção para estas curtas deslocações, o que não impede, porém, que, entretanto, já se esteja a pensar também em distâncias maiores, prevenindo-se ciclovias directas e extra-rápidas nas grandes aglomerações.

3.15 É com base no potencial de crescimento da utilização da bicicleta em distâncias curtas que se pode calcular o contributo que uma boa política no sector poderá dar para a luta contra as alterações climáticas. Segundo cálculos recentes, nos Países Baixos, por exemplo, as deslocações curtas de automóvel (< 7,5 km) representam cerca de 6 % do total das emissões provocadas pela circulação automóvel <sup>(10)</sup>.

3.16 A bicicleta, seja ela propriedade do seu utilizador, emprestada ou alugada, pode contribuir para incrementar o recurso aos transportes públicos. Aumenta, de facto, o perímetro à volta das estações, das paragens de autocarro ou do local onde fica estacionada, em que o viajante pode chegar a uma paragem ou vice-versa em poucos minutos, sem recorrer ao automóvel.

3.17 As diferenças entre os vários países europeus na utilização da bicicleta em relação ao total de deslocações não se podem explicar por circunstâncias puramente sociais, geográficas, climatológicas e culturais, embora elas tenham naturalmente a sua importância <sup>(11)</sup>. Nos países em que o velocípede é muito utilizado, parece ser factor relevante o papel importante das associações comprometidas na promoção de uma boa política para o sector. A elas se devem, frequentemente, as iniciativas de elaboração de planos directores nacionais.

<sup>(6)</sup> CEMT, *National Policies to Promote Cycling. (Implementing sustainable urban travel policies: moving ahead)* [Políticas nacionais de promoção do velocípede (O futuro da aplicação de políticas sustentáveis em matéria de deslocações urbanas)], Serviço de Publicações da OCDE, 2004.

<sup>(7)</sup> CEMT, *National Policies to Promote Cycling*, pág. 43.

<sup>(8)</sup> CEMT, *National Policies to Promote Cycling*, pág. 20.

<sup>(9)</sup> CEMT, *National Policies to Promote Cycling*, pág. 24.

<sup>(10)</sup> Cf.: <http://www.fietsersbond.nl/urlsearchresults.asp?itemnumber=1>.

<sup>(11)</sup> Nos últimos anos, foi realizado também um estudo nos Países Baixos sobre o facto de os imigrantes (incluindo os de segunda geração) provenientes, por exemplo, de Marrocos utilizarem, em média, menos a bicicleta do que os nativos holandeses. Cf.: «Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht» (Uma análise mais detalhada da utilização da bicicleta por parte da população autóctone), publicação do Fietsberaad (Conselho de Ciclismo holandês) n.º 11a, Novembro de 2006 in <http://www.fietsberaad.nl>.

3.18 O acompanhamento e a avaliação da política de utilização do velocípede à escala europeia são infelizmente entravados pela ausência de dados estatísticos utilizáveis e acessíveis. Não só as associações, mas também a CEMT preconizam uma melhor recolha de dados sobre a política e a utilização da bicicleta <sup>(12)</sup> (nota de rodapé n.º 9). A decisão de deixar de incluir no *Statistical Pocketbook «EU Energy and Transport in Figures»* dados estatísticos importantes sobre a utilização do velocípede foi recebida com estranheza.

3.19 Se é um facto que os sistemas de navegação para automóveis baseados no GPS passaram entretanto a ser de acesso livre, em contrapartida, a oferta de sistemas de navegação que incluam todos os itinerários para bicicletas será mais difícil, pois a cartografia básica digital na maior parte das vezes não inclui ou não reflecte esses itinerários, sendo necessário, por conseguinte, inventariá-los e digitalizá-los. Em países em que é grande a utilização da bicicleta já muito está a ser feito neste domínio, nomeadamente a disponibilização na Internet de mapas de ciclovias <sup>(13)</sup>.

3.20 Segundo as estimativas, a indústria europeia de bicicletas e de componentes tem um volume de negócios de 8,5 mil milhões de euros e dá trabalho (directa ou indirectamente) a cerca de 130 000 pessoas. A estes há que acrescentar ainda os mais de 25 000 retalhistas e distribuidores e respectivo pessoal <sup>(14)</sup>. Não há, contudo, qualquer referência à investigação no âmbito das tecnologias de ponta. A importância económica do cicloturismo está a aumentar, sobretudo em regiões economicamente mais débeis, nas quais dele beneficiam empresas de pequena escala situadas em percursos cicláveis de longa distância <sup>(15)</sup>.

3.21 Não há ainda uma política europeia de utilização do velocípede. O Livro Verde sobre o tráfego urbano, que a Comissão Europeia está a preparar, contemplará também a bicicleta, conforme anunciado pela Comissão, o que permitirá compensar a falta de uma política europeia neste domínio e a sua integração em outras áreas políticas, começando pelo reconhecimento do velocípede como um modo importante de transporte nas cidades.

