



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

##### PARECERES

##### **Comité Económico e Social Europeu**

##### **526ª reunião plenária do CESE de 31 de maio e 1 de junho de 2017**

2017/C 288/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Inteligência artificial — Impacto no mercado único (digital), na produção, no consumo, no emprego e na sociedade» (parecer de iniciativa) . . . . .	1
2017/C 288/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Eventual reformulação da política agrícola comum» [parecer exploratório] . . . . .	10

#### III Atos preparatórios

##### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### **526ª reunião plenária do CESE de 31 de maio e 1 de junho de 2017**

2017/C 288/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Os próximos líderes da Europa: a <i>Start Up and Scale Up Initiative</i> (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão)» [COM(2016) 733 final] . . . . .	20
2017/C 288/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo aos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia» [COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)] . . . . .	29

2017/C 288/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: a) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno» [COM(2016) 821 final — 2016/0398 (COD)]; b) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões» [COM(2016) 822 final — 2016/0404 (COD)]; c) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o enquadramento jurídico e operacional do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços introduzido pelo Regulamento... [Regulamento CEES]» [COM(2016) 823 final — 2016/0402 (COD)]; d) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz o Cartão Eletrónico Europeu de Serviços e as estruturas administrativas conexas» [COM(2016) 824 final — 2016/0403 (COD)]	43
2017/C 288/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que diz respeito à aplicação temporária de um mecanismo generalizado de autoliquidação em relação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços acima de um determinado limiar» [COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS)]	52
2017/C 288/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho» [COM(2017) 11 final — 2017/0004 COD]	56
2017/C 288/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Plano de Ação Europeu de Defesa» [COM(2016) 950 final]	62
2017/C 288/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um plano plurianual relativo às unidades populacionais de pequenos pelágicos no mar Adriático e às pescarias que exploram essas unidades populacionais» [COM(2017) 97 final — 2017/0043 (COD)]	68
2017/C 288/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de manter as atuais limitações ao âmbito de aplicação às atividades da aviação e de preparar a aplicação de uma medida baseada no mercado global a partir de 2021» [COM(2017) 54 final — 2017/0017 (COD)]	75
2017/C 288/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Acelerar o ritmo da inovação no domínio das energias limpas» [COM(2016) 763 final]	81
2017/C 288/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes, uma etapa rumo a uma mobilidade cooperativa, conectada e automatizada» [COM(2016) 766 final]	85
2017/C 288/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: a) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercado interno da eletricidade (reformulação)» [COM(2016) 861 final — 2016-379-COD]; b) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE» [COM(2016) 862 final — 2016-377-COD]; c) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (reformulação)» [COM(2016) 863 final — 2016-378-COD]; d) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade (reformulação)» [COM(2016) 864 final — 2016-380-COD]	91
2017/C 288/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Segundo relatório sobre o estado da União da Energia» [COM(2017) 53 final] — «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório intercalar sobre as energias renováveis» [COM(2017) 57 final]	100

2017/C 288/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições, órgãos, organismos e agências da União e à livre circulação desses dados e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE» [COM(2017) 8 <i>final</i> — 2017/0002 (COD)] . . . . .	107
2017/C 288/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/59/CE relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros, e a Diretiva 2006/126/CE relativa à carta de condução» [COM(2017) 47 <i>final</i> — 2017/0015 (COD)] .	115
2017/C 288/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação conjunta da Comissão Europeia e da alta-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Para uma estratégia da UE no domínio das relações culturais internacionais» [JOIN(2016) 29 <i>final</i> ] . . . . .	120
2017/C 288/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas de gestão, de conservação e de controlo aplicáveis na área da Convenção da Organização Regional de Gestão das Pescas do Pacífico Sul (SPRFMO)» [COM (2017) 128 <i>final</i> — 2017/0056 COD] . . . . .	129
2017/C 288/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013, no que se refere ao ano civil de 2017» [COM(2017) 150 <i>final</i> — 2017/0068 COD] . . . . .	130



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

526<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE DE 31 DE MAIO E 1 DE JUNHO DE 2017

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Inteligência artificial — Impacto no mercado único (digital), na produção, no consumo, no emprego e na sociedade»**

(parecer de iniciativa)

(2017/C 288/01)

Relatora: **Catelijne MULLER**

Decisão da Plenária	22.9.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	159/3/14
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 A inteligência artificial (IA) está atualmente a protagonizar uma série de importantes avanços, que encontram rapidamente aplicação na sociedade. A dimensão do mercado da IA eleva-se a cerca de 664 milhões de dólares e deverá atingir os 38,8 mil milhões de dólares até 2025. Dado que a IA pode ter um impacto tanto negativo como positivo na sociedade, o CESE propôs-se acompanhar de perto a evolução do setor, não só do ponto de vista técnico, mas também, expressamente, de uma perspetiva ética, social e de segurança.

1.2 Enquanto representante da sociedade civil europeia, o CESE orientará, centralizará e encorajará o **debate social sobre a IA** no futuro próximo, promovendo a participação de todas as partes interessadas pertinentes: responsáveis políticos, indústria, parceiros sociais, consumidores, ONG, estabelecimentos de ensino, instituições de prestação de cuidados, peritos e académicos de diferentes disciplinas, nomeadamente IA, segurança, ética, economia, ciências do trabalho, direito, ciências do comportamento, psicologia, filosofia, etc.

1.3 Embora seja importante, o debate sobre a superinteligência é atualmente dominante e está a eclipsar o debate sobre o impacto das atuais aplicações da IA. A função e o objetivo deste processo consistirão, por isso, entre outras coisas, em desenvolver e alargar os conhecimentos sobre a IA e contribuir assim para um debate informado e equilibrado, sem cenários apocalípticos ou relativização extrema. Nesse contexto, o CESE empenhar-se-á na promoção de um desenvolvimento da IA que beneficie a humanidade. No entanto, uma outra função e um outro objetivo importantes deste processo consistirão em reconhecer, designar e acompanhar as repercussões disruptivas da evolução da IA, a fim de as enfrentar de forma adequada e atempada. Daí resultarão uma maior participação, uma maior confiança e um maior apoio por parte da sociedade em relação ao desenvolvimento e à aplicação sustentáveis da IA.

1.4 A IA tem um impacto transfronteiriço, pelo que importa definir igualmente quadros de política supranacionais. O CESE recomenda que a UE assuma um **papel de liderança a nível mundial** na definição de quadros de política de âmbito mundial e inequívocos para a IA, de harmonia com os valores e os direitos fundamentais europeus. O CESE pode e está disposto a contribuir para esse processo.

1.5 O CESE assinala **11 domínios** nos quais a IA suscita atualmente desafios sociais: ética; segurança; privacidade; transparência e explicabilidade; trabalho; educação e competências; (des)igualdade e inclusividade; legislação e regulamentação; governação e democracia; guerra; superinteligência. O CESE formula as recomendações que se seguem.

1.6 O CESE defende uma abordagem da IA em que os seres humanos mantenham o controlo (**human-in-command**), cujas condições-quadro sejam o desenvolvimento responsável, seguro e útil da IA e em que as máquinas permaneçam máquinas e estejam constantemente sob o controlo de humanos.

1.7 O CESE preconiza a elaboração de um **código de ética** para o desenvolvimento, a aplicação e a utilização da IA, para que os sistemas de IA sejam compatíveis, ao longo de todo o seu processo de exploração, com os princípios da dignidade, da integridade e da liberdade do ser humano, assim como com a diversidade cultural e de género e com os direitos humanos fundamentais.

1.8 O CESE exorta ao desenvolvimento de um **mecanismo de normalização** para a verificação, a validação e o controlo dos sistemas de IA, com base num amplo espectro de normas no domínio da segurança, da transparência, da compreensibilidade, da explicabilidade e dos valores éticos.

1.9 O CESE defende uma **infraestrutura europeia de IA**, composta por ambientes de aprendizagem de fonte aberta e respeitadores da privacidade, por ambientes de teste em situações reais e por conjuntos de dados de elevada qualidade para o desenvolvimento e a formação de sistemas de IA. O CESE recorda as vantagens (concorrenciais) que podem advir para a UE nos mercados mundiais graças ao desenvolvimento e à promoção de «sistemas de IA europeus responsáveis», acompanhados de uma certificação e de um rótulo europeus de IA.

1.10 A UE, as autoridades nacionais e os parceiros sociais devem determinar em conjunto que **setores do mercado de trabalho** serão influenciados pela IA, em que medida e a partir de quando, assim como procurar soluções para o seu impacto no emprego, no conteúdo do trabalho, nos sistemas de proteção social e na (des)igualdade. Importa igualmente investir nos setores do mercado de trabalho em que a IA tem pouca ou nenhuma influência.

1.11 O CESE recomenda que estes intervenientes invistam em conjunto em **sistemas de IA complementares e na sua implementação conjunta** no local de trabalho, como, por exemplo, equipas homem-máquina, em que a IA completa e melhora as prestações humanas. Devem investir igualmente **na aprendizagem formal e informal, no ensino e em ações de formação** que permitam a todos trabalhar com a IA, mas também desenvolver aptidões que não possam ou não devam ser assumidas pela IA.

1.12 É agora necessária uma **apreciação concreta da legislação e da regulamentação da UE** no âmbito dos seis domínios identificados pela Unidade de Estudos Científicos Prospetivos (STOA) do Parlamento Europeu, que poderão ter de ser revistos ou adaptados. O CESE pode e está disposto a desempenhar um papel neste processo. O CESE é contra a introdução de uma forma de personalidade jurídica para os robôs ou a IA, que comprometeria o efeito preventivo e corretivo da responsabilidade civil, criaria um risco moral no desenvolvimento e na utilização da IA e geraria possibilidades de utilização indevida.

1.13 O desenvolvimento de **aplicações de IA que beneficiem a sociedade**, promovam a inclusividade e melhorem a vida das pessoas deve ser ativamente encorajado e estimulado, tanto pelo setor público como pelo setor privado. A Comissão Europeia deve financiar, no âmbito dos seus programas, a investigação sobre o impacto social da IA e das inovações de IA financiadas pela UE.

1.14 O CESE apoia o apelo da Human Rights Watch e outras organizações no sentido da **proibição de sistemas de armamento autónomos**. Acolhe favoravelmente o debate anunciado sobre esta questão no quadro das Nações Unidas, mas considera que a utilização da IA na guerra cibernética também deveria ser incluída nesse debate.

## 2. Inteligência artificial

2.1 Não existe uma definição unívoca e consensual de IA. É um termo genérico que engloba um vasto número de domínios e subdomínios, tais como a computação cognitiva (algoritmos com capacidade de raciocínio e compreensão a um nível mais elevado — mais humano), a aprendizagem automática (algoritmos que aprendem por si sós a realizar tarefas), a inteligência aumentada (cooperação entre o ser humano e a máquina) e a robótica inteligente (IA integrada em robôs). Porém, o objetivo central da investigação sobre a IA e do seu desenvolvimento é a automatização de comportamentos inteligentes, incluindo a capacidade de raciocinar, recolher informações, planear, aprender, comunicar, manipular, assinalar e até criar, sonhar e apreender a realidade.

2.2 De um modo geral, é possível distinguir dois tipos de IA: a «IA estrita» (*narrow AI*) e a «IA geral» (*general AI*). A IA estrita tem capacidade para executar tarefas específicas. A IA geral tem capacidade para executar todas as tarefas intelectuais que um ser humano é capaz de executar.

2.3 Nos últimos tempos, tem havido progressos significativos no domínio da IA estrita, em particular devido ao crescimento da capacidade de processamento informático (*computer processing power*), à disponibilidade de grandes volumes de dados e ao desenvolvimento da aprendizagem automática (*machine learning*). A aprendizagem automática consiste na capacidade dos algoritmos de aprenderem sozinhos tarefas específicas sem serem programados para tal. Este método consiste no processamento de dados de teste, com base nos quais o algoritmo aprende a reconhecer padrões e a estabelecer regras. A aprendizagem profunda (*deep learning*), um tipo de aprendizagem automática, utiliza estruturas («redes neuronais») baseadas, em traços gerais, no cérebro humano e que desenvolvem a aprendizagem através da prática e do retorno de informação. Como resultado destes progressos, os sistemas de IA (através de algoritmos) são agora capazes de ser autónomos e adaptáveis e de aprender sozinhos.

2.4 O principal foco da investigação e do desenvolvimento da IA é, desde há algum tempo, o raciocínio, a aquisição de conhecimentos, o planeamento, a comunicação e a perceção (visual, auditiva e sensorial), permitindo desenvolver um número considerável de aplicações de IA: assistentes virtuais, veículos autónomos, agregação automática de notícias, reconhecimento de voz, programas de tradução, programas de conversão de texto em discurso, transações financeiras automatizadas, deteção eletrónica no domínio da investigação judicial (*e-discovery*), etc.

2.5 O CESE observa que o número de aplicações da IA e o investimento neste domínio aumentaram exponencialmente nos últimos tempos. A dimensão do mercado da IA eleva-se atualmente a cerca de 664 milhões de dólares e deverá atingir os 38,8 mil milhões de dólares até 2025.

## 3. Oportunidades e riscos da IA

3.1 A IA pode indiscutivelmente ter grandes benefícios para a sociedade: basta pensar nas aplicações com vista a uma agricultura sustentável, estradas mais seguras, um sistema financeiro mais seguro, processos de produção mais respeitadores do ambiente, melhores cuidados médicos, maior segurança no trabalho, um ensino mais personalizado, uma justiça melhor ou uma sociedade mais segura. Pode até, eventualmente, contribuir para erradicar as doenças e a pobreza. A IA também pode dar um contributo importante ao crescimento da indústria e à melhoria da competitividade da UE.

3.2 No entanto, como qualquer tecnologia de rutura, a IA também comporta riscos e desafios complexos para as políticas em matéria de segurança e verificabilidade, aspetos socioeconómicos, ética e privacidade, fiabilidade, etc.

3.3 Este é um momento crucial para definir as condições(-quadro) para o desenvolvimento e a implantação atuais e futuros da IA. Estes benefícios da IA só podem ser alcançados de forma sustentável se os desafios associados à IA forem enfrentados de forma adequada. Para o efeito, há que fazer escolhas políticas.

### a) Ética

3.4 O desenvolvimento da IA levanta uma série de questões éticas. Qual a influência da IA autónoma (com capacidade de autoaprendizagem) nas nossas integridade pessoal, autonomia, dignidade, independência, igualdade, segurança e liberdade de escolha? Como podemos garantir que os nossos valores, normas e direitos humanos fundamentais são respeitados e salvaguardados?

3.5 Acresce que o desenvolvimento da IA ocorre atualmente num ambiente homogéneo composto essencialmente por homens jovens e brancos, o que leva (conscientemente ou não) à introdução de disparidades culturais e de género na IA, nomeadamente porque os sistemas de IA aprendem com base em dados de teste. Estes dados devem ser corretos, mas também de elevada qualidade, variados, suficientemente aprofundados e imparciais. Há uma tendência geral para acreditar que os dados são, por definição, objetivos, o que é um equívoco. Os dados são fáceis de manipular, podem ser tendenciosos, refletir preconceitos e preferências culturais e de género, entre outros, e conter erros.

3.6 Os sistemas de IA que estão atualmente a ser desenvolvidos não incluem normas éticas. É a nós, seres humanos, que compete dotar dessas normas éticas os sistemas de IA e os ambientes em que são utilizados. O desenvolvimento, a aplicação e a utilização dos sistemas de IA (públicos ou comerciais) devem respeitar os limites dos nossos valores, normas, liberdades e direitos humanos fundamentais. O CESE apela, por conseguinte, para o desenvolvimento e a definição de um código de ética uniforme à escala mundial para o desenvolvimento, a implantação e a utilização da IA.

#### b) *Segurança*

3.7 É indiscutível que a utilização da IA no mundo real levanta questões de segurança. É possível distinguir entre segurança interna e segurança externa.

— *Segurança interna*: é o sistema de IA suficientemente sólido para (continuar a) funcionar corretamente? Está o algoritmo corretamente programado? Não há o risco de deixar de funcionar? É resistente a pirataria informática? É eficaz? É fiável?

— *Segurança externa*: é o sistema de IA seguro em termos de utilização na sociedade? Funciona em segurança não só em situações normais, mas também em situações desconhecidas, críticas e imprevisíveis? Qual a influência da capacidade de autoaprendizagem sobre a segurança, especialmente se, após a entrada em funcionamento, o sistema continuar a aprender?

3.8 O CESE é de opinião que os sistemas de IA só devem poder ser utilizados se cumprirem requisitos específicos em termos de segurança interna e externa, os quais devem ser definidos em conjunto pelos responsáveis políticos, pelos especialistas em IA e segurança, pelas empresas e pelas organizações da sociedade civil.

#### c) *Transparência, compreensibilidade, verificabilidade, explicabilidade*

3.9 A aceitação e o desenvolvimento e a aplicação sustentáveis da IA dependem da possibilidade de compreender, verificar e explicar o funcionamento, as ações e as decisões dos sistemas de IA, sobretudo também *a posteriori*.

3.10 As ações e as decisões dos sistemas de IA (através de algoritmos inteligentes) afetam cada vez mais a vida das pessoas. A título de exemplo cite-se a utilização da IA na atividade policial orientada pela informação, na avaliação dos pedidos de hipoteca ou no processo de aprovação dos seguros. Para esse efeito, a compreensibilidade, a verificabilidade e a explicabilidade do processo de decisão de um sistema de IA são cruciais.

3.11 Atualmente, muitos sistemas de IA já são de muito difícil compreensão para os utilizadores, como também, cada vez mais, para quem desenvolve os sistemas. Em particular, as redes neuronais são muitas vezes «caixas negras» onde decorrem processos (de decisão) que se tornaram incompreensíveis e para os quais não existem mecanismos de explicação.

3.12 O CESE apela para sistemas de IA transparentes, compreensíveis e verificáveis, cujo funcionamento possa ser explicado igualmente *a posteriori*. Além disso, importa determinar quais os processos de decisão que podem ser confiados a sistemas de IA e quais não, assim como os casos em que a intervenção humana é recomendável ou necessária.

#### d) *Privacidade*

3.13 A privacidade dos sistemas de IA constitui um motivo de preocupação. Muitos produtos (de consumo) dispõem já de IA incorporada: eletrodomésticos, brinquedos para crianças, automóveis, aparelhos de monitorização da saúde, telemóveis inteligentes. Todos esses produtos transmitem dados (muitas vezes pessoais) para as plataformas dos seus fabricantes baseadas na nuvem. Sobretudo agora que o comércio de dados está a crescer, o que implica que os dados gerados não permanecem com o fabricante mas são vendidos a terceiros, a questão de saber se a privacidade está ou não suficientemente garantida suscita apreensão.

3.14 Além disso, a IA é capaz de influenciar as opções dos indivíduos em muitos domínios (das escolhas comerciais às eleições e aos referendos) através da análise de uma diversidade de dados (muitas vezes) pessoais. As crianças são um grupo particularmente vulnerável. O CESE expressa a sua inquietude em relação às aplicações de IA explicitamente concebidas para influenciar o comportamento e as vontades das crianças.

3.15 Há que prevenir que a aplicação da IA aos dados pessoais limite a liberdade dos indivíduos, real ou subjetiva. O Regulamento Geral da Proteção de Dados (GDPR) da UE prevê uma proteção significativa da privacidade dos dados pessoais recolhidos digitalmente. Importa acompanhar de forma adequada, face à evolução da IA, se está suficientemente garantido na prática o direito dos indivíduos ao consentimento informado e à liberdade de escolha quando comunicam os seus dados, assim como ao acesso, à adaptação e ao controlo dos dados comunicados.

**e) Regras, normas e infraestruturas**

3.16 Há que desenvolver novos mecanismos de normalização para a verificação e validação dos sistemas de IA, com base num vasto leque de normas, a fim de poder avaliar e controlar a segurança, a transparência, a compreensibilidade, a explicabilidade e a responsabilidade ética dos sistemas de IA.

3.17 O CESE defende que a UE desenvolva a sua própria infraestrutura de IA, composta por ambientes de aprendizagem de fonte aberta e respeitadores da privacidade e por conjuntos de dados de elevada qualidade para o desenvolvimento e a formação de sistemas de IA. A UE pode, além disso, derivar vantagens (concorrenciais) nos mercados mundiais graças à promoção de «sistemas de IA europeus responsáveis». O CESE recomenda, a este respeito, que sejam exploradas as possibilidades de uma certificação e de um rótulo europeus de IA.

**f) Impacto no trabalho, no emprego, nas condições de trabalho e nos sistemas sociais**

3.18 As opiniões diferem quanto ao ritmo e à medida em que tal ocorrerá, mas é evidente que a IA terá um impacto no emprego, assim como na natureza e no caráter de um grande número de atividades profissionais e, por conseguinte, nos regimes sociais.

3.19 Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee, do MIT, designam os atuais progressos tecnológicos (incluindo a IA) de «segunda era das máquinas». Contudo, há duas diferenças importantes: 1) as máquinas «antigas» substituíram sobretudo a força muscular, ao passo que as novas máquinas substituem as capacidades intelectuais e cognitivas, o que afeta não apenas os postos de trabalho de profissionais com baixo nível de escolaridade (trabalhadores manuais), mas também de profissionais com níveis de escolaridade médio e elevado (trabalhadores administrativos); 2) a IA é uma tecnologia de interesse genérico, com um impacto em praticamente todos os setores ao mesmo tempo.

3.20 A IA pode ter grandes vantagens quando usada para tarefas perigosas, pesadas, exaustivas, sujas, desagradáveis, repetitivas ou aborrecidas. Mas a IA também pode efetuar cada vez mais o trabalho rotineiro, o tratamento ou a análise de dados ou o trabalho em que o planeamento e a previsão assumam um papel importante, tarefas amiúde realizadas por trabalhadores com um nível de qualificações elevado.

3.21 A maior parte dos empregos consiste, porém, numa variedade de atividades. A probabilidade de todas as tarefas realizadas por um indivíduo poderem vir a ser efetuadas pela IA ou por robôs é mínima. Contudo, praticamente toda a gente se verá confrontada com a automatização de partes das suas funções. O tempo assim ganho poderá ser consagrado a outras tarefas, desde que os poderes públicos e os parceiros sociais se empenhem nesse sentido. A esse propósito, é necessário ter em conta as repercussões que essa evolução poderá acarretar para os profissionais e os gestores e promover a sua participação, para lhes permitir dominar a evolução, em vez de apenas sofrerem o seu impacto.

3.22 Além disso, serão criados igualmente novos postos de trabalho. Ninguém pode, porém, prever quais ou quantos serão e a que ritmo tal acontecerá. Empresas como a Google e a Facebook conseguem gerar um enorme valor com um número de trabalhadores relativamente reduzido. Acresce que os novos postos de trabalho nem sempre serão de qualidade. A questão preocupante é saber se, com o futuro desenvolvimento da IA, não restarão apenas «minitarefas» mal remuneradas para um grupo crescente de trabalhadores flexíveis.

3.23 A IA afetará não só a quantidade de trabalho disponível no mercado, mas também a natureza desse trabalho. Os sistemas de IA proporcionam cada vez mais possibilidades de seguir e monitorizar os trabalhadores, o que levanta a questão da autonomia e da privacidade. O trabalho já é hoje frequentemente determinado e dividido por algoritmos, sem intervenção humana, o que influencia a natureza e as condições de trabalho. E há um risco de diminuição da qualidade do trabalho, bem como da perda de competências importantes devido ao uso de sistemas de IA.

3.24 O que é certo, porém, é que não estamos a ser «conquistados» pela tecnologia. Os governos e os parceiros sociais têm a possibilidade de determinar a forma como a IA virá a ser desenvolvida e aplicada no processo de trabalho, e devem fazê-lo com determinação. Nesse contexto, importa não nos focarmos apenas no que a IA pode fazer, mas sim naquilo que as pessoas são capazes de fazer (criatividade, empatia, cooperação), naquilo que queremos que as pessoas continuem a fazer, e procurarmos formas de melhorar a cooperação entre o ser humano e a máquina (complementaridade).

3.25 A inteligência aumentada (complementaridade), que consiste na cooperação e no reforço mútuo entre homem e máquina, é a aplicação mais interessante da IA, porque o ser humano trabalha com a máquina, e não em vez da máquina. Contudo, a implementação conjunta é extremamente importante: os trabalhadores devem participar no desenvolvimento deste tipo de sistemas de IA complementares, para garantir que os sistemas de IA funcionem e que o trabalhador mantenha autonomia e controlo suficientes (*human-in-command*), realização e satisfação no trabalho.

#### g) **Educação e competências**

3.26 A manutenção, ou aprendizagem, de competências digitais é necessária a fim de proporcionar às pessoas a possibilidade de se adaptarem à rápida evolução no domínio da IA. A Comissão Europeia está firmemente empenhada no desenvolvimento de competências digitais, através da sua «Coligação para a criação de competências e emprego na área digital». Contudo, nem todos estarão interessados na codificação de dados ou na programação informática, ou terão capacidade para tal. Os recursos políticos e financeiros deverão, por conseguinte, incidir também na educação e no desenvolvimento de competências em áreas que não são suscetíveis de ameaça por sistemas de IA (por exemplo, tarefas para as quais a interação humana é essencial, em que o ser humano e a máquina trabalham em conjunto ou que queremos que continuem a ser executadas por seres humanos).

3.27 Quando for implantada a complementaridade entre o ser humano e a IA (inteligência aumentada), será necessária formação para todos, e desde a mais tenra idade, sobre o tratamento e o manuseamento de sistemas de IA para preservar a autonomia e o controlo que os utilizadores exercem no seu trabalho (*human-in-command*). A esse nível, também é importante a formação sobre ética e privacidade, uma vez que a IA tem um impacto significativo nesses domínios.

#### h) **Acessibilidade, (des)igualdade social, inclusividade, repartição**

3.28 A grande maioria do desenvolvimento da IA e todos os elementos correlatos (plataformas de desenvolvimento, dados, conhecimentos, perícia) está nas mãos de cinco grandes empresas tecnológicas (Amazon, Apple, Facebook, Google e Microsoft). Embora estas empresas sejam favoráveis a um desenvolvimento aberto da IA, e algumas delas disponibilizem as suas plataformas de desenvolvimento da IA em código de fonte aberta, isso não basta para assegurar a acessibilidade total dos sistemas da IA. A UE, os responsáveis políticos internacionais e as organizações da sociedade civil têm um papel crucial a desempenhar a este nível, assegurando que estes sistemas sejam acessíveis a todos, mas também que o seu desenvolvimento decorra em condições abertas.

3.29 Os progressos tecnológicos que privilegiam o capital, cujas inovações beneficiam sobretudo os seus proprietários, deterioram a posição do trabalho em relação à do capital. A evolução tecnológica pode também conduzir a desigualdades (de rendimento) entre as pessoas (tanto a nível local como a nível regional e mundial). A IA pode reforçar ainda mais essa tendência.

3.30 É importante acompanhar de perto estas tendências e reagir de forma adequada. Há quem defenda já um imposto sobre a IA, dividendos da IA ou a repartição da propriedade da IA entre os trabalhadores e os empregadores. Fala-se também cada vez mais na necessidade de um rendimento básico incondicional.

3.31 O CESE referiu num parecer anterior <sup>(1)</sup> a possibilidade de um dividendo digital e da sua repartição equitativa, a fim de alcançar efeitos de crescimento positivos. O CESE atribui importância à procura de todas as soluções deste tipo, que devem refletir um equilíbrio adequado entre o desenvolvimento da IA benéfica para o ser humano e eventuais entraves resultantes dessas soluções. Importa igualmente prevenir o risco moral de uma transferência da responsabilidade pelos sistemas de IA para uma entidade que, na prática, não possa ser responsabilizada.

<sup>(1)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

### i) *Legislação e regulamentação*

3.32 A IA tem grandes implicações para as disposições legislativas e regulamentares vigentes. Em junho de 2016, a Unidade de Estudos Científicos Prospetivos (STOA) do Parlamento Europeu divulgou o panorama geral das disposições legislativas e regulamentares da UE que serão afetadas pela evolução da robótica, dos sistemas cibernéticos e da IA. A STOA indica seis domínios de destaque — transportes, sistemas de dupla utilização, liberdades cívicas, segurança, saúde, energia — em relação aos quais 39 regulamentos, diretivas, declarações, comunicações e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia poderão ter de ser revistos ou adaptados. Esta avaliação deve ser efetuada de forma rápida e contínua, e o CESE pode e está disposto a desempenhar um papel neste processo.

3.33 A questão de quem pode ser responsabilizado em caso de danos causados por um sistema de IA é alvo de numerosos debates, sobretudo nos casos em que o sistema é autónomo e capaz de continuar a sua autoaprendizagem depois de entrar em funcionamento. O Parlamento Europeu apresentou recomendações quanto às normas de direito civil em matéria de robótica, e em particular uma proposta para examinar a chamada «personalidade eletrónica» para os robôs, para que possam ser responsabilizados pelos danos que causem. O CESE opõe-se a qualquer forma de personalidade jurídica para os robôs ou para os sistemas de IA, pois tal acarreta um risco moral inaceitável. Caso venha a concretizar-se, os efeitos preventivos e corretivos decorrentes da responsabilidade civil poderão desaparecer, uma vez que o fabricante deixará de assumir o risco da responsabilidade, que terá sido transferido para o robô (ou para o sistema de IA). Por outro lado, há o risco de utilização indevida e de abuso de uma forma jurídica desse tipo. Não faz qualquer sentido estabelecer uma comparação entre esta situação e a responsabilidade limitada das sociedades, já que neste último caso existe sempre uma pessoa singular que é responsável em última análise. A este respeito, há que examinar em que medida as atuais regulamentações, leis e jurisprudências a nível nacional e europeu no domínio da responsabilidade (do produto e do risco) e do risco próprio são suficientes para responder a esta questão e, não o sendo, que tipo de soluções jurídicas podem ser apresentadas.

3.34 Para uma abordagem eficaz da legislação e da regulamentação no domínio da IA, é também essencial uma compreensão adequada do que a IA pode e não pode fazer, a curto, médio e longo prazos.

3.35 A IA não conhece fronteiras. Por conseguinte, importa investigar a necessidade de uma regulamentação mundial, uma vez que a regulamentação regional não será suficiente e poderá mesmo ter efeitos indesejáveis. O CESE exorta a UE a assumir um papel de liderança na definição de quadros de política mundiais e inequívocos para a IA e a promover este processo à escala mundial, dado que dispõe já de um conjunto comprovado de normas aplicáveis aos produtos e normas de segurança e que os outros continentes tendem para o protecionismo, e atendendo ao elevado nível de conhecimentos disponível na Europa, ao seu sistema de direitos fundamentais e valores sociais e ao seu diálogo social.

### j) *Governança e democracia*

3.36 As aplicações de IA podem contribuir para associar melhor os cidadãos às políticas públicas e para um processo de decisão mais transparente. O CESE insta a UE e os governos nacionais a utilizar a IA para este efeito.

3.37 O CESE está apreensivo quanto ao uso específico dos sistemas de IA (sob a forma de algoritmos inteligentes) para agregar informações, nomeadamente nas redes sociais, o que parece levar à restrição do fluxo de informação e a uma maior fragmentação da sociedade (por exemplo, as «bolhas de filtro» — *filter bubbles* — e as «notícias falsas» no Twitter e no Facebook durante as eleições norte-americanas).

3.38 O CESE está igualmente preocupado com as indicações de que tenham sido usados sistemas de IA para influenciar o comportamento (e as opções eleitorais) dos cidadãos. Graças a algoritmos inteligentes, terá sido possível antecipar e orientar as preferências e o comportamento das pessoas, o que representa uma ameaça a uma democracia justa e aberta. Na época atual, caracterizada pela polarização e pelo enfraquecimento das instituições internacionais, a precisão e o poder de uma tecnologia de propaganda desse tipo podem rapidamente exacerbar ainda mais as perturbações sociais. Esta é uma das razões pelas quais é necessário dispor de normas de transparência e controlabilidade dos algoritmos (inteligentes).

### k) *Situações de guerra*

3.39 A Convenção das Nações Unidas sobre Certas Armas Convencionais decidiu promover um diálogo em 2017 entre especialistas sobre as implicações das armas autónomas. O CESE acolhe favoravelmente esta iniciativa e apoia o apelo da Human Rights Watch e de outras organizações no sentido da proibição dos sistemas de armamento autónomos. Em seu entender, importa analisar e ponderar seriamente essa proibição. Todavia, tal não basta para abordar adequadamente as possibilidades de aplicação da IA nas situações de guerra e de conflito: esta consulta das Nações Unidas também deve examinar as aplicações da IA na guerra cibernética.

3.40 Por outro lado, importa prevenir que a IA acabe nas mãos de indivíduos ou regimes que pretendam utilizá-la para atividades terroristas.

#### l) *Superinteligência*

3.41 Por último, coloca-se questão das perspetivas e dos riscos associados ao desenvolvimento da superinteligência. Segundo Stephen Hawking, o desenvolvimento da IA geral significará já o fim da humanidade. Nesse momento, de acordo com Hawking, a IA continuará a evoluir a um ritmo que os seres humanos não serão capazes de acompanhar. Há, por isso, especialistas que preconizam um «botão de paragem de emergência» (*kill-switch*) ou um «botão de reiniciar» (*reset-button*), que permitam desativar ou reiniciar um sistema de IA descontrolado ou superinteligente.

3.42 O CESE defende uma abordagem em que os seres humanos mantenham o controlo (*human-in-command*), cujas condições-quadro sejam o desenvolvimento e a utilização responsáveis e seguros da IA e em que as máquinas permaneçam máquinas e estejam constantemente sob o controlo de humanos. O debate sobre a superinteligência é importante nesse contexto, mas atualmente está a eclipsar o debate sobre o impacto das atuais aplicações da IA.

### 4. A IA ao serviço da humanidade

4.1 Grandes operadores comerciais lançaram já várias iniciativas com vista à evolução aberta, segura e socialmente responsável da IA (como a IA aberta). No entanto, os responsáveis políticos não podem deixar esta tarefa às empresas e devem desempenhar um papel neste contexto. Há que prever medidas e um apoio específicos à investigação sobre os desafios sociais ligados à IA e sobre o desenvolvimento de sistemas de IA seguros e sólidos.

4.2 Os programas da UE, como o Horizonte 2020, são particularmente adequados para enfrentar este desafio. O CESE constatou que o financiamento no quadro do pilar dos «Desafios societais» do programa Horizonte 2020 é inferior ao financiamento no quadro dos outros dois pilares («Excelência científica» e «Liderança industrial») e está a ser reduzido. O CESE apela para que a investigação sobre os grandes desafios sociais e as aplicações sociais da IA ocupe um lugar importante no pilar dos «Desafios societais».

4.3 Os potenciais efeitos horizontais da IA também devem ser abordados. Em simultâneo com o financiamento do desenvolvimento de inovações de IA disruptivas, importa financiar a investigação sobre o impacto social das inovações e a procura de soluções para esse impacto.

4.4 A investigação e o desenvolvimento da IA ao serviço da humanidade requerem igualmente uma variedade de dados de teste, de elevada qualidade e disponíveis publicamente, bem como ambientes de teste em situações reais. Até à data, a infraestrutura da IA e muitos dados específicos estão disponíveis apenas a um número limitado de operadores privados e há obstáculos à realização de testes no espaço público, o que dificulta a aplicação da IA noutros domínios. O desenvolvimento de dados especializados acessíveis a todos e de uma infraestrutura de IA europeia é essencial para criar uma IA segura, sólida e útil.

### 5. Monitorização e abordagem

5.1 Ainda não é possível avaliar na sua totalidade o vasto impacto social da IA. Contudo, esse impacto será, indiscutivelmente, significativo. Os progressos no domínio da IA ocorrem atualmente a um ritmo acelerado, o que exige uma monitorização crítica a partir de uma perspetiva alargada para fazer face, adequada e atempadamente, a evoluções importantes e disruptivas («fatores decisivos»), tanto de carácter técnico como social, para o desenvolvimento da IA.

5.2 Os fatores decisivos de natureza técnica podem incluir avanços notáveis ou significativos na evolução das competências da IA, suscetíveis de levar à concretização da IA geral. Os fatores decisivos de natureza social podem incluir a perda considerável de postos de trabalho sem que se vislumbre a sua substituição, situações perigosas, falhas de sistemas, eventos internacionais imprevistos, etc.

5.3 Os responsáveis políticos, a indústria, os parceiros sociais, os consumidores, as ONG, os estabelecimentos de ensino, as instituições de prestação de cuidados e os académicos e especialistas em diferentes disciplinas — nomeadamente IA (aplicada), ética, segurança, economia, ciências do trabalho, direito, ciências do comportamento, psicologia, filosofia — devem acompanhar de perto e em conjunto a evolução da IA e identificar e manter atualizados esses fatores decisivos, para permitir que as medidas adequadas sejam tomadas na altura certa, sob a forma de políticas, de legislação e regulamentação, da autorregulação e do diálogo social.

5.4 Enquanto representante da sociedade civil europeia, o CESE orientará, centralizará e encorajará, no futuro próximo, este debate sobre a IA com diferentes partes interessadas.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Eventual reformulação da política agrícola comum»**

**[parecer exploratório]**

(2017/C 288/02)

Relator: **John BRYAN**

Consulta	Comissão, 10.2.2017
Base jurídica	Artigo 302.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia Parecer exploratório
Decisão da Mesa	21.2.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	17.5.2017
Adoção em plenária	1.6.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	229/4/5

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera que a política agrícola comum (PAC) é uma política essencial da UE, que deve proporcionar aos cidadãos europeus e ao setor agrícola uma política verdadeiramente comum e que alcançou os seus objetivos principais conforme estabelecidos no Tratado de Roma. Embora o pedido de parecer exploratório se refira a uma reformulação da PAC, o CESE considera fundamental que se prossiga o desenvolvimento da PAC com prudência e naturalidade, no interesse das partes interessadas. A prossecução do desenvolvimento da PAC deve ser abordada de forma positiva e o orçamento da PAC deve ser suficiente para atender às atuais e futuras exigências em termos de economia agrícola, bem como em termos de critérios sociais e ecológicos.

1.2 Esta reformulação da PAC deve satisfazer as necessidades colocadas pelos novos desafios enfrentados pela Europa, nomeadamente os compromissos assumidos pela UE ao abrigo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, bem como os compromissos relativos ao combate às alterações climáticas da 21.ª Conferência das Partes (COP 21), os acordos de comércio bilaterais e a volatilidade do mercado.

1.3 A PAC deve apoiar vigorosamente o modelo agrícola europeu, caracterizado por explorações familiares tradicionais, cooperativas e sociedades agrícolas, bem como corrigir as grandes desigualdades de rendimento tanto entre as zonas rurais e urbanas como na agricultura, com a contribuição das organizações setoriais agrícolas.

1.4 Ao proporcionar um abastecimento sustentável de alimentos de qualidade e seguros a mais de 500 milhões de cidadãos da UE e exportações no valor de 131 mil milhões de euros, o que representa 7,5 % do total das exportações da UE, o orçamento da PAC, que corresponde a 38 % do orçamento total da UE, deve encontrar um equilíbrio que ofereça uma boa relação custo-benefício. O financiamento futuro deve ser suficiente para fazer face às exigências financeiras adicionais resultantes do Brexit, à pressão sobre os rendimentos agrícolas e à procura acrescida de bens públicos.

1.5 O CESE apoia a manutenção do modelo da PAC assente em dois pilares. Os pagamentos diretos no primeiro pilar têm de apoiar os rendimentos agrícolas, financiar as medidas de gestão do mercado e reforçar a oferta de bens públicos. Os pagamentos a título do desenvolvimento rural no segundo pilar devem ser centrados nos programas económicos, ambientais e sociais baseados nos objetivos estabelecidos na Declaração de Cork 2.0, a saber, apoiar as regiões e os setores vulneráveis e garantir uma abordagem orientada para a oferta de bens públicos.

1.6 O contributo precioso da agricultura para o ambiente é subestimado. Os sumidouros de carbono em pastagens, florestas, turfeiras e sebes devem ser tidos em conta, protegidos e reforçados ao abrigo do primeiro e segundo pilares da PAC.

1.7 Devem ser implementados programas específicos sólidos, centrados nos jovens agricultores, sobretudo nas mulheres, e nos pensionistas, a fim de abordar o problema fundamental da renovação geracional. Além disso, devem ser adotados programas destinados a reforçar o papel das mulheres na agricultura em geral.

1.8 A simplificação deve ser uma área fundamental numa PAC reformulada, utilizando-se tecnologia moderna para simplificar e reduzir os encargos administrativos cada vez maiores suportados pelos agricultores. Devem ser introduzidas mudanças no processo de auditoria/inspeção de modo a incluir um modelo de compensação, um sistema de cartões amarelos, requisitos reduzidos em matéria de condicionalidade e maiores tolerâncias, todas centradas na simplificação e na melhoria na realização dos pagamentos.

1.9 Uma PAC reformulada deve manter o princípio da preferência comunitária e soberania alimentar equilibrada do ponto de vista territorial, com produtos alimentares da UE para os seus cidadãos. Importa frisar o potencial da agricultura nos acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, em vez de sacrificar o setor para obtenção de vantagens noutras domínios. Todas as importações de alimentos na UE devem, no respeito do princípio da conformidade, satisfazer as normas comunitárias em matéria de condições sanitárias, fitossanitárias, laborais e ambientais.

1.10 A posição do agricultor na cadeia alimentar deve ser reforçada. Devem ser adotadas e aplicadas as recomendações positivas do Grupo de Missão para os Mercados Agrícolas da UE. Além disso, é essencial reforçar e fomentar a promoção da cooperação de base regional e setorial entre os produtores e as cooperativas e organizações de produtores existentes, em especial as de pequena dimensão. Nomeadamente, há que dar ênfase especial aos setores e regiões em que a cooperação é escassa.

1.11 É essencial que a nova PAC reformulada tenha um primeiro e um segundo pilar sólido com programas de desenvolvimento rural flexíveis, disponibilizados em todos os Estados-Membros, incluindo nas zonas com condicionantes naturais, focados em setores e regiões vulneráveis.

1.12 O montante dos pagamentos diretos aos agricultores nos diferentes Estados-Membros deve ser objeto de uma maior harmonização, a fim de criar condições de concorrência equitativas para os agricultores em todos os Estados-Membros e proporcionar um desenvolvimento equilibrado das zonas rurais em toda a UE.

## 2. Introdução

2.1 A agricultura está mais integrada na UE do que qualquer outro setor económico. É o único grande setor com uma política comum financiada a nível central pelo orçamento da UE. O setor agrícola e agroalimentar é um importantíssimo empregador da economia, contando com 11 milhões de agricultores, 22 milhões de trabalhadores agrícolas e outros 22 milhões de postos de trabalho na indústria de transformação de produtos alimentares, retalho e serviços alimentares<sup>(1)</sup>. Muitos destes postos de trabalho situam-se em zonas rurais pobres. A agricultura contribui para a atividade económica em todos os Estados-Membros e todas as regiões. Nos últimos dez anos, o valor das exportações de produtos agroalimentares e bebidas da UE cresceu, em média, 8 % por ano, atingindo 131 mil milhões de euros em 2016<sup>(2)</sup>.

2.2 A PAC é uma política essencial da UE que proporciona um abastecimento sustentável de alimentos de qualidade e seguros a 500 milhões de cidadãos da UE a preços acessíveis. A PAC tem de igualmente a) assegurar um nível razoável de rendimentos a agricultores da UE e b) promover o desenvolvimento social, ambiental e económico nas zonas rurais. Os agricultores e os silvicultores gerem mais de 82 % da superfície agrícola da UE, pelo que são parte essencial de uma economia agrícola multifuncional orientada para a sustentabilidade<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> *EU agriculture spending focused on results* [A despesa da UE no domínio da agricultura centrada nos resultados], Comissão Europeia, setembro de 2015.

<sup>(2)</sup> Comissão Europeia, *Agri-Food Trade Statistical Factsheet — Extra EU28* [Ficha de dados estatísticos sobre o comércio agroalimentar].

<sup>(3)</sup> Eurostat. *Land cover, land use and landscape* [Ocupação do solo, uso do solo e paisagem], 2016.

2.3 Com um orçamento de 59 mil milhões de euros, a PAC fornece um apoio crucial aos agricultores e às suas empresas através de pagamentos diretos, medidas de apoio ao mercado e programas de desenvolvimento rural. É de assinalar que o apoio da PAC está ligado ao fornecimento de bens públicos e ao respeito de normas europeias muito rigorosas. Estes pagamentos diretos do primeiro pilar estão efetivamente relacionados com a condicionalidade e os requisitos legais de gestão (RLG), as medidas no domínio da segurança alimentar, as normas fitossanitárias e de saúde e bem-estar animais e os controlos ambientais e são essenciais para ajudar os agricultores a estabilizar os rendimentos e a lidar com a volatilidade do mercado. Atualmente, 30 % dos pagamentos diretos estão relacionados com os requisitos de ecologização centrados na qualidade dos solos, na biodiversidade e no sequestro de carbono. Todavia, continuam a existir problemas ecológicos e sociais que importa solucionar. As medidas de mercado, embora tenham sido severamente enfraquecidas na última reforma da PAC, continuam a ser importantes, especialmente em momentos de crise dos mercados. São necessárias novas medidas para dar resposta à volatilidade. O programa de desenvolvimento rural cofinanciado fornece um financiamento essencial do segundo pilar para os programas económicos, ambientais e sociais que são aplicados a nível de explorações agrícolas individuais, bem como nas zonas rurais.

2.4 Nas últimas seis décadas, não obstante as suas limitações, a PAC beneficiou significativamente os cidadãos, os produtores, os consumidores, os contribuintes e, em geral, a sociedade da UE. No entanto, algumas regiões enfrentam problemas que se prendem com a biodiversidade, o ambiente e as paisagens, problemas esses que têm de ser resolvidos. A PAC demonstrou ser adaptável e flexível face às exigências dos tempos. A estrutura singular do primeiro e do segundo pilar da PAC permitiu que a política mudasse e se centrasse em objetivos diferentes, mantendo simultaneamente o objetivo global de fomentar o modelo agrícola europeu e a agricultura familiar.