3.22 No parecer exploratório sobre «Transportes nas áreas urbanas e metropolitanas» — TEN 276, CESE 273/2007 — é abordada, além da promoção do transporte por bicicleta e pedestre (ponto 3.3.3), a coordenação do planeamento das estruturas de transporte e de habitação (ponto 3.3). A integração da política velocípedica na política da construção terá de ser uma realidade.

#### 4. Melhoria das infra-estruturas transfronteiriças para velocípedes

4.1 Na circulação transfronteiriça de velocípedes na Europa, os problemas surgem, antes de mais, quando os ciclistas pretendem levar a sua própria bicicleta para o estrangeiro, utilizando os comboios internacionais de alta velocidade. Estes comboios são para os turistas de bicicleta uma infra-estrutura

importante. No entanto, é impossível, actualmente, na maior parte das vezes, transportar a bicicleta neste tipo de comboios na Europa.

4.2 Ao mesmo tempo que o cicloturismo aumenta e é promovido pela UE e pelas autoridades nacionais, regionais e locais como uma forma de turismo sustentável e importante especialmente para as regiões economicamente mais desfavorecidas, é grande a obstrução aos cicloturistas que optam pelo comboio para se deslocarem para o local de férias ou para aquele onde terão início as suas férias internacionais em bicicleta. Se é um facto que para as companhias aéreas não parece haver qualquer problema com o transporte de bicicletas e as possibilidades de as transportar em ferries são boas (embora os trajectos e a sinalética para os ciclistas de e para os portos nem sempre sejam satisfatórios), as empresas ferroviárias, pelo contrário, recusam-se a transportá-las nos comboios internacionais de alta velocidade.

4.3 A ampla maioria com que o Parlamento Europeu, em Janeiro de 2007 <sup>(16)</sup>, aprovou a obrigação de em todos os comboios na Europa haver um compartimento multifuncional destinado ao transporte de, por exemplo, cadeiras de rodas, skis e bicicletas permite vislumbrar uma solução para este problema da circulação velocípedica transfronteiriça. Recomenda-se que na Europa, em todos os comboios, incluindo naturalmente os comboios internacionais de alta velocidade, haja obrigatoriamente um compartimento para o transporte de bicicletas.

4.4 Na Europa, a segurança dos ciclistas varia muito de país para país. Tal é imputável, antes de mais, à ausência de infra-estruturas específicas em países onde os ciclistas são obrigados a circular na faixa de rodagem que é utilizada por veículos ligeiros e pesados que circulam a 50 km/h, a 80 km/h ou mesmo a velocidades superiores. Isto dissuade a própria população de utilizar a bicicleta. Seria conveniente estimular, também ao nível europeu, a elaboração e a aplicação de normas de segurança adequadas tanto para o ciclista e o seu meio de transporte como também para a infra-estrutura e o tráfego circundante.

4.5 A qualidade das infra-estruturas cicláveis existentes é também variável. Os cicloturistas vão menos para países onde se sentem inseguros quando estão habituados a ter no seu país infra-estruturas mais seguras. Tendo as infra-estruturas cicláveis já dado provas na prática da sua eficácia em cidades e países europeus, recomenda-se que se disponibilizem dotações orçamentais para subsidiar a sua construção e se prevejam requisitos mínimos de qualidade (por exemplo, largura das ciclovias, também para bicicletas não estandardizadas <sup>(17)</sup>, sinalização, etc.) que elas deverão respeitar.

4.6 Embora as grandes diferenças na utilização da bicicleta em relação ao total de deslocamentos nos vários países e cidades da Europa se devam em parte a diferenças sociais, geográficas, climatológicas e culturais, a principal razão reside na diversidade das políticas de transporte. Daí a grande importância do intercâmbio de conhecimentos e boas práticas e de acções de sensibilização. Recomenda-se, por isso, que a Comissão Europeia

<sup>(12)</sup> CEMT, *National Policies to Promote Cycling*, pág. 24.

<sup>(13)</sup> Para ter exemplos consultar: [www.radrounenplaner.nrw.de](http://www.radrounenplaner.nrw.de) e <http://www.fietsersbond.nl/fietsrouteplanner>.

<sup>(14)</sup> De acordo com uma estimativa de 2003 da COLIBI (Associação Europeia de Fabricantes de Bicicletas) e da COLIPED (Associação das indústrias europeias de bicicletas e partes de bicicletas).

<sup>(15)</sup> Fonte: Apresentação de Les Lumsdon na conferência de encerramento do Percorso Ciclável do Mar do Norte, em 9 de Novembro de 2006, sobre turismo, desenvolvimento económico e subsídios comunitários; cf. <http://www.northsea-cycle.com> e [http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes\\_and\\_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc](http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes_and_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc).

<sup>(16)</sup> Cf.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0005+0+DOC+XML+V0//PT>.

<sup>(17)</sup> Por exemplo, bicicletas tandem, triciclos para transporte, bicicletas reclinadas aerodinâmicas e triciclos cobertos (tipo *rickshaw*).

preveja subsídios para este efeito e torne obrigatória a inclusão da política velocipédica (por exemplo, a intermodalidade entre a bicicleta e os transportes públicos) em todos os projectos por si subsidiados no domínio dos transportes.