2.5 Ao longo dos anos, os pagamentos de compensação ao abrigo da PAC mudaram drasticamente de apoios essencialmente ao mercado e aos preços para ajudas dissociadas com um elemento ambiental significativo. O segundo pilar foi introduzido para apoiar as regiões e os setores vulneráveis e assegura que o desenvolvimento rural inteligente e sustentável está no cerne da política agrícola da UE. A agricultura deve ter uma política integrada de desenvolvimento rural.

2.6 No quadro de uma PAC positivamente reformulada, modernizada e simplificada, a agricultura desempenha um papel essencial para a realização dos objetivos europeus em matéria de sustentabilidade, ambiente e natureza, competitividade, investimento, crescimento e criação de emprego.

2.7 Uma PAC reformulada deve manter os aspetos positivos da atual política e adotar novas medidas para lidar com os novos desafios, que incluem as exigências societárias em termos de oferta de bens públicos, os compromissos da UE ao abrigo dos ODS das Nações Unidas, os compromissos relativos ao combate às alterações climáticas da COP 21, os acordos comerciais bilaterais e a volatilidade do mercado. Uma PAC reformulada deve alcançar ainda o equilíbrio adequado entre as necessidades dos consumidores, dos contribuintes e dos produtores.

2.8 Ao abrigo de uma PAC reformulada, a UE deve continuar a apoiar fortemente o modelo agrícola europeu e as explorações agrícolas familiares sustentáveis, por oposição ao modelo industrial de produção agrícola desenvolvido noutras regiões, como é o caso do Mercosul, dos EUA e da Oceânia. Importa prestar especial atenção às pequenas e médias explorações agrícolas. No que se refere à segurança alimentar, os agricultores europeus atuam de acordo com o princípio da precaução, o que os deixa numa situação de desvantagem competitiva no quadro do comércio internacional de produtos agrícolas de base e alimentares face aos agricultores da América do Norte, da América do Sul, da Oceânia e de outras regiões, que utilizam substâncias como hormonas e agonistas beta, que são proibidas na UE.

2.9 O modelo agrícola europeu é um contrato social entre os agricultores europeus e a sociedade, segundo o qual os agricultores produzem de forma sustentável alimentos de elevada qualidade e outros bens públicos, assegurando simultaneamente a proteção ambiental e a gestão paisagística. Em contrapartida, a PAC deve prestar apoio à preservação das explorações familiares, cooperativas e sociedades agrícolas com modelos sustentáveis e das zonas rurais. Este modelo tem proporcionado bens de enorme valor para a sociedade europeia, enquanto fornecedor de alimentos diversificados, saudáveis, seguros, acessíveis e de elevada qualidade, contribuindo para o equilíbrio territorial, a preservação das zonas rurais e a proteção do ambiente e da paisagem.

2.10 Além disso, a UE precisa de se esforçar mais para assegurar que os agricultores e os cidadãos da UE compreendem devidamente e apoiam a PAC e os respetivos benefícios.

### 3. Desafios enfrentados pela agricultura e a PAC

#### *Rendimento agrícola*

3.1 A PAC tem sido útil à Europa e aos cidadãos da UE nos últimos 60 anos, trazendo benefícios substanciais ao setor agrícola e uma boa relação custo-benefício para os contribuintes. Contudo, em muitos países da UE, a desigualdade de rendimentos agrava-se cada vez mais nas zonas rurais, em comparação com as zonas urbanas, bem como no setor agrícola. Na maioria dos Estados-Membros, os rendimentos agrícolas são insuficientes e substancialmente inferiores à média nacional ou regional. A subida dos preços agrícolas não acompanhou a inflação, enquanto se verificaram aumentos dos preços dos insumos, como os fertilizantes e a energia. Nos últimos anos, a volatilidade dos preços tem constituído um problema para os rendimentos agrícolas.

#### *Investimento nas zonas rurais*

3.2 A atual política de desenvolvimento rural, com o seu leque diversificado de instrumentos flexíveis, tem-se revelado essencial para apoiar as zonas rurais e sobretudo as zonas com condicionantes naturais. O forte plano de desenvolvimento rural estabelecido no âmbito da Declaração Cork 2.0, Uma Vida Melhor nas Zonas Rurais, deve constituir uma prioridade fundamental para a PAC reformulada. Investir na viabilidade e vitalidade rurais, bem como aumentar a criação de postos de trabalho em zonas economicamente desfavorecidas e remotas e apoiar a diversificação da agricultura são os principais desafios que se colocam a uma PAC reformulada <sup>(4)</sup>.

#### *Orçamento*

3.3 Como percentagem do orçamento da UE, as despesas da PAC desceram de 65-75 %, na década de 1980, para 38 % no presente. No entanto, espera-se que a agricultura dê um contributo cada vez mais significativo para a concretização dos objetivos da UE assumidos no âmbito da COP 21 e dos ODS, além de fornecer alimentos de qualidade a preços acessíveis. A retirada do Reino Unido da UE representa um grande desafio para o financiamento futuro da PAC.

#### *Segurança alimentar*

3.4 Com a previsão de aumento da população mundial de 7 mil milhões para 9,5 mil milhões até 2050, verifica-se uma necessidade premente de aumentar significativamente a produção mundial de alimentos nos próximos anos. Um dos principais ODS das Nações Unidas é reduzir drasticamente a prevalência da subnutrição, sendo que estudos da Organização Mundial de Saúde (OMS) estimam que, a nível mundial, uma em cada sete pessoas sofre atualmente de subnutrição. É evidente que a produção mundial de alimentos precisará de crescer de forma sustentável para satisfazer esta procura acrescida de alimentos e ajudar a erradicar a fome. A UE e uma PAC reformulada têm um papel crucial a desempenhar enquanto força mundial responsável na produção de alimentos. A PAC deve igualmente ser responsável em termos de exportações e continuar a incentivar os países em desenvolvimento a melhorar a produção interna.

#### *Desafios ambientais*

3.5 A agricultura da UE e a PAC são fundamentais para os compromissos da UE no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dos objetivos ambiciosos do acordo mundial sobre o clima da COP 21. Desde 1990, as emissões de carbono provenientes da agricultura na UE diminuíram 23 % e os nitratos em rios 17,7 % desde 1992 <sup>(5)</sup>. Não obstante os progressos significativos realizados ao abrigo da PAC no plano ambiental, avistam-se desafios adicionais na reformulação da PAC para que a agricultura possa apresentar mais resultados e desempenhar um papel crucial em ajudar a Europa a alcançar as metas estabelecidas no âmbito da COP 21 e dos ODS.

#### *Serviços ecossistémicos*

3.6 O setor agrícola oferece serviços ecossistémicos vitais, contribui para a gestão dos habitats, a proteção da biodiversidade, as normas relativas ao bem-estar animal, a estética paisagística e a proteção do solo e da água. Há que reconhecer também que o setor agrícola deve contribuir mais no que diz respeito à biodiversidade, ao ambiente e à paisagem. Uma quantidade considerável dos alimentos na UE é produzida com água natural, que de outra forma seria desperdiçada. Existe ainda uma parte considerável da agricultura da UE dedicada ao pastoreio, à silvicultura e às turfeiras, todas elas constituindo sumidouros de carbono preciosos. Todas estas características ecossistémicas essenciais da agricultura devem ser mantidas e incentivadas no âmbito de uma reformulação da PAC.

<sup>(4)</sup> Parecer sobre o tema «Da Declaração de Cork 2.0 a ações concretas» (ainda não publicado no JO).

<sup>(5)</sup> *Working for Europe's Farmers* [Trabalhar para os agricultores europeus], comissário Phil Hogan, 2016.

#### *Otimização dos recursos*

3.7 Ao abrigo da PAC, os cidadãos da UE beneficiam de uma elevada segurança alimentar e de um abastecimento abundante de alimentos seguros a preços acessíveis. A percentagem de rendimentos gastos em alimentos pelos cidadãos da UE desceu de 50 %, no período após a Segunda Guerra Mundial, para 10 % nos dias de hoje, apesar do aumento significativo dos custos de produção. Uma PAC reformulada deve assegurar que os consumidores continuam a ter acesso a alimentos a preços acessíveis, de elevada qualidade e seguros, cuja produção respeita as normas europeias em vigor.

#### *Renovação geracional*

3.8 Tendo a maioria dos agricultores mais de 55 anos, um dos principais desafios consiste em atrair jovens para a agricultura, o que faz com que o setor padeça de problemas de renovação geracional. O acesso ao crédito e às terras, os baixos rendimentos, bem como a transferência de conhecimentos e o acesso à educação, constituem problemas de ordem prática para os jovens. Além disso, os baixos rendimentos agrícolas não proporcionam poupanças para a reforma. O abandono das terras está a aumentar nalgumas zonas, com consequências sociais e ambientais evidentes, particularmente em zonas remotas. Uma forte ênfase na renovação geracional, incluindo os jovens agricultores, os novos agricultores e os trabalhadores agrícolas qualificados, em especial os que já trabalham nas explorações, assim como a facilitação da aposentação, são ingredientes essenciais para uma PAC reformulada.

#### *As mulheres na agricultura*

3.9 As mulheres desempenham um papel muito importante no setor agrícola, sendo que assumem uma fração considerável do trabalho nas explorações agrícolas e suportam uma parte crescente dos encargos administrativos. Em muitos casos, as mulheres encontram-se sub-representadas em termos de propriedade das explorações. As mulheres também contribuem significativamente para a viabilidade da exploração com receitas adicionais enquanto trabalhadoras por conta de outrem, ou como empresárias por conta própria. Nos casos em que ambos os cônjuges trabalham na exploração a tempo inteiro, esta contribuição deve refletir-se e ser incentivada na propriedade das explorações.

#### *Migração*

3.10 A agricultura e o setor agroalimentar podem desempenhar um papel importante na integração dos imigrantes no mercado de trabalho, bem como ajudar grupos desfavorecidos através de programas sociais.

#### *Simplificação*

3.11 A reformulação da PAC para o futuro exige a sua modernização e simplificação. As anteriores reformas identificaram a necessidade de simplificação, mas na realidade a PAC tornou-se muito mais complicada e burocrática ao nível das explorações. Esta situação verifica-se sobretudo em termos do processo de inspeção e auditoria e da aplicação da elegibilidade e da condicionalidade ao abrigo dos requisitos legais de gestão (RLG) e das boas condições agrícolas e ambientais (BCAA).

#### *Comércio e globalização*

3.12 O CESE reconhece o emprego e os benefícios significativos criados pelo comércio agrícola e as exportações. No entanto, a ameaça proveniente da globalização e dos acordos comerciais poderão prejudicar seriamente a agricultura e comprometer o elevado nível de segurança alimentar e de padrões de qualidade da UE. É essencial encontrar o equilíbrio adequado entre a abertura de novos mercados e oportunidades e a proteção de setores e áreas sensíveis, bem como das normas da UE. Além disso, o princípio da preferência comunitária e da soberania alimentar deve manter um equilíbrio territorial<sup>(6)</sup>.

#### *Volatilidade dos preços e o reforço da posição do agricultor na cadeia alimentar*

3.13 Existe um grande desequilíbrio de poder na cadeia de abastecimento alimentar entre os grandes retalhistas e transformadores e o agricultor, o que resulta numa pressão descendente dos preços, muitas vezes abaixo dos custos de produção. A posição do agricultor na cadeia alimentar deve ser reforçada por meio de cooperativas de comercialização que

---

<sup>(6)</sup> Parecer sobre «O papel da agricultura nas negociações comerciais multilaterais, bilaterais e regionais à luz da reunião ministerial da OMC em Nairóbi» (JO C 173 de 31.5.2017, p. 20).

funcionem bem. É conveniente elaborar um quadro normativo europeu de luta contra as práticas comerciais desleais nas indústrias agroalimentar e da distribuição. Além disso, com a redução das ajudas da UE ao mercado e uma maior exposição aos mercados mundiais e à crise geopolítica, como, por exemplo, o embargo russo, a volatilidade dos preços e dos rendimentos tornou-se um desafio considerável para os agricultores da UE. O trabalho desenvolvido pelo Grupo de Missão para os Mercados Agrícolas da UE nesta matéria é de louvar e deve ser promovido. Devem ser abordadas as práticas comerciais desleais e as vendas abaixo do custo.

#### *Desenvolvimento territorial equilibrado*

3.14 A exploração agrícola, a agricultura e a silvicultura são fundamentais para o desenvolvimento económico e social nas zonas rurais. Desempenham, igualmente, um papel importante noutros empreendimentos e serviços económicos de cariz rural, como é o caso do turismo rural, do emprego ou das atividades culturais. Uma PAC reformulada com uma forte componente do segundo pilar é essencial para dar resposta aos desafios de desenvolvimento rural das zonas rurais, bem como para preservar uma atividade agrícola sólida em todas as regiões da UE. O objetivo deve ser manter o número máximo de agricultores.

#### **4. Propostas para uma PAC modernizada, simplificada e mais desenvolvida**

4.1 Uma PAC reformulada, que apoie fortemente o modelo agrícola da UE, deve permanecer fiel aos objetivos fundamentais estabelecidos na política agrícola comum previstos no Tratado de Roma de 1957. Devem ser incorporados novos objetivos que envolvam os compromissos assumidos no âmbito dos ODS e da COP 21. O artigo 39.º do TFUE estabelece que os objetivos específicos da PAC são:

- 1) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- 2) Assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola;
- 3) Estabilizar os mercados;
- 4) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- 5) Assegurar preços razoáveis aos consumidores.

4.2 Uma PAC reformulada deve ainda acolher os desafios cruciais relacionados com a proteção ambiental, a atenuação das alterações climáticas e a proteção da biodiversidade.

4.3 Estes objetivos essenciais são mais bem alcançados através da manutenção da atual estrutura de um modelo da PAC, com o primeiro pilar da PAC baseado em pagamentos diretos aos agricultores ativos, apoiados por medidas de gestão do mercado, e o segundo pilar da PAC baseado em medidas de desenvolvimento rural, que adota uma política para responder às novas exigências relativas à oferta de bens públicos. Os pagamentos diretos do primeiro pilar são essenciais para apoiar os rendimentos agrícolas e ajudar nas questões da volatilidade relacionadas com as medidas de condicionalidade sobre as normas de segurança alimentar, as normas fitossanitárias e de saúde e bem-estar animais e os controlos ambientais. As medidas do segundo pilar da PAC disponibilizam importantes programas adicionais de apoio económico, ambiental e social.

4.4 O orçamento da PAC após 2020 deve ser suficiente para fazer face às exigências financeiras adicionais resultantes da decisão do Brexit, à pressão sobre os rendimentos agrícolas e à procura acrescida de bens públicos.

4.5 No modelo de pagamentos de base, é proposto que países que tenham adotado outro modelo, que não o do sistema de pagamentos de base fixos, devem poder manter este modelo após 2020, na medida em que se adegue melhor às circunstâncias destes países. Para alguns países, o modelo de pagamentos de base fixos não reflete as diferenças a nível de investimento, atividade agrícola e oferta de bens públicos.

4.6 O montante dos pagamentos diretos aos agricultores nos diferentes Estados-Membros deve ser objeto de uma maior harmonização, a fim de ter em conta os diferentes condicionalismos e, assim, criar condições de concorrência equitativas para os agricultores em todos os Estados-Membros e proporcionar um desenvolvimento equilibrado das zonas rurais em toda a UE.

4.7 Os pagamentos diretos devem ser concedidos apenas a agricultores ativos que fornecem serviços e bens públicos.

4.8 Para apoiar e proteger pagamentos diretos aos agricultores a título de um primeiro pilar reforçado, numa PAC reformulada os agricultores ativos deverão seguir um programa anual ou plurianual, centrado no ambiente, nas alterações climáticas e na biodiversidade e que poderá incluir um «sistema de navegação de carbono» e um plano de gestão dos nutrientes. Este programa anual ou plurianual incluirá a oferta mensurável de bens públicos e proporcionará mais flexibilidade aos agricultores. A mensurabilidade deve basear-se em critérios da UE objetivos e normalizados.

4.9 Os pagamentos diretos ao abrigo do primeiro pilar devem ser limitados a um nível justo e razoável por agricultor, com ajustamentos (comparável, por exemplo, ao rendimento de um trabalhador qualificado). Deve ser possível efetuar ajustes, e devem ser tidas em conta as parcerias, as cooperativas, as sociedades e o número de trabalhadores que precisam de seguro.

4.10 Os pagamentos diretos associados devem centrar-se em setores e regiões vulneráveis. Devem impedir o abandono das terras e proteger a biodiversidade, principalmente através da manutenção da exploração pecuária e de setores em declínio.

4.11 Na PAC atual, 30 % dos pagamentos do primeiro pilar estão relacionados com os requisitos de ecologização e 70 % com 15 requisitos legais de gestão e cinco boas condições agrícolas e ambientais, que têm de ser cumpridos a fim de serem elegíveis. A fim de facilitar uma simplificação efetiva da PAC, seria preferível ligar o pagamento integral do primeiro pilar à oferta de bens públicos. Para tal, é necessário avaliar adequadamente os requisitos de ecologização e os requisitos legais de gestão a fim de manter os requisitos de gestão mais eficientes e mais exequíveis e introduzir novos objetivos, tais como as alterações climáticas e a necessidade de aumentar o sequestro de carbono no solo.

4.12 Estes programas de condicionalidade dos RLG devem incluir resultados mensuráveis relacionados com a proteção ambiental, a atenuação das alterações climáticas e a proteção da biodiversidade, baseados na aplicação atual efetiva da condicionalidade.

4.13 Uma PAC reformulada deve abarcar o conceito de «agricultura inteligente», que proporciona o duplo dividendo de melhorar os lucros das explorações agrícolas, ao mesmo tempo que se obtêm benefícios ambientais. Trata-se de utilizar a transferência de conhecimentos e a tecnologia para apoiar a agricultura de precisão com o objetivo de reduzir a utilização de água, energia, adubos industriais e outros fatores de produção, como os pesticidas, em especial os fungicidas e inseticidas.

4.14 As medidas de mercado, nomeadamente a intervenção e a ajuda à armazenagem privada, devem ser mantidas. É essencial que os níveis de desencadeamento para estes apoios sejam fixados em níveis realistas a fim de fornecer uma ajuda significativa ao rendimento dos produtores, sempre que necessário.

4.15 A proteção mais eficaz contra a volatilidade dos rendimentos é garantir pagamentos diretos seguros e adequados ao abrigo do primeiro pilar, bem como instrumentos de gestão do mercado. No entanto, em tempos de extrema volatilidade dos preços, revelam-se necessários outros instrumentos, que devem também ser ponderados, incluindo mecanismos que visem a redução de produção. Deve ser facilitada a opção de utilizar fundos do segundo pilar para medidas como os regimes de seguro voluntário.

4.16 Há 140 anos que as cooperativas de produtores demonstram claramente que são mais resistentes às turbulências dos mercados agrícolas e ajudam a evitar a deslocalização da produção alimentar. Por conseguinte, é essencial reforçar e fomentar a promoção da cooperação de base regional e setorial entre os produtores e as cooperativas e organizações de produtores existentes, em especial as de pequena dimensão. Nomeadamente, há que dar ênfase especial aos setores e regiões em que a cooperação é escassa.

4.17 Devem ser promovidos os elementos principais identificados pelo Grupo de Missão para os Mercados Agrícolas da UE de melhorar a posição dos agricultores na cadeia de abastecimento, maior transparência, comunicação obrigatória dos preços, medidas de gestão do risco, abordagem às práticas de comércio desleais e outros assuntos. Devem ser adotados regulamentos em todos estes domínios e integralmente incorporados numa PAC reformulada. Propõe-se a adoção de uma regulamentação mais forte a fim de banir práticas comerciais desleais e as vendas abaixo do custo, introduzindo a comunicação obrigatória de preços ao nível da produção, da transformação e do retalho. Além disso, a posição dos agricultores deve ser reforçada através do apoio à criação de organizações de produtores mais fortes.

4.18 Manter um mercado único da UE eficaz e a funcionar de modo adequado deve ser um ponto fulcral para a reformulação da PAC. As tendências recentes de renacionalização no mercado único causam grande preocupação e originam uma maior discrepância a nível de preços e mercado. É também essencial introduzir regras, onde estas não existam, sobre a rotulagem obrigatória com a indicação da origem dos produtos agrícolas e alimentares, algo que é necessário para prevenir a fraude e permitir aos consumidores fazer escolhas informadas, precisamente para que essas regras não ponham em causa ou impeçam a liberdade de circulação de mercadorias no mercado único da UE.

4.19 O Brexit constitui uma importante ameaça à UE e terá um impacto considerável na PAC e no mercado único. Qualquer limitação orçamental resultante do Brexit deve ser integralmente colmatada pelos Estados-Membros. Além disso, é essencial que o comércio isento de pautas aduaneiras para os produtos agrícolas e alimentares seja mantido entre a UE e o Reino Unido, bem como normas equivalentes relativas à saúde e ao bem-estar animais, do ambiente e da aplicação da Pauta Exterior Comum para as importações da UE e do Reino Unido.

4.20 Um objetivo fundamental da PAC tem de ser a preferência comunitária, com produtos alimentares da UE para os seus cidadãos. Entre os princípios essenciais desta política devem constar a manutenção e a proteção das normas da UE relativas à rastreabilidade, à segurança alimentar, à fiscalização veterinária e fitossanitária e à proteção ambiental, bem como a proteção integral das indicações geográficas protegidas (IGP). Em quaisquer negociações de políticas comerciais, é essencial para os consumidores da UE que esta exija que todos os alimentos importados respeitem as mesmas normas. Adicionalmente, em quaisquer negociações comerciais futuras, é fundamental que a UE mantenha uma proteção aduaneira forte e adequada para setores sensíveis e regiões vulneráveis.

4.21 A renovação geracional deve ser uma característica fundamental da nova PAC reformulada. Propõe-se a continuação do atual aumento nos pagamentos do primeiro pilar da CAP aos jovens agricultores com menos de 40 anos. Propõe-se igualmente que a regra dos cinco anos seja reavaliada para remover as inflexibilidades que negam o acesso de jovens agricultores a níveis de pagamento mais elevados. Além disso, propõe-se a aplicação de taxas de pagamento mais elevadas para os jovens agricultores ao abrigo das medidas do regime geral dos planos de desenvolvimento rural. Os níveis de pagamento para programas de apoio estrutural a jovens agricultores devem ser aumentados para 70 %. Deverá ser disponibilizado um apoio semelhante a jovens agricultores e jovens profissionais em parcerias, cooperativas e empresas. É muito importante que uma reserva nacional eficaz permita o acesso dos jovens agricultores e dos novos agricultores a apoios numa base contínua. Deve ser disponibilizada a opção de implementar um programa de aposentação efetivo ao abrigo do segundo pilar. Os Estados-Membros devem ter flexibilidade para introduzir medidas adicionais para os jovens agricultores, em especial para as mulheres. É essencial criar uma forte tónica na educação e na melhoria das competências. Por forma a reforçar a posição das mulheres na agricultura e garantir igualdade de acesso a terras, créditos, formação e estatuto, devem estar acessíveis às mulheres incentivos semelhantes aos disponibilizados aos jovens agricultores.

4.22 Pode ser introduzida uma simplificação positiva ao abrigo da condicionalidade/BCAA e RLG para agricultores, através do afastamento da abordagem das auditorias/inspeções e da adoção de uma maior utilização de tecnologia. O sistema deve ser adotado com uma lista de verificação com pontos positivos e negativos para efeitos de cumprimento. Os requerentes que satisfaçam os principais requisitos críticos e acumulem um número mínimo de pontos têm direito ao pagamento sem quaisquer penalizações. Esta seria uma extensão da nova abordagem de «cartão amarelo» já introduzida. O número de condicionalidades e RLG deve ser reduzido mediante a eliminação de algumas medidas dos RLG que já não são ajustadas ou pertinentes. Um bom exemplo disto seria a eliminação da necessidade verificar a identificação dos animais nas explorações e realizar verificações através de tecnologia em pontos de venda, como matadouros, zonas de montagem e mercados de gado.

4.23 O regime de inspeção ao abrigo dos requisitos de condicionalidade deve ainda prever o direito de retificação numa abordagem de compensação num determinado período de tempo, sem penalizações. Deve aplicar-se uma abordagem mais proporcionada e justa no que se refere às penalizações e tolerâncias. A simplificação não deve conduzir a uma diminuição das ambições, especialmente no domínio da proteção do ambiente («ecologização») ou das condições fitossanitárias.

4.24 As inspeções não devem atrasar os pagamentos e deve aplicar-se uma política de aplicação de penalidades no ano seguinte para toda a elegibilidade e condicionalidade/RLG.

4.25 Um segundo pilar forte, melhorado e mais eficaz, que satisfaça as necessidades económicas, ambientais e sociais das regiões, é extremamente importante para uma nova PAC reformulada e centrada na viabilidade, na vitalidade e na criação de postos de trabalho nas zonas rurais. Tal deve assentar nos objetivos fixados na Declaração Cork 2.0. Além disso, é importante que os Estados-Membros cofinanciem de forma adequada todas as medidas dos planos de desenvolvimento rural, nomeadamente os pagamentos às zonas com condicionantes naturais.

4.26 Com os desafios acrescidos do respeito dos compromissos da Europa assumidos no âmbito dos ODS das Nações Unidas e da COP 21, é necessário expandir, orientar e custear o aumento das medidas ambientais no âmbito do segundo pilar da PAC. Para que tal seja possível, respeitando ao mesmo tempo a presente dotação orçamental do segundo pilar, é importante traduzir esta ambição na repartição do futuro orçamento entre os Estados-Membros.

4.27 O aumento das medidas e dos pagamentos no âmbito do segundo pilar da PAC, relativos ao ambiente, às alterações climáticas e à biodiversidade, pode ser direcionado para a oferta pelos agricultores de serviços ecossistémicos reforçados, centrada nos seguintes aspetos:

1. Pagamentos para a gestão reforçada de sumidouros de carbono em solos que incluam pastagens, florestas e turfeiras.
2. Melhoria da gestão das pastagens permanentes para melhorar os sumidouros de carbono.
3. Pagamento para a conversão de alguns solos de cultivo em pastagens.
4. Opção de colocação de terras em pousio e programas de lavra mínima.
5. Opção de reduzir a densidade de pastoreio nas pastagens, mantendo uma densidade mínima.
6. Pagamento para criação de *habitats* e corredores naturais.
7. Margens-tampão em redor de massas de água.
8. Gestão de valas e sebes.
9. Navegação de carbono.
10. Pagamento para a manutenção de turfeiras.
11. Proteção da estética paisagística e dos sítios arqueológicos.
12. Pagamento para medidas de bem-estar animal.
13. Aumento dos pagamentos nas zonas abrangidas pela rede Natura e por danos pela fauna selvagem.
14. Medidas para reduzir a desertificação em zonas secas.
15. Agroecologia e produção biológica.
16. Pagamentos para o aumento do teor de matéria orgânica dos solos, a limitação da erosão dos solos e a retenção das águas na paisagem.

4.28 Os pagamentos ao abrigo do programa para as zonas com condicionantes naturais são essenciais para os agricultores nas regiões mais pobres e isoladas da UE.

4.29 A disponibilização de financiamento a baixo custo é fundamental para o crescimento no setor agrícola e, especialmente, para apoiar os jovens agricultores que são cruciais para a renovação geracional.

4.30 Uma reformulação da PAC deve complementar uma política alimentar abrangente que reúna a agricultura sustentável, o desenvolvimento territorial equilibrado, uma dieta saudável, o emprego e o comércio. Nunca é demais salientar a importância de uma dieta saudável para os consumidores e os benefícios conexos para a sociedade em termos de qualidade de vida, vida saudável, combate à obesidade e redução dos custos com a saúde. São necessários mais programas e recursos para comunicar esta mensagem aos consumidores, em conjunto com programas para erradicar os desperdícios alimentares e incentivar a reciclagem.

4.31 Para concretizar o objetivo da UE de aumentar a utilização de energias renováveis para, pelo menos, 27 % até 2030, devem ser adotadas medidas para garantir a estabilidade e a segurança jurídica. Devem ser adotados pagamentos destinados a apoiar o investimento nas energias solar, da biomassa e eólica, bem como programas de eficiência e poupança energética.

4.32 A fim de manter a competitividade, é especialmente importante que o setor da agricultura reflita as últimas investigações e inovações e que estas sejam disponibilizadas ao nível das explorações agrícolas. É essencial disponibilizar e apoiar programas e serviços eficazes de transferência de conhecimentos, educação, boas práticas, aconselhamento e divulgação.

4.33 Com a utilização crescente das tecnologias na agricultura e, em particular, no âmbito da agricultura inteligente e do apoio à simplificação, é essencial a cobertura de banda larga em todas as zonas rurais.

4.34 Na nova economia da agricultura inteligente, com uma maior utilização de tecnologia, reveste-se de enorme importância a proteção da confidencialidade e dos dados individuais dos agricultores. Além disso, é essencial que os agricultores detenham a propriedade plena de todos os dados individuais relativos à sua empresa.

4.35 A economia circular pode desempenhar um papel importante na redução dos resíduos em todos os setores. Os modelos tradicionais de agricultura são o exemplo máximo de economias circulares, com zero resíduos e eficientes em termos de recursos. A agricultura tem um papel positivo a desempenhar no setor da reutilização e da reciclagem, incluindo no que diz respeito a uma gestão eficiente dos solos, da água e do ar.

4.36 É necessário um período de transição razoável, a partir de 2020, para a introdução de uma nova reformulação da PAC, sobretudo para ter em conta as questões orçamentais em torno do Brexit e outras decisões políticas<sup>(7)</sup>.

Bruxelas, 1 de junho de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(7)</sup> Parecer sobre os «Fatores que influenciam a PAC pós-2020», JO C 75 de 10.3.2017, p. 21

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

526<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE DE 31 DE MAIO E 1 DE JUNHO DE 2017

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Os próximos líderes da Europa: a *Start Up and Scale Up Initiative* (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão)»**

[COM(2016) 733 final]

(2017/C 288/03)

Relator: **Erik SVENSSON**Correlatora: **Ariane RODERT**

Consulta	Comissão Europeia, 27.1.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	194/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

### 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão Europeia a favor das empresas em fase de arranque e em expansão e com as ações propostas com vista a eliminar os principais obstáculos, mas salienta que nem todas as empresas de elevado crescimento são de alta tecnologia e que é necessário adotar medidas aplicáveis a todos os setores.

1.2 O CESE é de opinião que um relançamento atualizado da Lei das Pequenas Empresas (*Small Business Act*), que reunisse todas as iniciativas numa só agenda, seria mais pertinente e melhoraria a visibilidade e a coerência.

1.3 Insta a uma abordagem coordenada das políticas para as empresas em fase de arranque e em expansão, que tome em consideração a diversidade dos modelos empresariais, e congratula-se com as ações específicas para as empresas da economia social. Contudo, qualquer iniciativa deve procurar uma melhoria global do clima empresarial, permitindo a assunção de riscos e a experimentação como partes do processo de inovação.

1.4 Os encargos administrativos e a burocracia continuam a ser um obstáculo significativo às empresas em fase de arranque e em expansão. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a aplicar e a assegurar o cumprimento pleno das iniciativas tomadas neste domínio.

1.5 O CESE salienta a importância de implicar de forma estrutural os parceiros sociais e de assegurar o cumprimento das regras da UE em matéria de condições de trabalho, legislação laboral e convenções coletivas.

1.6 O CESE congratula-se com as ações propostas no domínio da inovação, mas insta à simplificação das regras e das condições, face aos recursos limitados das PME e microempresas.

1.7 O reforço das parcerias e a constituição de comunidades de recursos são fatores fundamentais para alcançar o êxito. A Comissão deve promover o trabalho em rede, incluindo a constituição de intermediários, facilitadores, aceleradores e incubadoras.

1.8 No sentido de aproveitar o potencial de crescimento das empresas em fase de arranque e em expansão, importa desenvolver soluções de financiamento à medida com acesso a capital próprio e a capital de dívida, garantir o acesso a contratos públicos e melhorar o enquadramento fiscal. O CESE já explorou ações adequadas em anteriores pareceres.

1.9 O desenvolvimento de competências é essencial, pelo que se deve dar ênfase a programas educativos de empreendedorismo a todos os níveis e numa fase inicial do sistema de ensino. Além disso, há que incentivar e promover programas de aconselhamento, de formação no local de trabalho e de aprendizagem informal e não formal.

1.10 É necessário tomar medidas para reduzir o atual nível elevado de aversão ao risco na UE, examinando o princípio da segunda oportunidade e prestando apoio ao desenvolvimento, por exemplo no âmbito da literacia/educação financeira.

1.11 O CESE insta a Comissão Europeia a reunir todas as iniciativas de apoio às empresas da economia social, quer sejam novas ou já existentes, emitindo uma comunicação com um Plano de Ação para a Economia Social. Esta recomendação está em consonância com as Conclusões do Conselho «A promoção da economia social como um fator essencial de desenvolvimento económico e social na Europa» (7 de dezembro de 2015).

## 2. Contexto

2.1 A Comunicação — Os próximos líderes da Europa: a *Start Up and Scale Up Initiative* (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão) afirma o seguinte:

— As empresas de elevado crescimento criam muito mais postos de trabalho do que outras empresas<sup>(1)</sup>. Uma grande parte das empresas em fase de arranque que se expandem converte-se em empresas de maior dimensão, aumentando a inovação e a competitividade da UE e reforçando a economia. Essas empresas em expansão também podem oferecer vantagens sociais, incluindo condições de trabalho mais flexíveis e modernas. Na estratégia para o mercado único, a Comissão anunciou que estudará uma forma de tornar o mercado único mais eficiente para as empresas em fase de arranque e em expansão.

— Segundo os resultados de uma consulta pública<sup>(2)</sup> realizada pela Comissão no início de 2016:

— as empresas em fase de arranque que desejam expandir-se continuam a enfrentar demasiados obstáculos regulamentares e administrativos, especialmente transfronteiras;

— para as empresas em fase de arranque e para as empresas em expansão, existem muito poucas possibilidades de encontrar e estabelecer contactos com potenciais parceiros em matéria de financiamento, comércio e autoridades locais;

— o acesso ao financiamento é um dos maiores obstáculos à expansão das empresas.

2.2 Na sua comunicação, a Comissão propõe uma série de medidas para reduzir e/ou eliminar estes obstáculos.

2.2.1 Supressão dos obstáculos:

— portal digital único que facilite o acesso em linha a informações;

<sup>(1)</sup> De acordo com Henrekson e Johansson, 2010, 4% das empresas criam 70% dos novos postos de trabalho. Ver também: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8723&lang=pt](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723&lang=pt).

- criação de um espaço único do IVA;
- concretização do sistema MCCCIS (matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades);
- regime de segunda oportunidade e quadro de reestruturação nos Estados-Membros;
- acesso mais facilitado aos contratos públicos.

#### 2.2.2 Ajuda para estabelecer ligação com os parceiros adequados:

- estabelecer uma ligação com universidades, centros de investigação, investidores e parceiros;
- ter acesso a oportunidades, encontrar pessoas com as competências adequadas, melhorar as oportunidades de inovação — em especial para as empresas sociais em fase de arranque.

#### 2.2.3 Acesso ao financiamento:

- O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (para além da União dos Mercados de Capitais).

### 3. Observações na generalidade

3.1 O presente parecer constitui uma resposta à Comunicação da Comissão Europeia — Os próximos líderes da Europa: a *Start Up and Scale Up Initiative* (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão), que propõe medidas para explorar plenamente o potencial das empresas de elevado crescimento. No entanto, o CESE decidiu alargar o âmbito do parecer e refletir sobre essas medidas na perspetiva de todas as formas de empresa nesta categoria, incluindo as potenciais empresas em fase de arranque e em expansão.

3.2 O CESE congratula-se com esta iniciativa e com o esforço de suprimir os principais obstáculos. Gostaria de salientar o trabalho exaustivo realizado em pareceres anteriores, cujo objetivo consistia em criar um ambiente favorável à diversidade de formas de empresas na UE <sup>(3)</sup>, assim como o seu apelo anterior a mais ações no âmbito do empreendedorismo <sup>(4)</sup>.

3.3 Uma vez que a iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão representa um desenvolvimento e uma extensão da Lei das Pequenas Empresas, o CESE considera que seria mais eficiente ponderar-se um relançamento atualizado da mesma, em vez de se continuar a lançar medidas separadas. O CESE acolhe favoravelmente e apoia esta e outras iniciativas destinadas a apoiar as empresas em fase de arranque e em expansão, mas assinala que é difícil obter uma visão global da estratégia completa sem reunir as diversas iniciativas numa agenda política conjunta e abrangente.

3.4 O CESE sublinha a necessidade de adotar um conjunto de medidas estratégicas gerais eficazes que tenha em consideração a diversidade de empresas e, por conseguinte, apoia o objetivo da Comissão de promover uma abordagem coordenada entre as políticas da UE.

3.5 O CESE chama a atenção da Comissão para um parecer seu, em fase de elaboração, que inclui várias recomendações muito pertinentes para as empresas em fase de arranque e em expansão:

- criar uma só rede de balcões únicos para todas as PME da UE;
- tornar os princípios «pensar primeiro em pequena escala» e «uma única vez» juridicamente vinculativos;
- dar uma resposta mais adequada à variedade de PME.

3.6 Além disso, no seu parecer de dezembro de 2016 <sup>(5)</sup>, o CESE incentiva a Comissão a promover as empresas de elevado crescimento mediante:

- a monitorização e criação de sinergias entre as políticas inovadoras propostas pelas diversas direções-gerais;
- a consolidação dos agrupamentos e ecossistemas em que são criadas as empresas inovadoras em fase de arranque;

<sup>(3)</sup> JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

<sup>(4)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p. 61.

<sup>(5)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

— a promoção de uma agenda académica centrada nos empregos do futuro.

3.7 Importa especialmente reconhecer o grande potencial das microempresas existentes, muitas das quais são empresas familiares, bem como as oportunidades de desenvolvimento na esfera das empresas da economia social. Além disso, o CESE exorta a Comissão a ter em conta que nem todas as empresas de elevado crescimento são de alta tecnologia e que há setores, como os serviços, a moda e o comércio eletrónico, para além de outros setores inovadores, que também necessitam de atenção e apoio.

3.8 O CESE insta igualmente a Comissão Europeia a garantir que eventuais iniciativas tenham também em consideração os novos fenómenos empresariais emergentes, como a economia colaborativa<sup>(6)</sup>. Todos eles partilham obstáculos semelhantes e adicionais quando estão em fase de arranque ou em expansão no mercado único.

3.9 O CESE congratula-se com a iniciativa de introduzir um portal digital único que melhore o acesso à informação, mas considera que este instrumento terá um impacto limitado na redução do número de regras e regulamentações onerosas. O CESE propõe também que se inclua neste portal digital único um portal de Internet sobre investigação e desenvolvimento. A cooperação estrutural com organizações intermediárias é uma forma muito eficaz de melhorar a informação destinada às empresas em fase de arranque.

3.10 A Comissão analisa alguns dos obstáculos mais urgentes, designadamente no domínio dos encargos regulamentares, fiscais e administrativos. O CESE pretende salientar que as PME, incluindo as microempresas e as empresas familiares ou da economia social, dispõem frequentemente de muito poucas ou nenhuma competência nos seus quadros internos para gerir encargos regulamentares e administrativos muito complexos e burocráticos, motivo pelo qual a simplificação é essencial.

3.11 O CESE apoia a revisão pelos pares proposta para a partilha de boas práticas e a identificação das diferenças entre os Estados-Membros, com vista a harmonizar mais eficazmente as iniciativas. Para que sejam eficazes, os resultados da revisão pelos pares têm de ser transparentes e divulgados às partes interessadas.

3.12 O CESE apoia igualmente a decisão da Comissão de alargar os serviços de aconselhamento da rede europeia de empresas com conselheiros especializados em empresas em fase de arranque e em expansão, que prestem aconselhamento sobre normas nacionais e europeias, oportunidades de financiamento, parcerias e acesso aos contratos públicos transfronteiras. Neste contexto, o CESE gostaria de reiterar a importância e os benefícios de uma maior cooperação estrutural com os organismos intermediários e as organizações envolvidas, incluindo no âmbito da economia social.

3.13 O CESE apoia a intenção da Comissão de incluir as empresas em fase de arranque e em expansão em acordos comerciais internacionais, uma vez que um número cada vez maior destas empresas precisa de entrar rapidamente num mercado mundial (frequentemente num segmento muito limitado).

3.14 O CESE reconhece e apoia o empenho da Comissão, manifestado nesta iniciativa, em assegurar o cumprimento das regras da UE relativas a condições de trabalho, legislação laboral e convenções coletivas e em ambicionar postos de trabalho de elevada qualidade.

3.15 O CESE gostaria de chamar a atenção para a expressão «incluindo condições de trabalho mais flexíveis e modernas», na comunicação da Comissão, avisando que pode dar origem a mal-entendidos e a potenciais abusos.

3.16 A participação de forma estrutural dos parceiros sociais é crucial e deve ser incentivada, de modo a garantir uma concorrência leal entre empresas e evitar o risco de *dumping* social, como já salientado pelo CESE em vários pareceres<sup>(7)</sup>.

3.17 O CESE gostaria de abordar o processo atual no que se refere ao bloqueio geográfico<sup>(8)</sup>, já que este pode constituir um novo obstáculo de relevo para as empresas em fase de arranque e em expansão que não têm capacidade para entrar em simultâneo em vários países com idiomas diferentes. É fundamental transmitir a diferença entre vendas ativas e passivas. Só se exige o cumprimento da legislação nacional para os países que sejam alvo de uma abordagem ativa.

<sup>(6)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 33.

<sup>(7)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, p. 14; JO C 303 de 19.8.2016, p. 54; JO C 13 de 15.1.2016, p. 2.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 289 final.

3.18 O CESE apoia a proposta de melhorar o acesso das PME, sobretudo das que estão em expansão, ao programa Horizonte 2020. O Conselho Europeu da Inovação e a iniciativa Radar da Inovação podem ser instrumentos eficazes, desde que não sejam demasiado onerosos, podendo efetivamente chegar às PME que se pretende atingir. O CESE recomenda, além disso, que estas iniciativas prestem uma atenção específica à inovação social, que muitas vezes dá origem a novos modelos de negócio.

3.19 O CESE congratula-se também com a menção específica de ações para permitir o arranque e a expansão da economia social e do empreendedorismo social, área em que o CESE dispõe de conhecimento específico e sobre a qual já emitiu pareceres <sup>(9)</sup>.

3.20 O CESE observa com satisfação que a Comissão reconhece que as PME têm grandes dificuldades em defender os respetivos direitos de propriedade intelectual. O seu custo é extremamente elevado para uma pequena empresa e os custos da respetiva aplicação coerciva são igualmente elevados, o que significa que praticamente nenhuma empresa em fase de arranque ou em expansão dispõe de meios financeiros para o fazer. O CESE insta a Comissão Europeia a encontrar uma solução viável para resolver esta questão.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 *Parceiros, clusters e ecossistemas*

4.1.1 Um ambiente positivo geral para a atividade empresarial constitui uma pedra angular do crescimento e da inovação. O CESE entende que esta iniciativa da Comissão só poderá lograr se refletir esforços no sentido de uma melhoria global do clima empresarial, permitindo a assunção de riscos e a experimentação como partes do processo de inovação.

4.1.2 O CESE concorda com a Comissão em que é muito importante para as empresas em fase de arranque e, em especial, para as empresas em expansão, estabelecerem ligação com os parceiros adequados. Uma vez que o mercado europeu é, geralmente, mais tradicional no que toca à assunção de riscos, e também primordialmente de caráter nacional, torna-se necessário dividir os esforços em duas vertentes principais:

- 1) A UE e os Estados-Membros, em cooperação permanente com organizações e organismos intermediários, podem desempenhar um papel importante na facilitação de *clusters* com universidades, centros de investigação, etc.
- 2) Para encontrar investidores e parceiros comerciais, só o mercado pode ter um papel a desempenhar, sem subestimar os programas europeus nem o papel do Banco Europeu de Investimento (BEI)/Fundo Europeu de Investimento (FEI). No entanto, haverá que reforçar e coordenar mais adequadamente estes programas.

4.1.3 O CESE apoia o plano da Comissão de reforçar a atual iniciativa «Start-up Europe» e de coordenar o trabalho da UE para interligar *clusters* e ecossistemas em toda a Europa.

4.1.4 O CESE apoia o facto de a Comissão destacar a criação de comunidades com parcerias e ecossistemas adaptados como fatores essenciais para o sucesso das empresas em fase de arranque e em expansão. Neste contexto, o CESE congratula-se com a atenção específica que a Comissão dedica às empresas da economia social, reconhecendo as suas características e os seus contributos específicos para as sociedades europeias. Por conseguinte, o CESE insta uma vez mais <sup>(10)</sup> a Comissão a reunir todas as iniciativas, quer novas, quer existentes, num Plano de Ação para a Economia Social coerente, com o objetivo de melhorar a visibilidade e a interligação entre as diferentes iniciativas.