4.7 A bicicleta está ao alcance de todos e, enquanto componente de um estilo de vida saudável e sustentável, beneficiará com a integração da política ciclopédica em outros domínios que não apenas o dos transportes. Recomenda-se que a política de utilização da bicicleta seja também integrada no futuro desenvolvimento da política europeia, e não só ao nível dos transportes e das infra-estruturas, mas também em matéria de ordenamento do território, construção urbana, ambiente, economia, saúde, formação e educação. É por isso principalmente que se recomenda que a Comissão Europeia organize melhor o acompanhamento e a recolha de dados sobre a utilização da bicicleta na Europa e estimule a harmonização de métodos de investigação.

### 5. Cooperação europeia para ampliação da rede ciclável EuroVelo

5.1 EuroVelo é um projecto iniciado em 1995 pela Federação Europeia de Ciclistas (FEC) <sup>(18)</sup> destinado a desenvolver 12 percursos cicláveis internacionais de longa distância em toda a Europa, tanto nos Estados-Membros como em países terceiros. A extensão total dos percursos propostos é de 66 000 km. Baseiam-se, na sua maior parte, em percursos locais e regionais já existentes. A dimensão continental do projecto e a visão de uma rede pan-europeia de ciclovias surgiram desde o início do projecto como um grande valor acrescentado a promover.

5.2 O projecto inspirou as autoridades locais, regionais e nacionais a colaborarem para criar percursos cicláveis internacionais de longa distância. No ano passado, foi lançado o EuroVelo 6 «Oceano Atlântico — Mar Negro». Os fundos do INTERREG contribuíram em grande medida para a realização desses percursos. Isto aplica-se também ao Percurso Ciclável do Mar do Norte, que foi concluído como projecto INTERREG no final de 2006 e é considerado pela Federação Europeia de Ciclistas como EuroVelo 12.

5.3 A perspectiva subjacente a EuroVelo é, com efeito, criar e manter uma rede transeuropeia de percursos cicláveis reconhecida, à semelhança das redes de transporte ferroviário e rodoviário, as RTE. É evidente que ela é desejável não tanto no âmbito da política europeia de utilização da bicicleta, mas sim no interesse do turismo e do desenvolvimento regional na Europa. Para além da gestão e da coordenação a longo prazo das informações sobre os percursos, uma outra tarefa impor-

tante é, naturalmente, a conclusão futura da rede. As orientações publicadas em 2002 sobre todos os aspectos importantes relativos à criação de um percurso EuroVelo revelaram-se muito úteis para evitar o desinvestimento. Recomenda-se que a Comissão Europeia continue a subsidiar o estabelecimento das EuroVelo-Routes de modo a criar uma rede europeia de ciclovias, ou seja uma RTE para bicicletas.

5.4 As discussões entre os parceiros do Grupo de Ciclismo do Mar do Norte sobre o modo de garantir de futuro a continuidade do percurso, a sua publicidade e a cooperação entre o grande número de parceiros do projecto (cerca de 70 regiões em oito países) ainda não produziram resultados palpáveis. Esta questão é também importante em outros percursos internacionais de longa distância, que foram realizados mercê de financiamento do projecto (é frequente os fundos comunitários intervirem com 50 %) e não encontraram solução para a gestão da cooperação e a publicidade conjunta.

5.5 Uma hipótese de solução bastante debatida consiste em entregar a gestão, a coordenação e o secretariado de um percurso (após a conclusão dos trabalhos de infra-estruturas), bem como a sinalética a uma organização europeia como a Federação Europeia de Ciclistas (ECF), seguindo o modelo de organizações a nível nacional. Segundo a FEC, a preservação sustentável da qualidade dos percursos após o final da fase de realização é um problema importante, que deve ser resolvido a nível internacional, isto é, europeu. Recomenda-se que uma organização europeia assuma a responsabilidade pela gestão e pelo secretariado da rede Eurovelo e dos diversos percursos EuroVelo que terminam como projecto, com o objectivo de velar pela prossecução da manutenção das infra-estruturas (incluindo sinalização) e pela prestação centralizada de informações aos ciclistas (incluindo informação sobre assistência em caso de avaria ou acidente). Aqui, como em muitas outras iniciativas e actividades europeias de cooperação, será necessário o apoio financeiro da UE.

5.6 A própria ECF, não obstante a escassez de meios, reforçou o seu empenho no projecto EuroVelo a fim de encontrar uma solução para este problema e pô-la em prática. Um dos aspectos é a colaboração tendo em vista prosseguir o desenvolvimento de uma sinalética no âmbito do projecto EuroVelo 6 que seja inequívoca, mas adaptável e aplicável em todos os países, bem como a promoção do reconhecimento do sistema de sinalização pela UNECE <sup>(19)</sup>. Recomenda-se que se reconheça formalmente a adaptação do sistema de sinalização da ECF criado no âmbito do grupo de parceiros do EuroVelo 6 e se promova a sua aplicação.

Bruxelas, 25 de Abril de 2007.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(18)</sup> Cf.: [http://www.ecf.com/14\\_1](http://www.ecf.com/14_1).

<sup>(19)</sup> Cf.: <http://www.unece.org/trans/main/welcwp1.html>.