##### 4.2 *Oportunidades de contratos públicos*

4.2.1 O CESE apoia veementemente a intenção da Comissão de melhorar as oportunidades de contratos públicos das empresas em fase de arranque e em expansão. Para além das ações propostas, o CESE insta a Comissão a acompanhar de perto a transposição e a aplicação da Diretiva Contratos Públicos ao nível dos Estados-Membros. Tal é fundamental para garantir que os Estados-Membros tirem pleno proveito das disposições destinadas a melhorar as oportunidades de contratos públicos para as PME, incluindo as empresas da economia social. O CESE remete para o seu parecer anterior sobre os contratos públicos <sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

<sup>(10)</sup> Contributo do CESE para o Programa de Trabalho da Comissão para 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>

<sup>(11)</sup> JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

4.2.2 O CESE congratula-se com o facto de a comunicação prestar uma atenção específica aos contratos públicos de inovação e à Parceria para a Inovação. Contudo, tal requer um conjunto simplificado de regulamentações. Os contratos públicos de inovação, tal como descritos na diretiva, afiguram-se mais adaptados a grandes empresas. A participação em parcerias para a inovação requer a identificação de uma unidade independente, o que impede as empresas em fase de arranque e em expansão de serem elegíveis, uma vez que, normalmente, não possuem um departamento especificamente dedicado a esta função.

4.2.3 O CESE deseja realçar que a introdução da ferramenta da Comissão [declaração sob compromisso de honra utilizando o Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP)] destinada a ajudar as PME a participarem em contratos públicos teve, em muitos casos, o resultado oposto, sendo considerada um obstáculo à participação na contratação pública. As empresas em fase de arranque e em expansão têm dificuldade em reunir todas as informações necessárias e todos os formulários exigidos. É por este motivo que o apoio é necessário e deve ser promovido por organizações intermediárias (organizações de PME e outras organizações conexas).

### 4.3 *Competências*

4.3.1 O CESE concorda que a Nova Agenda de Competências para a Europa, com a sua ênfase dupla na qualidade e nas competências pertinentes para o mercado de trabalho, responde a alguns dos desafios mais importantes. Contudo, só terá êxito se as iniciativas chegarem aos grupos-alvo mais importantes, o que requer aplicação, acompanhamento e seguimento para garantir a sua eficácia.

4.3.2 O CESE realça que a Nova Agenda de Competências para a Europa, e em particular a próxima iniciativa «Coligação para a criação de competências e emprego na área digital», será extremamente importante, podendo constituir um alicerce para o futuro.

4.3.3 As empresas da economia social dão resposta a necessidades sociais novas ou que não são adequadamente tidas em consideração e são pioneiras em matéria de inovação. Por conseguinte, para além de iniciativas associadas às competências digitais, os empresários da economia social (entre outros) manifestam a necessidade de iniciativas noutras áreas de competências, como o desenvolvimento do negócio e a preparação para o investimento. Trata-se de competências igualmente importantes para que uma empresa em fase de arranque seja bem-sucedida.

4.3.4 O CESE insta a Comissão a incentivar e a auxiliar os Estados-Membros na criação de programas educativos de empreendedorismo, mas também a facilitar a troca de boas práticas entre os Estados-Membros e as partes interessadas. É aconselhável adotar esse tipo de programas numa fase inicial do sistema de ensino, uma vez que tal tem dado provas de surtir maior efeito.

4.3.5 Além disso, as incubadoras e os serviços de balcão único (como desenvolvimento, aconselhamento e apoio financeiro) são muitas vezes fundamentais nas fases iniciais e de expansão das empresas. A Comissão deve promover e partilhar boas práticas neste domínio.

### 4.4 *Fiscalidade*

4.4.1 O CESE partilha da preocupação da Comissão de que a fiscalidade pode constituir um entrave considerável para as empresas em fase de arranque e em expansão. Um dos principais pontos a abordar são os elevados custos de conformidade, particularmente os que são originados pelas diferenças entre regimes fiscais nacionais.

4.4.2 O CESE apela à Comissão para que pondere a possibilidade de não estabelecer qualquer limite em termos de volume ou de prazo para o reporte de perdas incorridas na fase inicial de arranque e expansão das empresas.

4.4.3 O CESE congratula-se também com a possibilidade de as PME serem capazes de optar por participar no sistema de matéria coletável comum consolidada, como indicado na comunicação da Comissão.

4.4.4 Além disso, a tributação do consumo no âmbito do regime do IVA é muito complexa para as PME. Impõe-se ainda um ónus adicional sobre as empresas em fase de arranque, que se prende com a identificação da taxa de IVA aplicável para cada bem ou serviço nos Estados-Membros e que se traduz em custos elevados que, em última análise, desincentivam o comércio transfronteiras. Por conseguinte, o CESE congratula-se com a intenção da Comissão de criar um espaço único do IVA e apoia o pacote de simplificação do IVA para as PME, incluindo as empresas em fase de arranque, que suprimirá um obstáculo grave para as microempresas.

4.4.5 Em muitos Estados-Membros, a tributação dos rendimentos do investimento ao nível individual também desincentiva o investimento em empresas em fase de arranque e em expansão, especialmente se outras alternativas de investimento forem alvo de uma menor carga fiscal ou não estiverem sequer sujeitas a tributação. A este respeito, a tributação de opções sobre ações poderá merecer uma atenção especial. Por conseguinte, o CESE apoia o acompanhamento contínuo, por parte da Comissão, dos regimes/incentivos fiscais dos Estados-Membros para investimentos em empresas em fase de arranque e em expansão.

4.4.6 As empresas da economia social devem poder beneficiar de um espaço fiscal que lhes permita atingir o seu pleno potencial económico, tendo em conta os seus objetivos sociais e ambientais e no respeito dos princípios da livre concorrência e da equidade de condições. Podem ser adotadas diversas medidas:

- levantamento dos diversos incentivos fiscais existentes associados ao financiamento das empresas da economia social, a fim de divulgar as boas práticas;
- promoção da inovação social através de:
  - créditos fiscais para donativos ou investimentos de baixo rendimento em inovações sociais que respondam às prioridades da sociedade;
  - abertura de créditos fiscais reembolsáveis para investigação e desenvolvimento destinados às empresas sem fins lucrativos, a fim de fomentar inovações a nível social e melhorar a produtividade na prestação de serviços à pessoa e de serviços de proximidade.

#### 4.5 *Acesso ao financiamento*

4.5.1 As empresas em fase de arranque e em expansão dependem do acesso a capital próprio e a capital de dívida. Em pareceres anteriores <sup>(12)</sup>, o CESE observou que o acesso ao capital de risco na UE é consideravelmente inferior ao verificado nos EUA, devendo-se este fenómeno à elevada fragmentação do setor de capital de risco da UE (concentração em determinados Estados-Membros). O CESE reconhece que a Comissão aborda esta questão mediante a criação do fundo de capitais de risco pan-europeu, e insta-a a tomar nota das propostas por si apresentadas <sup>(13)</sup> e a acompanhar de perto a sua adoção e respetivos efeitos.

4.5.2 No mesmo parecer, o Comité realçou a insuficiente participação dos investidores privados e recomendou a criação de incentivos às parcerias público-privadas, área em que seria possível ponderar-se o recurso a fundos assimétricos (estes fundos já existem na Finlândia, no Reino Unido, na Grécia e nos Países Baixos). O CESE congratula-se agora com uma solução semelhante que permite aos fundos de investimento privados beneficiar de garantias públicas para os investimentos em empresas em fase de arranque ou em expansão.

4.5.3 O CESE saúda igualmente a proposta de aumentar o orçamento para o FEIE e o COSME, a fim de proporcionar financiamento adicional em prol de uma política eficaz para as empresas em fase de arranque e em expansão, que tenha em consideração a sua diversidade.

4.5.4 Contudo, importa realçar que a maioria das empresas em fase de arranque é financiada por empréstimos bancários associados a garantias pessoais e familiares. Embora os empréstimos bancários sejam uma realidade, o acesso a capital próprio enquanto instrumento financeiro também é necessário, mas não está suficientemente desenvolvido na Europa devido a regimes fiscais de caráter punitivo, falta de uma cultura de investimento com capital próprio, literacia financeira deficiente e regimes de insolvência fragmentados.

4.5.5 O CESE incentiva os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, a promoverem e procurarem formas jurídicas alternativas de conduzir a atividade empresarial, por exemplo, a sociedade por ações simples com elevado potencial de inovação para o crescimento, típica das empresas em fase de arranque (França e Eslováquia).

4.5.6 O CESE incentiva igualmente os Estados-Membros, com o apoio da Comissão, a simplificarem e harmonizarem a legislação em matéria de falência, incluindo a aplicação do «princípio da segunda oportunidade» proposto no parecer do CESE sobre a insolvência de empresas <sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

<sup>(13)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 48.

<sup>(14)</sup> JO C 209 de 30.6.2017, p. 21.

4.5.7 No procedimento de insolvência e respetiva legislação, o desafio consiste em avaliar adequadamente os ativos das empresas em fase de arranque que estão em processo de falência. Em muitos casos, o principal ativo, mais do que os ativos fixos, é o saber-fazer, como salientou o CESE anteriormente <sup>(15)</sup>.

4.5.8 Nos seus pareceres anteriores, o CESE explorou integralmente o ecossistema financeiro <sup>(16)</sup> necessário para as empresas da economia social. À semelhança de outras empresas em fase de arranque, estas têm necessidade de soluções de capital misto com um elemento de garantia, bem como de instrumentos inovadores para o financiamento de uma segunda fase e de educação financeira, nomeadamente a preparação para o investimento. Uma característica especial dos investimentos em empresas da economia social e do seu financiamento é o facto de o retorno do investimento incluir igualmente o seu impacto social. A Comissão deve apoiar os Estados-Membros em iniciativas neste sentido.

## 5. Observações na especialidade relativas às empresas da economia social e a novas formas de empresas

5.1 O CESE congratula-se com o facto de a comunicação realçar, em particular, ações específicas orientadas para o setor das empresas da economia social e explorar medidas adicionais para os modelos empresariais emergentes.

5.2 Neste contexto, afigura-se fundamental referir a ligação entre a inovação social e o arranque de empresas da economia social e de novos modelos de negócio, que o CESE explorou anteriormente <sup>(17)</sup>. É essencial compreender que a inovação social assenta num processo de inovação diferente baseado em critérios e princípios específicos. Qualquer ação com vista a apoiar empresas em fase de arranque e novos modelos de negócio no setor da economia social deverá, por conseguinte, reconhecer os valores essenciais subjacentes, como a medição do impacto social e ambiental, o valor partilhado e aspetos de fonte aberta associados à inovação social <sup>(18)</sup>. Só então poderão as empresas da economia social e estas novas formas emergentes de empresa social tirar partido das medidas de apoio, ser sustentáveis e expandir-se com êxito.

5.3 É também importante compreender se e de que modo as empresas da economia social e estas novas formas de empresas se expandem (podem optar por partilhar uma boa ideia e não por se expandirem). Como já foi realçado pelo CESE, é essencial integrar plenamente a lógica destes diversos modelos de empresa em qualquer iniciativa de arranque ou expansão de empresas e adaptar devidamente os instrumentos de apoio. Os mecanismos de apoio assentam frequentemente no modelo de empresa tradicional, que é hoje a norma, em vez de se centrarem nestes modelos económicos de economia social ou emergentes.

## 6. Outras necessidades identificadas

6.1 O CESE tem sublinhado continuamente a necessidade de aumentar a visibilidade e intensificar o reconhecimento e a promoção de diversas formas de empresa. Para tal, é necessário proceder a uma melhor recolha de estatísticas e a uma investigação sobre os diversos modelos de negócio atualmente existentes na UE e sobre as respetivas lógicas.

6.2 Seria muito útil criar uma base de dados de boas práticas relativas a medidas de promoção das empresas em fase de arranque e em expansão em toda a sua diversidade. A Comissão está bem posicionada para facilitar este intercâmbio de boas práticas dos Estados-Membros.

6.3 Importa promover os valores, os princípios e a razão de ser das empresas da economia social, pois podem servir de inspiração a empresários. É possível transferir facilmente para outros modelos empresariais as experiências e os métodos deste setor, como sejam os princípios de parceria e a filiação com base na cocriação entre setores e entre intervenientes, os acordos de licenciamento, a capacitação, o aproveitamento da escala de outras empresas, a fonte aberta para uma rápida difusão de soluções, as redes inteligentes assentes em valores partilhados e coletivos e a definição de novos padrões, como os movimentos que visam mudanças estratégicas. Para ilustrar este último exemplo, refira-se que a inovação social conduz geralmente à inovação nas políticas sociais. Da mesma forma, as empresas convencionais podem inspirar as empresas da economia social, por exemplo no *marketing*, nas vendas e na gestão do negócio, demonstrando uma vez mais o valor do intercâmbio de boas práticas.

<sup>(15)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 6.

<sup>(16)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 152.

<sup>(17)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 28.

<sup>(18)</sup> *Social Innovation Index* [Índice de Inovação Social], desenvolvido pela Europe Tomorrow, e JO C 458 de 19.12.2014, p. 14.

6.4 O CESE está bem posicionado, enquanto representante da sociedade civil europeia, para participar ativamente na promoção e no reforço do desenvolvimento empresarial na UE, em prol do emprego, do bem-estar social e do crescimento. Por conseguinte, coloca as suas capacidades e competências à disposição da Comissão Europeia para novas iniciativas em prol das PME, incluindo as empresas da economia social.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que adapta uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo aos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia»**

[COM(2016) 799 final — 2016/0400 (COD)]

(2017/C 288/04)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeu, 13.3.2017 Conselho da UE, 13.3.2017
Base jurídica	Artigos 43.º, n.º 2, 91.º, 100.º, n.º 2, 114.º, 153.º, n.º 2, alínea b), 168.º, n.º 4, alínea b), 172.º e 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.5.2017
Adoção em plenária	1.6.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	156/0/1

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE lamenta que a Comissão não tenha seguido os seus pareceres anteriores e que tenha tido de retomar as negociações com vista à adaptação de uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo aos artigos 290.º e 291.º do TFUE.

1.2 O CESE recorda que, nos seus pareceres anteriores, definiu a orientação que lhe parece mais adequada para preservar os valores fundamentais em jogo neste exercício, em termos de segurança jurídica, do respeito dos direitos fundamentais e do exercício efetivo, equilibrado e democrático dos poderes das instituições.

1.3 Na sua opinião, esses princípios devem orientar o exercício de alinhamento dos atos jurídicos que relevam ainda do procedimento de regulamentação com controlo com o novo regime de atos delegados e atos de execução previstos nos artigos 290.º e 291.º do TFUE.

1.4 Sem prejuízo de uma análise mais específica aquando da revisão de cada ato objeto do seu parecer, o CESE enuncia sinteticamente as observações que considera oportunas sobre cada uma das propostas legislativas apresentadas na proposta de regulamento.

## 2. Proposta da Comissão

2.1 Na sua proposta, a Comissão constata que um número significativo de atos legislativos de base abrangidos pelo regime da Decisão 2006/512/CE do Conselho («Decisão Comitologia») devem ser adaptados aos artigos 290.º e 291.º do TFUE nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento e do Conselho que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão («Regulamento Comitologia»).

2.2 A Comissão comprometeu-se a adaptá-los até 2013 e, nesse sentido, em 2013, apresentou três propostas de alinhamento horizontal (Regulamentos *Omnibus* I, II e III).

2.3 Após um longo debate com o Parlamento Europeu e um grande número de alterações a estas propostas, o Conselho recusou-se a apoiar este alinhamento automático e em bloco de todos os atos com procedimento de regulamentação com controlo com atos delegados, devido à ausência de garantias de que seriam sistematicamente consultados peritos dos Estados-Membros durante a elaboração de atos delegados. Face à estagnação a nível institucional daí resultante, a Comissão retirou as suas propostas.

2.4 No seguimento da revisão do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» e da adoção do Entendimento Comum sobre atos delegados a ele anexo, a Comissão apresentou uma nova proposta que responde às objeções do Conselho. Esta tem em conta as alterações introduzidas pelo novo acordo interinstitucional no que diz respeito à consulta de peritos dos Estados-Membros durante a preparação de atos delegados e à consulta sincronizada com o PE.

2.5 A proposta divide-se em 13 capítulos do anexo, onde os 168 atos estão inscritos por ordem cronológica e classificados pela Comissão em quatro quadros:

Quadro 1: Quadro recapitulativo de atos para os quais é proposto o alinhamento com atos de execução para determinadas habilitações.

Quadro 2: Quadro recapitulativo de atos para os quais está prevista a supressão de determinadas habilitações.

Quadro 3: Propostas adotadas pela Comissão.

Quadro 4: Atos para os quais estão planeadas propostas.

### 3. Contexto — pareceres e relatórios do CESE

3.1 Em julho de 2013, o CESE adotou um relatório de informação muito pormenorizado que tinha por objetivo «pôr em evidência a realidade do procedimento legislativo delegado introduzido pelo Tratado de Lisboa».

3.2 Nele se constatava que «a natureza jurídica exata dos atos delegados é pouco clara, a interpretação da noção de “medida não essencial” pelo Tribunal de Justiça varia em função dos domínios e a Comissão parece ter ampla margem de manobra, na medida em que lhe compete propor o alcance e a duração da delegação».

3.2.1 Chamava a atenção para «várias interrogações quanto à transparência do sistema de consulta prévia consubstanciado no documento juridicamente não vinculativo intitulado “Entendimento Comum sobre os Atos Delegados” de 4 abril de 2011».

3.2.2 Notava ainda que «a aplicação do artigo 290.º do TFUE está prevista numa comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 9 de dezembro de 2009, que é um ato jurídico não vinculativo, ao passo que as regras relativas ao exercício das competências de execução resultam de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011, que é um ato jurídico de alcance geral, obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável».

3.2.3 Concluía que «persistem dúvidas quanto à [...] simplicidade [do procedimento], à verdadeira perceção dos cidadãos europeus sobre aquilo que está em jogo, à utilização “adequada” deste procedimento e à eficácia dos mecanismos de controlo». Por conseguinte, seria conveniente elaborar um parecer de iniciativa sobre este assunto para que o CESE se pudesse pronunciar sobre as observações e conclusões formuladas de forma totalmente objetiva neste relatório, com vista a uma eventual proposta de melhoria do processo legislativo da UE.

3.3 Em julho e setembro de 2013, o CESE foi consultado sobre uma «Proposta de regulamento que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo» [COM(2013) 451 final] e uma «Proposta de regulamento que adapta ao artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos no domínio da justiça que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo» [COM(2013) 452 final], e, posteriormente, em 18 de novembro e 10 de dezembro, foi novamente consultado sobre uma outra «Proposta de regulamento que adapta aos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia uma série de atos jurídicos que preveem o recurso ao procedimento de regulamentação com controlo» [COM(2013) 751 final]. Estes regulamentos designaram-se Regulamentos *Omnibus* I, II e III.

3.3.1 Nos seus pareceres de 16 de outubro e 2 de janeiro, o CESE sublinhou, em particular, que, apesar de necessário, este «alinhamento em bloco» de 165 instrumentos jurídicos (regulamentos, diretivas e decisões) relativos a doze domínios diferentes levanta várias questões de ordem jurídica e prática.

3.3.2 Também «[d]eterminados elementos do procedimento de delegação são ainda obscuros [e] a noção de “elementos não essenciais” necessita ainda de ser definida. Importa igualmente proceder a uma avaliação precisa do funcionamento do mecanismo».

3.3.3 O Comité assinalou igualmente que «[a]lgumas propostas de regulamentos incluem opções que ignoram o quadro fixado pelos atos legislativos de base, chegando até a prever que a delegação será exercida durante um período indeterminado, ou fixam prazos demasiado curtos para o controlo pelo Parlamento e pelo Conselho».

3.3.4 Após uma análise sistemática de todas as propostas, o CESE recomendou que a Comissão «adapte o seu exercício de “alinhamento em bloco” e tenha em conta as especificidades de determinados atos jurídicos de base» e instou «o Conselho e o Parlamento a usarem da máxima vigilância e a avaliarem em detalhe todos os atos incluídos neste exercício de “alinhamento”».

3.3.5 Se o exercício fosse prosseguido tal como proposto pela Comissão, o CESE sublinhava a importância dos seguintes aspetos:

- plena participação do Parlamento Europeu neste processo;
- racionalização e simplificação dos procedimentos de comitologia;
- maior informação quer relativamente aos termos de delegação aos comités, quer às medidas pertinentes, definidas durante todas as fases do procedimento;
- acessibilidade total das informações por parte dos cidadãos e da sociedade civil.

3.3.6 Por último, o Comité solicitou que se realizasse uma avaliação de impacto do novo quadro regulamentar, apresentando ao Parlamento, ao Conselho e ao próprio Comité um relatório periódico sobre a eficácia, a transparência e a difusão das informações.

3.4 Entretanto, a Comissão publicou uma proposta de acordo interinstitucional de carácter vinculativo, baseada no artigo 295.º do TFUE, que se inscreve no pacote «Legislar Melhor» e aborda os atos delegados em dois anexos específicos.

3.4.1 No seu parecer de julho de 2015, o CESE «[c]ongratula-se [...] com os esforços envidados pela Comissão para estabelecer um justo equilíbrio entre valores fundamentais como o respeito da “regra de direito”, a participação democrática, a transparência, a proximidade aos cidadãos e o direito a informações completas sobre os procedimentos legislativos, por um lado, e a simplificação legislativa, a maior agilização e adaptabilidade da regulamentação aos interesses em causa, incluindo a sua atualização e revisão simplificadas, por outro».

3.4.2 Aplaudiu igualmente «o facto de a Comissão se comprometer “a reunir todos os conhecimentos técnicos necessários [...] através da consulta de peritos dos Estados-Membros e consultas públicas” e propor o mesmo método consultivo para a adoção dos atos de execução».

3.4.3 O CESE receava, todavia, que todas essas consultas prolongassem a elaboração dos atos de forma excessiva e inútil.

3.4.4 Não subscreveu a abordagem casuística que distingue entre as matérias que devem ser objeto de atos delegados ou de atos de execução, uma vez que os critérios utilizados eram ambíguos e deixavam uma margem de interpretação discricionária demasiado ampla.

3.4.5 O CESE não concordou, em particular, com:

- a) a falta de informações prévias sobre os peritos dos Estados-Membros e as suas competências técnicas;

- b) a inexistência de um prazo adequado para a consulta dos peritos, das partes interessadas, do Parlamento Europeu e do Conselho, salvo em caso de urgência;
- c) o carácter facultativo da consulta e da transmissão do calendário das reuniões ao PE e às partes interessadas;
- d) a incoerência das informações relativas à adoção dos atos delegados, que deveriam ser fornecidas de forma sistemática, automática, atualizada e em linha;
- e) o princípio da duração indeterminada da delegação: o CESE defendeu uma duração fixa, eventualmente renovável por períodos de igual duração, salvo em casos excecionais devidamente justificados.

3.4.6 O CESE gostaria que as diretrizes mencionassem expressamente que as delegações são delimitadas em todos os seus elementos, a saber:

- a) objetivos definidos;
- b) conteúdo preciso;
- c) alcance claramente definido;
- d) duração precisa e determinada.

3.4.7 Defendeu que «a formulação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE pode e, no caso de uma revisão dos Tratados, deve ser melhorada. A sua aplicação deve também ser mais bem enquadrada, a fim de evitar que as decisões sobre a escolha do instrumento jurídico sejam mais políticas do que técnicas».

3.5 Na ausência de um acordo entre o Parlamento e o Conselho sobre o processo de alinhamento em bloco, a Comissão foi obrigada a retirar as suas propostas e a apresentar a proposta em apreço.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Tendo em conta os seus pareceres anteriores, o CESE pergunta-se se um atraso de mais de quatro anos num domínio tão sensível se justifica.

4.2 Com efeito, o CESE tinha formulado claramente as seguintes recomendações:

- a) o recurso aos atos delegados deve ser a exceção e não a regra;
- b) em caso de dúvida sobre o carácter essencial dos elementos em causa, ou de «zona cinzenta», a Comissão deve abster-se de propor atos delegados e deve legislar no ato legislativo de base;
- c) em caso de dúvida sobre a natureza da medida a adotar, a Comissão deve adotar de preferência atos de execução, e não atos delegados.

4.3 Também não concordou com os aspetos da proposta da Comissão referidos no ponto 3.3.5 acima.

4.4 Vários desses aspetos negativos foram corrigidos na proposta em apreço. Persistem, no entanto, alguns pontos de discórdia:

- a) a Comissão insiste numa duração indeterminada dos atos delegados. O CESE reitera que a duração da delegação deve, em princípio, ser sempre determinada, com a possibilidade de renovação, salvo em casos excecionais devidamente justificados;
- b) o CESE ainda receia que o Parlamento e o Conselho não tenham uma possibilidade real de exercer atempadamente um controlo efetivo do conteúdo dos atos delegados;
- c) reitera as suas dúvidas em relação à distinção precisa entre os atos de execução e os atos delegados, sobretudo no que se refere às «medidas essenciais e não essenciais» associadas aos direitos fundamentais;

- d) por último, reafirma que uma reformulação dos artigos 290.º e 291.º do TFUE poderá, de uma vez por todas, dissipar todas as ambiguidades que estão na origem dos problemas atuais.

## 5. Observações na especialidade

A análise detalhada de cada uma das 168 propostas constantes do anexo permite levantar as seguintes dúvidas:

### Quadro 1

#### Quadro recapitulativo de atos para os quais é proposto o alinhamento com atos de execução para determinadas habilitações

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
2	Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009	<p>O artigo 12.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> em 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu privilegiaram uma duração fixa de cinco anos, com renovação automática após um relatório da Comissão a ser apresentado antes do termo da delegação. Neste caso, a Comissão estima que se justifica uma duração indeterminada das habilitações, pois o legislador tem a possibilidade de revogar uma habilitação em todos os casos e em qualquer momento [ver p. 8 da proposta da Comissão COM(2016) 799 final].</p>
6	Decisão n.º 626/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2008	<p>A decisão debruça-se sobre as competências de execução conferidas à Comissão.</p> <p><u>Comentário:</u> no que respeita à escolha entre habilitações de atos delegados e de execução, a Comissão baseia-se no pressuposto de que a avaliação realizada nas propostas <i>Omnibus</i> 2013 permanece válida, na medida em que nem as negociações relativas a essas propostas, nem a jurisprudência nesta matéria, nem o resultado do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» permitiram definir novos critérios que pudessem exigir uma reavaliação global [ver p. 5 da proposta da Comissão COM (2016) 799 final].</p>
53	Regulamento (CE) n.º 1221/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009	<p>O novo artigo 17.º, n.º 3, não estabelece a duração da habilitação da Comissão para adotar atos delegados.</p> <p>O novo artigo 48.º-A define que o poder de adotar atos delegados referido no artigo 17.º, n.º 3, e no artigo 48.º é conferido à Comissão por um período indeterminado, a partir de [data de entrada em vigor do presente <i>Omnibus</i>].</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O novo artigo 17.º, n.º 3, estabelece que os <u>procedimentos de recurso</u> contra as decisões tomadas em consequência da avaliação dos organismos competentes do EMAS serão adotados através da habilitação. Aparentemente, trata-se aqui do direito à ação e a um tribunal imparcial, previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Ora, a Comissão não poderia ficar habilitada a adotar por delegação disposições sobre os direitos fundamentais ou o seu exercício.</li> </ol>

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
58	Regulamento (CE) n.º 530/1999 do Conselho, de 9 de março de 1999	<p>O novo artigo 10.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
59	Regulamento (CE) n.º 2150/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2002	<p>O novo artigo 5.º-B estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p>
60	Regulamento (CE) n.º 437/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2003	<p>O novo artigo 3.º, n.º 1, estabelece que cada Estado-Membro deve proceder à recolha dos dados estatísticos. O novo artigo 5.º relativo à exatidão das estatísticas define que a recolha de dados se deve basear em «registos completos». Por último, o artigo 10.º-A sobre o exercício da delegação prevê que esta será exercida por um período indeterminado, a partir de uma data a definir posteriormente.</p> <p><u>Comentário:</u> o CESE observa que a noção de «registos completos» se pode aplicar a dados de caráter pessoal, tais como definidos no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais, e sublinha que o Tribunal de Justiça da UE considerou que aqueles não podem ser sujeitos ao procedimento de delegação (ver processo C-355/10, <i>Parlamento contra Conselho</i>, e parecer do CESE no JO C 67 de 6.3.2014, p. 104).</p>
61	Regulamento (CE) n.º 450/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2003	<p>O novo artigo 11.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
64	Regulamento (CE) n.º 1552/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005	<p>O novo artigo 13.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
67	Regulamento (CE) n.º 716/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007	<p>O novo artigo 9.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
69	Regulamento (CE) n.º 1445/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007	<p>O novo artigo 10.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
70	Regulamento (CE) n.º 177/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008	<p>O novo artigo 15.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p>O novo artigo 8.º estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p>
73	Regulamento (CE) n.º 452/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008	<p>O novo artigo 6.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p>
74	Regulamento (CE) n.º 453/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008	<p>O novo artigo 8.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE assinala que o novo artigo 7.º dispõe que a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados para o estabelecimento de uma série de estudos de viabilidade realizados pelos Estados-Membros que tenham dificuldades em apresentar dados.</li> </ol> <p>Questiona-se sobre se a natureza dos dados sobre a saúde humana diz respeito à saúde dos candidatos a um emprego, sendo que, nesse caso, se trataria de dados pessoais que não podem ser abrangidos pelo procedimento de delegação (ver processo C-355/10 acima mencionado).</p>
89	Diretiva 2006/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho	<p>O novo artigo 21.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
99	Regulamento (CE) n.º 1223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009	<p>O novo artigo 31.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
104	Diretiva 97/70/CE do Conselho, de 11 de dezembro de 1997	<p>O novo artigo 8.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
114	Regulamento (CE) n.º 725/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004	<p>O novo artigo 10.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.</p>
143	Diretiva 2002/46/CE, de 10 de junho de 2002	<p>O novo artigo 12.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE observa que a Diretiva 2002/46/CE aproxima as legislações respeitantes aos suplementos alimentares, a fim de proteger os consumidores de eventuais riscos para a saúde e garantir que as informações que figuram nesses produtos não os induzem em erro. Está, portanto, relacionada com a aplicação do artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais. O controlo efetuado pelos peritos dos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu deve, portanto, ser muito rigoroso.</li> </ol>
144	Diretiva 2002/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de janeiro de 2003	<p>O novo artigo 27.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE assinala que a diretiva estabelece normas de qualidade e segurança em relação à colheita de sangue humano e de componentes sanguíneos utilizados para fins terapêuticos. Participa, portanto, na execução do direito fundamental de proteção da saúde previsto no artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais. O controlo efetuado pelos peritos dos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu deve, portanto, ser muito rigoroso.</li> </ol>
147	Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2003	<p>O novo artigo 34.º estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE observa que o regulamento estabelece que «[d]everá ser assegurado um elevado nível de proteção da vida e da saúde humanas na realização das políticas comunitárias». Está, portanto, relacionado com a aplicação do artigo 35.º, relativo à proteção da saúde, da Carta dos Direitos Fundamentais. O controlo efetuado pelos peritos dos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu deve ser muito rigoroso.</li> </ol>

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
151	Regulamento (CE) n.º 2160/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003	<p>O novo artigo 13.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE assinala que o regulamento tem por objeto «a deteção e o controlo de salmonelas em todas as fases, especialmente durante a produção primária (neste contexto, a reprodução e criação de aves de capoeira e de outros animais) e nos alimentos para animais, de modo a reduzir a sua prevalência e o risco para a saúde pública». Está, portanto, relacionado com o artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais. O controlo efetuado pelos peritos dos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu deve ser muito rigoroso.</li> </ol>
152	Diretiva 2004/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004	<p>O novo artigo 28.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE assinala que a diretiva está relacionada com a proteção da saúde, que figura no artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais, e que delega na Comissão o poder de adotar atos nos termos do artigo 290.º do TFUE para completar a referida diretiva com requisitos de rastreabilidade. O CESE tem para si que esta delegação é demasiado alargada e que se arrisca a englobar elementos essenciais. Parece, portanto, que viola a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (ver processo C-355/10 acima).</li> </ol>
158	Regulamento (CE) n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006	<p>O novo artigo 24.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data.</p> <p><u>Comentário:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ver linha 2 do presente quadro.</li> <li>2. O CESE destaca que o regulamento está relacionado com a aplicação dos artigos 35.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais e que a delegação engloba «medidas que estabelecem os alimentos ou categorias de alimentos, para os quais as alegações nutricionais ou de saúde devem ser limitadas ou proibidas». O CESE estima que os termos utilizados são de molde a incluir medidas essenciais que não podem ser objeto de delegação a título do artigo 290.º do TFUE.</li> </ol>

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
159	Regulamento (CE) n.º 1925/2006, de 20 de dezembro de 2006	O novo artigo 13.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data. <u>Comentário:</u> 1. Ver linha 2 do presente quadro. 2. O CESE assinala que o regulamento está relacionado com a aplicação dos artigos 35.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais e visa melhorar a defesa dos consumidores, fixando regras complementares para a rotulagem. 3. Neste contexto, o controlo efetuado pelos peritos dos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu à modificação dos anexos I e II do referido regulamento deve ser muito rigoroso.
165	Regulamento (CE) n.º 470/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009	O novo artigo 24.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa. <u>Comentário:</u> 1. Ver linha 2 do presente quadro. 2. O CESE destaca que o regulamento está relacionado com a aplicação do artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais e que a delegação engloba o poder de a Comissão adotar regras sobre a tomada de medidas em caso de presença confirmada de uma substância proibida ou não autorizada. Esta delegação parece ser demasiado alargada e arrisca-se a englobar elementos essenciais. Parece, portanto, que viola a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE (ver processo C-355/10 acima).
166	Regulamento (CE) n.º 767/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009	O novo artigo 27.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data. <u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.
167	Regulamento (CE) n.º 1069/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009	O novo artigo 51.º-A estabelece que a duração do poder de adotar atos delegados conferido à Comissão é por um período indeterminado, a partir de uma certa data. <u>Comentário:</u> ver linha 2 do presente quadro.

<sup>(1)</sup> A Comissão já propôs, em 2013, o alinhamento destes atos com atos de execução relativamente a algumas disposições.

#### Quadro 2

#### Quadro recapitulativo de atos para os quais está prevista a supressão de determinadas habilitações

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
2	Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009	Artigo 12.º-A — Ok. Contra duração indeterminada.

Número do anexo	Título do ato <sup>(1)</sup>	Observações do CESE
7	Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho, de 20 de junho de 1996	Ok.
36	Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998	Artigo 11.º-A — Ok. Contra duração indeterminada.
54	Regulamento (CE) n.º 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009	Ok. Contra duração indeterminada.
57	Regulamento (CE) n.º 1165/98 do Conselho, de 19 de maio de 1998	NÃO. A delegação é demasiadamente alargada e engloba elementos essenciais.
66	Regulamento (CE) n.º 458/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de abril de 2007	Ok. Contra duração indeterminada.
92	Diretiva 2009/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009	Ok. Contra duração indeterminada.
133	Regulamento (CE) n.º 1071/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009	NÃO. A definição da infração e da perda da idoneidade inscreve-se no âmbito dos direitos pessoais.
168	Decisão n.º 70/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008	Ok.

<sup>(1)</sup> A Comissão propôs, já em 2013, a supressão de algumas disposições destes atos.

### Quadro 3

#### Propostas adotadas pela Comissão

Domínio	Instrumento	Referência da proposta	Observações do CESE
CLIMA	Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003	COM(2015) 337	Novo artigo 23.º Delegações em excesso em matérias sensíveis e essenciais, a rever. Contra duração indeterminada.
CNECT	Diretiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002	COM(2016) 590	Novo artigo 109.º com referência aos artigos 40.º, 60.º, 73.º, 102.º e 108.º. Delegações em excesso em matérias sensíveis e essenciais, incluindo nos anexos, a rever. Regimes de duração diferentes (artigo 73.º, n.º 7, e artigo 109.º).

Domínio	Instrumento	Referência da proposta	Observações do CESE
CNECT	Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002	COM(2016) 590	Novo artigo 109.º com referência aos artigos 40.º, 60.º, 73.º, 102.º e 108.º. Delegações em excesso em matérias sensíveis e essenciais, incluindo nos anexos. Regimes de duração diferentes (artigo 73.º, n.º 7, e artigo 109.º).
CNECT	Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002	COM(2016) 590	Novo artigo 109.º com referência aos artigos 40.º, 60.º, 73.º, 102.º e 108.º. Delegações em excesso em matérias sensíveis e essenciais, incluindo nos anexos, a rever. Regimes de duração diferentes (artigo 73.º, n.º 7, e artigo 109.º).
ENER	Diretiva 2008/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2008	COM(2015) 496	Artigo 10.º. Delegação ok. Contra duração indeterminada.
GROW	Regulamento (CE) n.º 595/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009	COM(2014) 28 final	<p>A Comissão pretende recorrer a atos delegados (uma dezena), nos termos do artigo 290.º do TFUE, o que limita o conteúdo concreto do regulamento.</p> <p>Alguns pontos da proposta para os quais está previsto o recurso a atos delegados referem-se às emissões de veículos e aos respetivos limites. Dada precisamente a sua importância, essas questões foram sempre decididas pelos legisladores.</p> <p>O CESE já em várias ocasiões, nos seus pareceres, chamou a atenção para o recurso excessivo aos atos delegados. Questiona-se sobre a transparência do sistema, a boa utilização dos procedimentos e a eficácia dos mecanismos de controlo.</p>
GROW	Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007	COM(2016) 31 final	Artigo 88.º. Excesso de atos delegados relativos a elementos essenciais. Contra duração indeterminada.
GROW	Diretiva 97/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1997	COM(2014) 581 final	Artigo 55.º. Delegações e período de cinco anos ok.

Domínio	Instrumento	Referência da proposta	Observações do CESE
GROW	Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2007	COM(2014) 28 final	<p>Novo artigo 15.º-A. A Comissão pretende recorrer a atos delegados (uma dezena), nos termos do artigo 290.º do TFUE, o que limita o conteúdo concreto do regulamento.</p> <p>Alguns pontos da proposta para os quais está previsto o recurso a atos delegados referem-se às emissões de veículos e aos respetivos limites. Dada precisamente a sua importância, essas questões foram sempre decididas pelos legisladores.</p> <p>O CESE já em várias ocasiões, nos seus pareceres, chamou a atenção para o recurso excessivo aos atos delegados. Questiona-se sobre a transparência do sistema, a boa utilização dos procedimentos e a eficácia dos mecanismos de controlo.</p>
ENV	Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008	COM(2015) 595	Novo artigo 38.º-A. Delegações ok. Contra duração indeterminada.
ENV	Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999	COM(2015) 594	Contra delegação. Novo artigo 16.º demasiado vago. Contra duração indeterminada.
ENV	Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994	COM(2015) 593	Ok.
ENV	Regulamento (CE) n.º 338/97 do Conselho, de 9 de dezembro de 1996	COM(2012) 403	Atos de execução e atos delegados (artigos 19.º e 20.º) ok. Contra duração indeterminada.
ESTAT	Regulamento (CE) n.º 1177/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de junho de 2003	Revogação proposta pela COM(2016) 551	Revogação ok.
MOVE	Diretiva 2006/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2016	COM(2013) 622	CONTRA delegações. Noção de progresso científico e técnico demasiado vaga. Contra duração indeterminada.
MOVE	Diretiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de março de 2002	COM(2011) 828	Artigo 12.º. Delegações ok. Contra duração indeterminada.
MOVE	Diretiva 96/50/CE do Conselho, de 23 de julho de 1996	COM(2016) 82 final	Delegações (artigo 29.º) ok. Contra duração indeterminada.

Domínio	Instrumento	Referência da proposta	Observações do CESE
MOVE	Diretiva 91/672/CEE do Conselho, de 16 de dezembro de 1991	COM(2016) 82 final	Delegações (artigo 29.º) ok. Contra duração indeterminada.
MOVE	Diretiva 2009/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009	COM(2016) 369	Delegações e duração indeterminada a título excecional ok.
MOVE	Diretiva 1999/35/CE do Conselho, de 29 de abril de 1999	COM(2016) 371	Artigo 13.º. Delegação e duração indeterminada a título excecional ok.
MOVE	Diretiva 98/41/CE do Conselho, de 18 de junho de 1998	COM(2016) 370	Artigo 12.º-A. Delegação e duração indeterminada a título excecional ok.
SANTE	Regulamento (CE) n.º 726/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004	COM(2014) 557	Delegações (artigo 87.º-A) ok. Contra duração indeterminada.

Quadro 4

**Atos para os quais estão planeadas propostas**

Domínio	Instrumento	Observações do CESE
AGRI	Regulamento (CE) n.º 110/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008	Sem comentários sobre todos os atos por falta de espaço disponível.
CLIMA	Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009	
ENER	Regulamento (CE) n.º 713/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009	
ENER	Regulamento (CE) n.º 714/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009	
ENER	Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009	
ENV	Regulamento (CE) n.º 850/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004	
ENV	Diretiva 86/278/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1986	
ESTAT	Regulamento (CE) n.º 1166/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008	
ESTAT	Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003	

Bruxelas, 1 de junho de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

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

a) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno»

[COM(2016) 821 final — 2016/0398 (COD)];

b) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões»

[COM(2016) 822 final — 2016/0404 (COD)];

c) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o enquadramento jurídico e operacional do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços introduzido pelo Regulamento... [Regulamento CEES]»

[COM(2016) 823 final — 2016/0402 (COD)];

d) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz o Cartão Eletrónico Europeu de Serviços e as estruturas administrativas conexas»

[COM(2016) 824 final — 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Relator: **Arno METZLER**

Correlator: **Stefano PALMIERI**

Consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Conselho, 30.1.2017 Parlamento Europeu, 19.1.2017</li> <li>b) Conselho, 10.2.2017 Parlamento Europeu, 1.2.2017</li> <li>c) Parlamento Europeu, 1.2.2017 Comissão Europeia, 31.5.2017</li> <li>d) Conselho, 20.2.2017 Parlamento Europeu, 1.2.2017</li> </ul>
Base jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Artigos 53.º, n.º 1, 62.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia</li> <li>b) Artigos 46.º, 53.º, n.º 1, e 62.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia</li> <li>c) Artigos 53.º, n.º 1, e 62.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia</li> <li>d) Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia</li> </ul>
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	152/3/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE valoriza e apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de libertar todo o potencial do mercado único no que respeita ao setor dos serviços. No entanto, gostaria de chamar a atenção para o facto de que, tendo em conta a atual situação política em muitos Estados-Membros, qualquer tipo de «intervenção» da UE relacionada com domínios da estrita competência dos Estados-Membros pode gerar controvérsia política. Deste modo, mesmo nos casos em que é possível, do ponto de vista jurídico, aplicar medidas mais rigorosas de controlo do cumprimento da Diretiva, tal pode não ser oportuno num momento de grave crise política. Por conseguinte, o CESE recomenda a adoção, sempre que possível, de uma abordagem positiva que garanta a aplicação das boas práticas e a realização de consultas, em vez de medidas de execução.

1.2 O CESE secunda inteiramente o objetivo da Comissão de fomentar o diálogo entre a UE e os Estados-Membros na fase inicial de qualquer processo legislativo, a fim de evitar a adoção de atos jurídicos a nível nacional que entrem no processo de integração europeia. O CESE recomenda que este diálogo seja alargado e que a tónica seja colocada no cumprimento, não só da Diretiva Serviços, mas também do direito primário da UE e, em particular, da Carta dos Direitos Fundamentais, de forma a garantir o justo equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e a defesa dos consumidores, por um lado, e as liberdades económicas, por outro. A composição do organismo responsável pelo controlo da conformidade deve ser especificada e plenamente conforme com a legislação e os princípios acima referidos.

1.2.1 O CESE propõe que se opte por uma abordagem positiva e se estabeleça o princípio segundo o qual só o resultado positivo de um procedimento de consulta produz efeitos, sob a forma de concessão de uma «garantia de conformidade» para o projeto de medida. Na ausência de uma avaliação da conformidade positiva, a decisão da Comissão não deve ser vinculativa e devem aplicar-se os procedimentos de pós-adoção que já existem.

1.3 O CESE congratula-se com a criação de um teste de proporcionalidade pormenorizado e aprofundado, colocado à disposição dos Estados-Membros e assente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE. O CESE considera que esta solução poderia melhorar os procedimentos nacionais em matéria de proporcionalidade. O CESE salienta que o controlo da proporcionalidade exigirá uma estreita cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e as organizações profissionais.

1.3.1 O CESE considera que a obrigação de utilizar o teste antes de qualquer nova regulamentação profissional não é a melhor forma de garantir a aplicação efetiva e diligente do mesmo. Assim, recomenda que o teste seja criado apenas sob a forma de oferta de serviços à disposição das entidades reguladoras nacionais.

1.4 O CESE congratula-se com os esforços envidados para promover a mobilidade dos prestadores de serviços e considera que estes ainda se deparam com dificuldades no tocante à averiguação e ao cumprimento dos requisitos nacionais para a prestação de serviços noutro Estado-Membro. No entanto, a abordagem de transferência da responsabilidade principal pelo procedimento para as autoridades do Estado-Membro de origem está em contradição com o princípio estabelecido do Estado-Membro de acolhimento, segundo o qual as atividades das empresas e dos trabalhadores são regidas pela legislação do país em que são exercidas.

1.4.1 O CESE salienta que é necessário garantir que o princípio do país de origem não é introduzido sob nenhuma forma. Sublinha, assim, que o cartão eletrónico de serviços introduziria vários elementos com base neste princípio, permitindo que os prestadores de serviços lidem exclusivamente com o Estado-Membro de origem enquanto intermediário e exigindo que os Estados-Membros de acolhimento aceitem as decisões dos Estados-Membros de origem sobre a autenticidade dos documentos, o que limita os mecanismos de controlo e harmoniza os intercâmbios de dados com base no princípio do país de origem.

1.4.2 O CESE salienta a necessidade de garantir que os Estados-Membros de acolhimento permaneçam plenamente responsáveis pela decisão sobre os procedimentos a seguir no registo do estabelecimento secundário, incluindo os aspetos do reconhecimento profissional. O procedimento totalmente eletrónico, combinado com as possibilidades limitadas de que dispõem os Estados-Membros de acolhimento para verificarem as informações fornecidas ao Estado-Membro de origem através do cartão eletrónico de serviços, facilitará o estabelecimento de empresas «de fachada» para efeitos de evasão fiscal e de *dumping* social.

1.4.3 A fim de garantir que as informações contidas no cartão eletrónico de serviços estão sempre atualizadas e evitar a criação de um «cemitério de dados», o CESE recomenda a revisão do princípio da transmissão única, bem como a introdução de prazos de validade para o cartão eletrónico de serviços.

1.4.4 O CESE recomenda igualmente a eliminação dos procedimentos de revogação restritivos, nomeadamente a necessidade de uma decisão final do tribunal, para que cada Estado-Membro possa exercer um controlo efetivo sobre as atividades económicas realizadas no seu território.

1.4.5 A proposta fixa prazos curtos para verificar a validade das informações fornecidas por um requerente de um cartão eletrónico de serviços, que devem ser reconsiderados, a fim de conceder às autoridades o tempo necessário para tratar os pedidos.

1.4.6 A proposta legislativa deve mencionar a necessidade de prever sanções eficazes e dissuasivas, tanto para o Estado-Membro como para a empresa requerente, em caso de utilização abusiva do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços.

1.4.7 O CESE recomenda uma formulação mais clara da prioridade da Diretiva Qualificações Profissionais sobre quaisquer aspetos do reconhecimento profissional no que respeita ao novo cartão eletrónico. Importa explicitar claramente que o cartão eletrónico de serviços não pode ser atribuído a profissionais que exerçam uma profissão regulamentada no país de origem e/ou no Estado-Membro de acolhimento, independentemente de a mesma ser exercida por conta própria ou no quadro de uma empresa.

1.4.8 A fim de evitar que o cartão eletrónico seja alvo de abusos por falsos trabalhadores por conta própria, o CESE considera que este cartão não deve ser entregue a pessoas singulares que não dispõem de um conjunto organizado de pessoas e de ativos que permitam o exercício de uma atividade económica.

1.4.9 O CESE tem dúvidas de que, na sua forma atual, o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) existente, assente em questões/formulários multilingues normalizados e em intercâmbios manuais de dados a pedido dos Estados-Membros, é dependente de uma cooperação otimizada entre eles, esteja em sintonia com a evolução mais recente em matéria de partilha eletrónica de dados. Por conseguinte, o CESE considera que o sistema IMI deve ser avaliado com vista a garantir o melhor desempenho possível, bem como a compatibilidade e a complementaridade com os sistemas de intercâmbio de dados existentes a nível nacional ou dos parceiros sociais, incluindo iniciativas setoriais como os cartões de identidade sociais.

1.4.10 A proposta cria um sistema europeu harmonizado de notificação prévia para os trabalhadores destacados assente na participação voluntária dos Estados-Membros, que lançaria as bases para um alargamento obrigatório posterior que não é desejável nem compatível com as disposições da Diretiva 2014/67/UE<sup>(1)</sup>. Por conseguinte, o CESE propõe que se reconsidere a aplicação de tal sistema.

1.4.11 Com base nas preocupações suscitadas, e no facto de os requisitos de garantia mencionados poderem não ser alcançáveis mediante o sistema de intercâmbio de dados tal como atualmente concebido, o CESE considera que a utilização do cartão eletrónico na forma atual pode produzir os efeitos negativos indicados no presente parecer, os quais podem ser desproporcionais e superiores às vantagens. Por conseguinte, o CESE propõe uma consulta mais aprofundada com as partes interessadas sobre a configuração do sistema e que este seja ajustado por forma a garantir uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros antes de se dar continuidade ao processo. O CESE poderia ser convidado a lançar um debate com o objetivo de encontrar uma solução alternativa para o cartão eletrónico de serviços, a fim de integrar mais eficazmente os sistemas de registo e qualificação já existentes.

1.5 O CESE gostaria de salientar que as diferenças entre os conceitos regulamentares não indicam, por si só, uma necessidade de reforma. O Comité congratula-se com o novo indicador do caráter restritivo concebido pela Comissão Europeia, uma vez que permite um nível de análise mais elevado do que o indicador da Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE. Não obstante, deve ser explicitado claramente que o indicador do caráter restritivo é neutro, e não representa um juízo de valor ou justificação das regulamentações.

1.6 O CESE assinala que o pacote «Serviços» não contempla uma abordagem para serviços eletrónicos, embora se trate de um novo domínio de atividade emergente que requer atenção especial. Tendo em conta que o potencial de mobilidade é extremamente elevado neste setor, para os consumidores é particularmente difícil avaliar a verificação das qualificações e o respeito dos requisitos legais aplicáveis e dos requisitos mínimos de qualidade, pelo que poderão ser necessários instrumentos especiais. Uma iniciativa centrada no mercado interno dos serviços eletrónicos seria, por conseguinte, acolhida com satisfação. São necessários novos elementos nos quais assentar a confiança entre as pessoas sem que se conheça pessoalmente o prestador do serviço.

<sup>(1)</sup> JO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

1.7 No que diz respeito ao problema da confiança mútua, que é um aspeto importante do debate, nomeadamente sobre o pacote «Serviços» e o cartão eletrónico de serviços, o CESE recomenda que se avaliem os sistemas existentes de registo de profissionais e empresas e os respetivos mecanismos de acreditação e garantia da qualidade. Como o mercado interno de serviços ainda suscita preocupações assinaláveis junto dos Estados-Membros, o CESE acolheria com agrado uma iniciativa destinada a reunir mais informações sobre o impacto de uma intensificação das atividades transfronteiras. Esta iniciativa teria em conta os efeitos económicos, mas focar-se-ia principalmente noutros temas, como o emprego, as condições de trabalho e a defesa do consumidor. Caso fossem identificados problemas objetivos, os mesmos poderiam ser solucionados, a fim de reforçar a confiança dos Estados-Membros a longo prazo. Sem suficiente confiança mútua o mercado interno de serviços nunca será concretizado de forma eficaz.

## 2. Panorâmica das medidas propostas

2.1 O setor dos serviços representa dois terços da economia da UE e 90 % dos novos empregos criados. Um conjunto de medidas destinadas a facilitar a prestação de serviços por empresas e profissionais a uma base de potenciais clientes de 500 milhões de pessoas na UE dinamizará o setor dos serviços a fim de explorar todo o seu potencial.

### 2.2 Procedimento de notificação para os regimes de autorização e requisitos relativos aos serviços

2.2.1 O estabelecimento de requisitos mais rigorosos para o procedimento de notificação de medidas relacionadas com as diretivas relativas aos serviços impede os Estados-Membros de adotarem requisitos ou regimes de autorização nacionais relacionados com os serviços que sejam discriminatórios, injustificados e desproporcionados.

A proposta alarga o âmbito de aplicação do procedimento de notificação previsto pela Diretiva Serviços e define-o de modo mais claro. Estabelece um período de consulta que prevê um diálogo entre o Estado-Membro notificante, a Comissão Europeia e os outros Estados-Membros sobre a conformidade de um projeto de medida nacional com a Diretiva Serviços.

### 2.3 Teste de proporcionalidade a realizar antes da adoção de nova regulamentação de uma profissão

2.3.1 Os Estados-Membros têm, muitas vezes, boas razões para regulamentar as profissões, com base na necessidade de proteger objetivos essenciais de interesse público. Compete ao Estado-Membro avaliar caso a caso se é necessário impor restrições ao acesso e ao exercício de atividades profissionais.

2.3.2 Por forma a evitar um impacto negativo na prestação de serviços e na mobilidade dos profissionais causado pelas discrepâncias na avaliação da proporcionalidade da regulamentação das profissões em toda a UE, é criado um teste de proporcionalidade a realizar pelos Estados-Membros antes de adotarem ou alterarem as respetivas regulamentações nacionais das profissões.

2.3.3 A diretiva define os principais critérios a ter em conta na avaliação, tais como, por exemplo, a natureza dos riscos, o âmbito das atividades reservadas, a relação entre as qualificações e as atividades, o impacto económico de uma medida, etc.

2.3.4 Os Tratados preveem que a regulamentação deve ser proporcional, mas, à parte disso, a escolha das profissões a regulamentar e das respetivas modalidades continua a ser da competência dos Estados-Membros.

### 2.4 Cartão Eletrónico Europeu de Serviços

2.4.1 O cartão eletrónico é um novo procedimento totalmente eletrónico para trabalhadores por conta própria e empresas de diversos domínios, como o setor da construção, os serviços de limpeza ou os serviços empresariais. Substituirá as formalidades administrativas em diferentes línguas, uma vez que o prestador de serviços segue um procedimento na língua e com a administração do país de origem.

2.4.2 O procedimento do cartão eletrónico baseia-se na cooperação entre os Estados-Membros de origem e de acolhimento, estabelecida através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) existente. Este não altera a substância das regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores ao abrigo das Diretivas 96/71/CE<sup>(2)</sup> e 2014/67/UE<sup>(3)</sup>.

2.4.3 O Cartão Eletrónico Europeu de Serviços é semelhante à carteira profissional europeia. Contudo, enquanto a carteira profissional europeia facilita a prestação de serviços através do reconhecimento das qualificações profissionais de pessoas singulares enquanto trabalhadoras por conta de outrem ou prestadoras de serviços por conta própria, o cartão eletrónico contempla uma gama de requisitos muito mais alargada.

<sup>(2)</sup> JO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

## 2.5 Recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais

2.5.1 Dado que a regulamentação dos serviços profissionais é uma prerrogativa dos Estados-Membros, estão em vigor diferentes modelos regulamentares. Independentemente do modelo aplicável em cada país ou região, o objetivo da comunicação é ajudar os Estados-Membros a eliminar restrições significativas específicas injustificadas e promover a criação de uma consciência regulamentar «virtuosa» por parte dos Estados-Membros.

2.5.2 As recomendações de reforma incidem numa ampla gama de requisitos e fornecem uma análise pormenorizada das regulamentações aplicáveis aos arquitetos, engenheiros civis, contabilistas, advogados, agentes de patentes, agentes imobiliários e guias turísticos. Nem todas são consideradas pela Comissão Europeia como violações do direito da União.

2.5.3 A Comissão Europeia definiu um novo indicador do caráter restritivo da regulamentação profissional, a fim de apoiar a análise qualitativa dos entraves, que abrange os seguintes aspetos: abordagem regulamentar, requisitos de qualificação, outros requisitos de acesso e requisitos relativos ao exercício.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE valoriza e apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de libertar todo o potencial do mercado único no que respeita ao setor dos serviços. As medidas convergentes do pacote «Serviços» proporcionam, sem dúvida, uma abordagem sólida tendo em vista a realização deste objetivo. No entanto, o CESE gostaria de chamar a atenção para o facto de que, tendo em conta a grave crise política que se vive em muitos Estados-Membros, qualquer tipo de «intervenção» da UE relacionada com domínios da estrita competência dos Estados-Membros pode gerar controvérsia política. Quer os poderes legislativos, que poderão parecer restringidos pelo novo procedimento de notificação e pelo teste de proporcionalidade obrigatório, quer os sistemas tradicionais consolidados de regulamentação profissional nacional são frequentemente considerados alicerces dos sistemas nacionais e devem, por conseguinte, ser tratados como questões sensíveis. Mesmo que seja possível, do ponto de vista jurídico, aplicar medidas de controlo do cumprimento da Diretiva mais rigorosas, tal pode não ser judicioso dada a situação atual. Uma abordagem positiva que reforce as boas práticas ou que siga um modelo de consultoria poderia revelar-se mais eficaz.

3.1.1 O CESE sublinha que é necessário dedicar a devida atenção à qualidade e segurança dos serviços prestados na União Europeia.

3.1.2 Além disso, o CESE pretende assinalar que os domínios da saúde e da proteção dos doentes são particularmente sensíveis. Embora a ação da Comissão possa ser complementar à dos Estados-Membros, importa respeitar a plena responsabilidade que lhes cabe, bem como a possibilidade de porem em prática medidas mais exigentes em matéria de proteção dos doentes, tal como previsto no artigo 168.º do TFUE.

3.2 Uma vez que é essencial garantir que os principais intervenientes aderem à nova regulamentação da sua atividade profissional, o CESE propõe que, para assegurar uma regulamentação sólida e eficaz, se consultem as partes interessadas, tais como as organizações profissionais, os parceiros sociais, as instituições de defesa do consumidor e as organizações da sociedade civil, sobre a aplicação prática das medidas previstas.

3.3 Devemos estar cientes de que a introdução de novas obrigações e medidas de execução neste contexto pode dar a impressão de que se considera, de um modo geral, que os Estados-Membros não têm capacidade suficiente para compreender as exigências da Diretiva Serviços e da Diretiva Qualificações Profissionais, quando, na realidade, instrumentos legislativos como os testes de proporcionalidade constituem requisitos fundamentais de qualquer processo legislativo nacional na grande maioria dos Estados-Membros.

3.4 Muitas disposições do pacote «Serviços» podem dificultar a distinção entre a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento. O CESE salienta, portanto, a importância de manter esta distinção — claramente definida na Diretiva Serviços e na Diretiva Qualificações Profissionais, bem como na jurisprudência do Tribunal de Justiça —, não só aquando da avaliação dos resultados de um teste de proporcionalidade aplicado às novas regulamentações nacionais das profissões mas também da execução do regulamento e da diretiva relativos ao Cartão Eletrónico Europeu de Serviços. Por conseguinte, a fim de garantir a concorrência leal entre as empresas, importa proibir as medidas discriminatórias e respeitar as condições de trabalho definidas pela legislação e pelas convenções coletivas do país de acolhimento, bem como os direitos dos consumidores e a regulamentação em matéria de saúde e segurança.

3.5 O CESE observa que o crescimento do setor dos serviços não deve dar azo ao *dumping* social e à fraude<sup>(4)</sup>. Por conseguinte, o Comitê sublinha a falta de salvaguardas suficientes para manter um elevado nível de direitos dos trabalhadores e de defesa dos consumidores em todos os Estados-Membros, e salienta que se corre o risco de introduzir o princípio do país de origem, que violaria as regras fundamentais segundo as quais as atividades das empresas e dos trabalhadores são reguladas pela legislação do país no qual são exercidas.

<sup>(4)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 1.

3.6 O CESE partilha da opinião das partes interessadas dos setores visados pela proposta de Cartão Eletrónico Europeu de Serviços e interroga-se quanto ao valor acrescentado e à utilidade desta iniciativa legislativa.

3.7 Infelizmente, o pacote de medidas relativas ao mercado interno proposto não aborda os problemas da vida real com que se deparam alguns dos setores visados pelas propostas. O CESE considera que é importante reduzir as possibilidades de fraude e abuso do mercado interno por empresas desonestas, a fim de criar condições de concorrência equitativas e instaurar um clima de confiança mútua entre os Estados-Membros e as diferentes partes interessadas.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 Procedimento de notificação para os regimes de autorização e requisitos relativos aos serviços

4.1.1 O CESE partilha o objetivo da Comissão de fomentar o diálogo entre si e os Estados-Membros numa fase inicial do processo legislativo, a fim de evitar a adoção de normas que dificultem o funcionamento do mercado único. Deve, inclusivamente, ponderar-se o alargamento deste diálogo e colocar a tónica no cumprimento, não só da Diretiva Serviços, mas também do direito primário da UE e, em particular, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, já que tal garantiria o justo equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e a defesa dos consumidores, por um lado, e as liberdades económicas, por outro. A composição do organismo responsável pelo controlo da conformidade deve ser clarificada e plenamente conforme com a legislação e os princípios acima referidos e deve assegurar a sua representatividade e independência.

4.1.2 Contudo, o CESE chama a atenção para o facto de o impacto direto da proposta nos processos legislativos nacionais se afigurar considerável.

4.1.3 A proposta alarga o âmbito de aplicação do procedimento de notificação previsto pela Diretiva Serviços e também é muito complexa. Combinado com um período de *statu quo*, limita a possibilidade de os legisladores nacionais procederem a reformas num curto espaço de tempo, mesmo em casos de pequenas alterações legislativas.

4.1.4 As medidas de execução, tais como o período de *statu quo*, o mecanismo de alerta e a decisão da Comissão que exige que o Estado-Membro se abstenha da adoção do projeto de medida, atrasam consideravelmente os processos legislativos nacionais e transformam-se em importantes restrições à liberdade do legislador nacional. A fim de garantir um processo legislativo democrático, é necessário preservar plenamente o poder legislativo dos parlamentos nacionais. O CESE tem sérias dúvidas de que seja proporcionado, ou oportuno, interferir nos processos legislativos nacionais através da criação de medidas de execução mais rigorosas, mesmo em matérias abrangidas pelo princípio da subsidiariedade, quando existem procedimentos de pós-adoção perfeitamente adequados.

4.1.5 As decisões negativas relativas à conformidade dos projetos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais não devem ser vinculativas. O CESE propõe que apenas o resultado positivo de um procedimento de consulta produza efeitos, sob a forma de concessão de uma «garantia de conformidade» para o projeto de medida. Esta abordagem positiva proporcionaria benefícios consideráveis aos Estados-Membros e constituiria uma motivação para se empenharem plenamente no procedimento de consulta previsto e aceitarem os esforços envidados neste âmbito. Na ausência de uma avaliação de conformidade positiva, podem aplicar-se os procedimentos de pós-adoção que já existem.

4.1.6 O CESE sublinha que, tal como estabelecido pela Diretiva Serviços, o procedimento de notificação não afeta o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções coletivas.

##### 4.2 Teste de proporcionalidade a realizar antes da adoção de nova regulamentação de uma profissão

4.2.1 O CESE congratula-se com a introdução de um teste de proporcionalidade pormenorizado e aprofundado, colocado à disposição dos Estados-Membros, assente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, e considera que esta solução poderia melhorar os procedimentos nacionais em matéria de proporcionalidade.

4.2.2 O Comité salienta que o controlo da proporcionalidade centrado nos requisitos profissionais exigirá uma estreita cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e as organizações profissionais com competências para assegurar a qualidade das profissões regulamentadas em questão. Deve igualmente prever o direito de os parceiros sociais e as organizações de defesa do consumidor serem consultados, de modo a garantir o pleno cumprimento dos direitos dos trabalhadores e dos consumidores. A estrutura destas organizações deve ser da estrita responsabilidade dos Estados-Membros.

4.2.3 Não obstante, o CESE tem dúvidas de que uma diretiva que impõe uma obrigação de realizar o teste antes de qualquer nova regulamentação profissional seja a melhor forma de fazer aplicar este teste. Por este motivo, preferiria a formulação de orientações que permitissem aos Estados-Membros adaptar o teste para o integrar da melhor maneira nos seus sistemas legislativos.

4.2.4 Muitos dos critérios de proporcionalidade propostos que têm de ser tidos em conta são bastante amplos e abertos, permitindo várias respostas dependendo da abordagem de teste escolhida, do facto de serem testadas pessoas ou entidades, etc. Como tal, os testes são adequados enquanto orientações de apoio, mas menos como um procedimento obrigatório com um impacto considerável em todo o processo legislativo. Além disso, para evitar a impressão de que os critérios mencionados são considerados, de um modo geral, obstáculos, deve ser garantido que a lista é neutra, e não representa um juízo de valor ou justificação das regulamentações. De qualquer forma, sempre que possível, os critérios devem ser tão concretos e objetivos quanto possível a fim de funcionarem como indicadores.

4.2.5 Os testes de proporcionalidade já são requisitos básicos de qualquer processo legislativo nacional na grande maioria dos Estados-Membros. A harmonização dos critérios de proporcionalidade interferiria nas competências legislativas nacionais e poderia conduzir à criação de obrigações desproporcionadas em alguns Estados-Membros e a novas distorções no mercado.

4.2.6 A diretiva apenas abrange a regulamentação *ex ante* (como a proteção do título, o registo obrigatório, os requisitos de qualificação, etc.), embora a regulamentação *ex post* (tais como os regimes de certificação profissional, as regulamentações locais ou as licenças de construção) possa impor restrições significativas à prestação de serviços. Por este motivo, uma comparação objetiva dos sistemas reguladores afigura-se difícil.

4.2.7 A obrigação de apresentar relatórios de proporcionalidade com base num sistema de testes bastante complexo e até, em parte, científico, poderia atrasar consideravelmente ou mesmo impedir qualquer reforma no âmbito da regulamentação profissional.

4.2.8 Embora a Comissão Europeia saliente que continua a ser da competência dos Estados-Membros decidir se e como regulamentam uma profissão, esta liberdade é muito teórica. De qualquer forma, se o resultado do teste obrigatório for negativo, dificilmente será possível ao legislador alegar a conformidade com a Diretiva Serviços. Além disso, a proposta deve ser vista no âmbito de um novo procedimento de notificação ao abrigo da Diretiva Serviços, uma vez que, no que se refere às regulamentações profissionais, as medidas se inscreveriam, na maior parte das vezes, no âmbito de ambas as diretivas. A margem de manobra do legislador é praticamente nula, uma vez que a obrigação de notificação exige igualmente a apresentação de informações que demonstrem a conformidade com a Diretiva Serviços, o que, no caso dessas medidas sobrepostas, equivaleria aos resultados do teste de proporcionalidade.

4.2.8.1 Por conseguinte, o CESE tem dúvidas de que os benefícios da introdução de uma obrigação de aplicar um teste de proporcionalidade harmonizado, em termos de restrição do legislador nacional — especialmente no quadro do procedimento de notificação mais rigoroso proposto — possam compensar o seu impacto negativo. Considera que se poderiam obter efeitos semelhantes, sem os impactos negativos, através do estabelecimento de orientações não obrigatórias ou de uma oferta de consultoria.

### 4.3 Cartão Eletrónico Europeu de Serviços

4.3.1 O CESE congratula-se com o esforço de promoção da mobilidade dos prestadores de serviços e entende que a averiguação e o cumprimento dos requisitos nacionais para a prestação de serviços noutro Estado-Membro podem ainda ser difíceis para os prestadores de serviços.

4.3.2 No entanto, a abordagem de transferência da responsabilidade principal pelo procedimento para as autoridades do Estado-Membro de origem está em contradição com o princípio estabelecido do Estado-Membro de acolhimento. O cartão eletrónico de serviços não deve impedir ou dificultar os controlos que o Estado-Membro de acolhimento deve levar a cabo sobre atividades económicas realizadas no seu território. Por conseguinte, o cartão eletrónico de serviços proposto não deve incluir elementos do princípio do país de origem. No entanto, o CESE manifesta o seu apoio a iniciativas destinadas a reforçar a confiança entre os Estados-Membros, nomeadamente através de compromissos claros relativos a sistemas de controlo e de intercâmbio de dados adequados e corretos.

4.3.3 Há razões para crer que algumas características do cartão eletrónico de serviços como, por exemplo, o «princípio da transmissão única» para a apresentação de informações, o seu período de validade indeterminado, a obrigação de os Estados-Membros utilizarem as informações contidas no cartão eletrónico de serviços sem haver a possibilidade de solicitar numa fase posterior provas da validade das informações prestadas, bem como os processos de revogação restritivos que podem exigir uma decisão final do tribunal, poderiam colocar significativamente em risco o controlo da conformidade com a legislação nacional e o respeito dos direitos dos trabalhadores.

4.3.4 O CESE salienta igualmente a importância de assegurar que a utilização do sistema IMI não altera a substância das regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores ao abrigo da Diretiva 2014/67/UE e que a revisão da Diretiva Destacamento de Trabalhadores, que está a ser analisada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, estabeleça claramente o princípio de «salário igual para trabalho igual no mesmo local», respeitando as condições de trabalho estabelecidas pela legislação e pelas convenções coletivas do Estado-Membro de origem, bem como a saúde e a segurança, a defesa do consumidor e a proteção do ambiente.

4.3.5 Não é claro qual o impacto que a proposta de um Cartão Eletrónico Europeu de Serviços teria nos cartões de identificação sociais existentes a nível setorial, criados pelas autoridades nacionais ou pelos parceiros sociais, e de que modo poderão interagir com o alargamento proposto do sistema IMI. Além disso, há dados, incluindo um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, que apontam para a existência de algumas lacunas no atual sistema IMI que importa colmatar, ligadas, por exemplo, à carga de trabalho associada e à falta de clareza das respostas aos pedidos <sup>(5)</sup>. Por conseguinte, o CESE considera que o sistema IMI deve ser reavaliado e que, atualmente, ainda não está em condições de garantir uma cooperação ótima entre os Estados-Membros. As melhorias a introduzir no sistema IMI devem ter como finalidade favorecer a realização de controlos mais eficazes no país em que a atividade económica é exercida e a complementaridade com os sistemas existentes, e ter em conta as possibilidades de partilha de dados em tempo real (acesso direto aos bancos de dados) para além do intercâmbio manual de dados que já é possível no quadro do sistema IMI.

4.3.6 O CESE receia que o princípio do país de origem possa ser introduzido sub-repticiamente. O cartão eletrónico de serviços introduz vários elementos com base no princípio do país de origem, permitindo que os prestadores de serviços lidem exclusivamente com o Estado-Membro de origem enquanto intermediário e exigindo que os Estados-Membros de acolhimento aceitem as decisões dos Estados-Membros de origem sobre a validade dos documentos e a veracidade do seu conteúdo, o que limita os mecanismos de controlo e harmoniza os intercâmbios de dados com base no princípio do país de origem.

4.3.7 O facto de, tal como proposto, uma autoridade de coordenação ter de verificar os requisitos nacionais no mais curto prazo possível afigura-se particularmente problemático. Estes prazos deverão ser reexaminados uma vez que a autoridade competente pelo cartão eletrónico de serviços tem de tratar cada caso e as diferentes exigências legais que lhe estão associadas em coordenação com as demais autoridades competentes pertinentes. Por outro lado, deve ser indicado de forma mais clara que a Diretiva Qualificações Profissionais tem prioridade sobre quaisquer aspetos do reconhecimento profissional no que respeita ao novo cartão eletrónico.

4.3.8 O procedimento totalmente eletrónico, combinado com possibilidades limitadas para os Estados-Membros de acolhimento verificarem as informações fornecidas ao Estado-Membro de origem através do cartão eletrónico de serviços, facilitará o estabelecimento de empresas «de fachada» para efeitos de evasão fiscal e de *dumping* social. Por conseguinte, o CESE considera que o procedimento necessita de mais ajustamentos para garantir que tais consequências possam ser evitadas.

4.3.8.1 Além disso, a proposta não esclarece quais os elementos que devem ser avaliados pelo Estado-Membro de origem para declarar que um prestador de serviços está legalmente estabelecido no país. Em particular, não há qualquer referência aos elementos factuais enunciados na Diretiva 2014/67/UE para determinar se uma empresa exerce genuinamente atividades substanciais no Estado-Membro.

4.3.9 A verificação das identidades e o exame pormenorizado dos documentos originais são fundamentais para evitar a entrada de empresas desonestas e criminosas (um debate semelhante bloqueou a Diretiva relativa às sociedades unipessoais de responsabilidade limitada <sup>(6)</sup>). Por conseguinte, o Estado-Membro de acolhimento deve ser plenamente responsável pelo procedimento de emissão de um Cartão Eletrónico Europeu de Serviços.

4.3.9.1 Os Estados-Membros de acolhimento devem ser responsáveis pela decisão sobre os procedimentos a seguir para o registo dos estabelecimentos secundários, incluindo os aspetos ligados ao reconhecimento profissional. A participação dos Estados-Membros de origem como intermediários no âmbito de um procedimento para o estabelecimento de uma sucursal imporá uma carga administrativa adicional às autoridades do Estado-Membro de origem e do Estado-Membro de acolhimento e pode impedir a realização de controlos pormenorizados no país no qual se verificam os abusos — por exemplo, dos direitos dos consumidores e dos trabalhadores.

4.3.10 Embora a proposta de regulamento exclua do seu âmbito de aplicação os sistemas de notificação prévia dos trabalhadores destacados, estabelece um sistema europeu harmonizado de notificação prévia para os trabalhadores destacados com base na participação voluntária dos Estados-Membros. Tal abriria o caminho para uma expansão obrigatória posteriormente, o que não é nem desejável nem compatível com as disposições da Diretiva 2014/67/UE. Durante os debates políticos sobre a Diretiva de Execução 2014/67/UE, foi claramente acordado que o Estado-Membro de acolhimento era a autoridade nacional competente para criar instrumentos de execução (artigo 9.º da Diretiva 2014/67/UE).

4.3.11 Os procedimentos de cancelamento do cartão eletrónico de serviços podem exigir uma decisão definitiva de um tribunal para produzir efeitos e disponibilizam aos prestadores de serviços vários mecanismos para continuarem, entretanto, a prestar os seus serviços. Tal impede o Estado-Membro de acolhimento de realizar controlos *ex post* eficazes, prejudicando a aplicação dos direitos dos trabalhadores e da legislação em vigor. Além disso, as propostas legislativas não incluem sanções dissuasivas, nem contra o Estado-Membro nem contra a empresa requerente, em caso de utilização abusiva do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços.

<sup>(5)</sup> Relatório Especial de 2016 do Tribunal de Contas Europeu intitulado «A Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva Serviços?», p. 25.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 212 final (JO C 458 de 19.12.2014, p. 19).

4.3.12 O regulamento autoriza as pessoas singulares a requererem um cartão eletrónico de serviços. Existe um risco significativo em alguns setores de o cartão ser utilizado de forma abusiva, facilitando assim o falso trabalho por conta própria.

4.3.13 Dado que o estatuto de trabalhador por conta própria ou de assalariado depende da forma como a atividade é exercida, a autoridade do Estado-Membro de origem não pode emitir um cartão eletrónico que declare que determinada pessoa exerce uma atividade de trabalhador por conta própria de acordo com as regras do Estado-Membro de acolhimento.

4.3.14 Em alguns casos, a revogação do cartão eletrónico de serviços para os trabalhadores por conta própria exige uma decisão definitiva de um tribunal. Tal impediria o rápido cancelamento em caso de utilização abusiva e permitiria que os falsos trabalhadores por conta própria continuassem a exercer a sua atividade até ser proferida uma decisão definitiva de um tribunal. Desta forma, criar-se-ia uma grande lacuna que comprometeria os esforços desenvolvidos no combate ao trabalho não declarado, como a Plataforma Europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado.

4.3.15 O CESE gostaria de chamar a atenção para o facto de que, a nível da UE, um procedimento semelhante para a emissão de formulários para o documento portátil A1 no âmbito do destacamento de trabalhadores revelou já que basear-se exclusivamente no Estado-Membro de origem para validar dados relativos aos prestadores de serviços que são acolhidos pode ser problemático, especialmente no caso de falso trabalho por conta própria. A avaliação de impacto que acompanha a proposta de alteração da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores sugere que a exatidão das informações contidas nos documentos portáteis A1 não pode ser garantida devido, nomeadamente, à ausência de controlos formais pelas autoridades nos países de origem <sup>(7)</sup>.

4.3.16 A proposta cria um instrumento harmonizado para fornecer informações sobre a cobertura de seguro. No entanto, uma vez que este será associado ao cartão eletrónico de serviços, as informações só terão de ser fornecidas uma vez, o que poderá tornar menos eficazes as inspeções e os controlos nos Estados-Membros de acolhimento.

4.3.16.1 Além disso, as seguradoras serão obrigadas a calcular os prémios com base no historial do Estado-Membro de origem, o que interferirá com o direito e a responsabilidade das companhias de seguros na avaliação dos riscos.

4.3.17 A Comissão reserva-se uma vasta gama de competências de execução para definir o conteúdo e os parâmetros técnicos do cartão eletrónico de serviços. No entanto, a harmonização neste domínio pode limitar a capacidade de os Estados-Membros controlarem eficazmente o respeito, pelos novos prestadores de serviços, dos direitos dos trabalhadores em matéria de saúde e segurança.

#### 4.4 *Recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais*

4.4.1 O CESE gostaria de salientar que as diferenças entre os conceitos regulamentares não indicam, por si só, uma necessidade de reforma. Muitas das regulamentações têm como base as tradições e a experiência. São importantes para a defesa do consumidor e devem ser preservadas. O princípio da «equivalência» assenta na existência desses sistemas diferentes. O CESE tem em consideração o facto de os sistemas profissionais nacionais se basearem em longas tradições. O projeto de investigação mostra resultados bastante diferentes em relação aos benefícios das medidas de desregulamentação.

4.4.2 O CESE congratula-se com o novo indicador do carácter restritivo, uma vez que permite um nível de análise mais elevado do que o indicador da Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE. Ainda há pormenores que devem ser reanalisados (por exemplo, não parece adequado considerar o desenvolvimento profissional contínuo como uma restrição negativa). O CESE gostaria de salientar que, a fim de proporcionar uma visão não discriminatória dos diferentes sistemas regulamentares, seria necessário incluir não só regulamentação *ex ante* (por exemplo, a proteção do título e requisitos de qualificação), como também regulamentação *ex post* (requisitos em códigos de construção e licenças urbanísticas). Além disso, deve ser explicitado claramente que o indicador do carácter restritivo é neutro, e não representa um juízo de valor ou uma justificação das regulamentações.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(7)</sup> SWD(2016) 52, p. 8.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que diz respeito à aplicação temporária de um mecanismo generalizado de autoliquidação em relação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços acima de um determinado limiar»**

[COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS)]

(2017/C 288/06)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Conselho Europeu, 25.1.2017
Base jurídica	Artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	13.12.2016
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	6.4.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	142/1/1

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com as medidas tomadas pela União Europeia com vista a combater todas as formas de fraude fiscal e considera que o mecanismo de autoliquidação para a cobrança do IVA pode representar um instrumento útil na luta contra a fraude de tipo «carrossel» e a evasão ao IVA.

1.2 No entanto, a utilização do mecanismo de autoliquidação, com carácter derogatório relativamente aos princípios consolidados em matéria de IVA, não pode prejudicar o mercado interno, devendo ser temporária e devidamente avaliada pela Comissão no que respeita às possíveis repercussões negativas para o mercado interno. O CESE manifesta a sua preocupação com o risco de uma eventual fragmentação do sistema de IVA decorrente das medidas propostas, tendo também em conta as medidas previstas na primeira fase do plano de ação da Comissão sobre o IVA, que atualmente é, em princípio, aplicável apenas a determinados fornecimentos de bens e não aos serviços <sup>(1)</sup>.

1.3 Em particular, é necessário avaliar se os benefícios daí resultantes na luta contra a fraude não são anulados por eventuais efeitos adversos sobre a coesão do mercado único. Por este motivo, a Comissão deve acompanhar de forma permanente o funcionamento do mecanismo generalizado de autoliquidação (MGAL), mantendo a possibilidade de intervir em caso de desenvolvimentos negativos.

1.4 O CESE recomenda que seja dada especial atenção ao princípio da proporcionalidade, uma vez que o custo de conformidade associado à criação de um mecanismo de autoliquidação, para as pequenas e médias empresas, pode ser elevado e ter impacto nos fluxos de caixa, com o risco de problemas de liquidez, em particular para as PME, causados pelo MGAL.

1.5 O CESE chama a atenção para estudos <sup>(2)</sup> que demonstraram que os mecanismos de autoliquidação e de pagamento fracionado até agora criados têm, muitas vezes, conduzido a problemas de fluxos de caixa em empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais. Por outras palavras, as tentativas de combater a fraude fiscal cometida por uma minoria de empresas desonestas causaram obstáculos operacionais significativos para os operadores económicos cumpridores das suas obrigações fiscais, que criam postos de trabalho e valor no mercado interno.

<sup>(1)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (ponto 1.3).

<sup>(2)</sup> Ver o estudo da associação italiana de artesanato: CNA, «Reverse Charge e Split Payment: in fumo la liquidità delle imprese» [Autoliquidação e Pagamento Fracionado: A liquidez das empresas desfeita em fumo], 2015.

1.6 O CESE sublinha que as soluções adotadas para combater a fraude ao IVA não devem impor encargos excessivos e desproporcionados às empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais, em especial as PME. Efetivamente, como já referido pelo CESE em relação ao plano de ação da Comissão sobre o IVA, as empresas de boa-fé devem ser protegidas, evitando impor-lhes novas medidas excessivas<sup>(3)</sup>.

1.7 O CESE observa que a dimensão nacional da luta contra a fraude fiscal exige que cada Estado-Membro seja inteiramente responsável pelo funcionamento do seu próprio sistema fiscal e crie instrumentos de combate à fraude ao IVA que não prejudiquem ou afetem o funcionamento dos sistemas fiscais dos outros Estados-Membros.

1.8 De um modo geral, para o CESE, as medidas propostas não devem afetar negativamente os objetivos definidos no plano de ação sobre o IVA, nem prejudicar ou atrasar a sua realização completa e atempada. O Comité considera que é chegado o momento de dar um passo qualitativo neste domínio para apoiar o mercado único e contribuir para o emprego, o crescimento, o investimento e a competitividade. Além disso, no entender do Comité, é importante executar todos os elementos do plano de ação como partes integrantes de um todo indivisível<sup>(4)</sup>.

1.9 Com vista ao bom funcionamento da proposta legislativa em apreço e a uma futura menor necessidade de recorrer a outras derrogações relativamente aos princípios e normas estabelecidos sobre o funcionamento do sistema de IVA da UE, os Estados-Membros requerentes da aplicação do MGAL devem impor obrigações concretas e específicas de faturação eletrónica a fim de garantir a rastreabilidade total dos pagamentos.

## 2. Proposta da Comissão

2.1 Na sua comunicação de 7 de abril de 2016, a Comissão Europeia apresentou o seu plano de ação sobre o IVA. A esta comunicação seguir-se-á, em 2017, uma proposta legislativa com vista a reformar e modernizar o atual quadro de normas europeias relativas ao IVA.

2.2 O plano de ação da Comissão e a futura proposta legislativa prevista para 2017 têm, entre outros, como objetivo a redução dos desvios do IVA — isto é, a diferença entre o que deve ser obtido em termos de receita do IVA e o que é efetivamente pago — através da limitação das fraudes cometidas no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado.

2.3 Enquanto se aguarda a conclusão da reforma do sistema europeu de IVA e a pedido de alguns governos nacionais, a Comissão reconheceu a necessidade urgente de permitir temporariamente que alguns Estados-Membros implementem mecanismos generalizados de autoliquidação (MGAL).

2.4 A criação de um MGAL é regulamentada pela Comissão Europeia com a proposta de diretiva objeto do presente parecer (2016/0406 — CNS), que visa a alteração da Diretiva 2006/112/CE em vigor.

2.5 Considerando que o MGAL constitui uma derrogação de um dos princípios da regulamentação europeia em matéria de IVA — o dos pagamentos fracionados —, a Comissão decidiu permitir a aplicação de tal mecanismo por parte dos Estados-Membros em condições específicas.

2.6 Especificamente: a) o Estado-Membro tem de apresentar um desvio do IVA superior em 5 pontos percentuais à mediana europeia; b) a fraude de tipo «carrossel» tem de ser responsável por mais de 25 % do desvio do IVA do Estado-Membro; c) há que demonstrar que outras medidas de controlo não são suficientes para combater a fraude no território do Estado-Membro.

2.7 A fim de evitar que a aplicação generalizada do mecanismo de autoliquidação possa criar problemas em termos de fragmentação do mercado interno, tal como sublinhado por alguns Estados-Membros, a Comissão previu a possibilidade de reconsiderar a aplicação dos mecanismos no caso de estes terem um impacto negativo no mercado interno, indo contra os objetivos gerais da União Europeia.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A evasão ao IVA é uma epidemia europeia que deve ser combatida. A forma de fraude ao IVA mais insidiosa é a chamada fraude de tipo «carrossel», que o mecanismo de autoliquidação na gestão do IVA visa combater.

<sup>(3)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (ponto 1.9).

<sup>(4)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (pontos 1.1 e 1.2).

3.2 Por conseguinte, o CESE acolhe favoravelmente a introdução de mecanismos adequados de combate à fraude fiscal, observando, no entanto, que quaisquer derrogações relativamente à coerência do sistema de IVA europeu devem ser temporárias, proporcionadas e devidamente avaliadas no que respeita às possíveis repercussões negativas para o mercado interno. Isto é particularmente importante, dado que o artigo 113.º do Tratado, que está na base da proposta legislativa da Comissão, prevê a possibilidade de intervir em matéria fiscal através de medidas de harmonização destinadas a assegurar o correto funcionamento do mercado interno e a não distorção da concorrência.

3.3 De um modo geral, as medidas propostas não devem afetar negativamente os objetivos definidos no plano de ação sobre o IVA, nem prejudicar ou atrasar a sua realização completa e atempada. É chegado o momento de dar um passo qualitativo para apoiar o mercado único e contribuir para o emprego, o crescimento, o investimento e a competitividade.

3.4 Além disso, é importante procurar executar todos os elementos do plano de ação como partes integrantes de um todo indivisível, na medida em que tal permitirá resolver, de forma abrangente, uma grande parte das fraudes ao IVA.

3.5 O princípio da proporcionalidade mencionado na proposta da Comissão deverá, pois, ser respeitado, tomando devidamente em consideração, entre os vários interesses públicos a conciliar, o interesse geral de não prejudicar a harmonização dos sistemas de IVA nacionais, tendo em vista a plena consolidação do mercado interno.

3.6 Tendo em conta o que precede, é adequado reconhecer que a política de combate à evasão, incluindo a evasão aos impostos harmonizados, continua a ser predominantemente da competência dos Estados-Membros e que as administrações financeiras têm um forte caráter nacional. Simultaneamente, também as informações estatísticas sobre o fenómeno da fraude seguem lógicas nacionais, assim como os hábitos e as formas de evasão e de luta.

3.7 Deste ponto de vista, um instrumento derogatório relativamente às normas da UE desenvolvido com vista ao combate à evasão e ativado pelos Estados-Membros é conforme à prevalência de responsabilidade e apropriação, por parte dos governos nacionais, das funções de combate à fraude. Neste contexto, a proposta da Comissão respeita o princípio da subsidiariedade, permitindo aos Estados-Membros intervirem a nível nacional para combater os fenómenos ilícitos no domínio da fiscalidade.

3.8 Não obstante, o CESE observa que a dimensão nacional da luta contra a fraude fiscal exige também que cada Estado-Membro seja inteiramente responsável pelo funcionamento do seu próprio sistema fiscal e crie instrumentos de combate à fraude ao IVA que não prejudiquem ou afetem o funcionamento dos sistemas fiscais dos outros Estados-Membros.

3.9 A derrogação prevista na proposta da Comissão através do mecanismo de autoliquidação não é generalizada, estando antes sujeita a condições específicas e, em qualquer caso, é opcional para os Estados-Membros, que podem requerer a aplicação da derrogação em determinadas condições.

3.10 Os Estados-Membros que requerem a derrogação através do mecanismo de autoliquidação devem apresentar um desvio do IVA superior em 5 pontos percentuais à mediana europeia. Se se considerar que a mediana europeia é de 14 %, a superação de 5 pontos percentuais afigura-se substancial e suficiente para a adoção de medidas extraordinárias destinadas a reduzir esse desvio <sup>(5)</sup>.

3.11 Do mesmo modo, o requisito proposto pela Comissão relativamente à fraude de tipo «carrossel» como causa dos desvios do IVA (superior a 25 %) é sustentado por provas de instrução adequadas, quando comparado com a mediana europeia (24 %) <sup>(6)</sup>.

3.12 Do mesmo modo, o CESE considera aceitável a cláusula geral de que o Estado-Membro deve registar dificuldades administrativas no combate à fraude ao IVA, uma vez que esta condição mostra que um MGAL é a medida mais eficaz e proporcionada para alcançar o objetivo de redução dos desvios do IVA, em conformidade com o interesse público, tanto da UE como dos Estados-Membros.

3.13 A proposta da Comissão prevê que o mecanismo de autoliquidação seja aplicável a transações de valor superior a 10 000 EUR. O CESE considera a regra *de minimis* aceitável, dados os interesses diversos e muitas vezes diametralmente opostos a ter simultaneamente em consideração no âmbito da luta contra a evasão fiscal, da harmonização dos sistemas fiscais e da simplificação dos encargos administrativos relacionados com as obrigações fiscais.

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 457 final, p. 18.

<sup>(6)</sup> SWD(2016) 457 final, p. 15.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A avaliação de impacto regulamentar realizada pela Comissão revela que a adoção de um MGAL não é necessariamente eficaz contra todas as fraudes possíveis e que, de facto, poderão surgir mais fraudes sob novas formas ou em outros Estados-Membros que não os mais afetados atualmente. Por conseguinte, a Comissão deve acompanhar de forma adequada o funcionamento do MGAL, intervindo em caso de desenvolvimentos negativos no funcionamento do mercado único europeu.

4.2 Com vista ao bom funcionamento da proposta legislativa em apreço e a uma futura menor necessidade de recorrer a outras interrogações relativamente aos princípios e normas estabelecidos sobre o funcionamento do sistema de IVA na UE, os Estados-Membros requerentes da aplicação do MGAL devem impor aos sujeitos passivos obrigações específicas de faturação eletrónica, a fim de garantir a rastreabilidade total dos pagamentos.

4.3 A este propósito, o CESE chama em particular a atenção para a possibilidade de reduzir ou eliminar mecanismos de autoliquidação e pagamento fracionado no caso de uma utilização correta e generalizada da faturação eletrónica para a certificação dos proventos da venda. Este tipo de faturação permitiria verificar em tempo real o correto pagamento do imposto sobre o valor acrescentado, evitando um impacto financeiro negativo sobre muitas empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais.

4.4 A luta contra a fraude ao IVA é, sem dúvida, um objetivo a prosseguir convictamente e através da adoção de medidas legislativas adequadas pelos Estados-Membros. No entanto, importa observar que a criação de mecanismos de autoliquidação nas relações B2B entre entidades privadas e de mecanismos de pagamento fracionado nas relações entre empresas e entidades públicas pode penalizar significativamente as empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais.

4.5 Em primeiro lugar, como revela a avaliação de impacto regulamentar proposta pela Comissão, o custo de conformidade relativo à implementação de um mecanismo de autoliquidação imposto às pequenas e médias empresas será muito elevado para as transações internas e ainda mais oneroso no que respeita às transações transfronteiras. De acordo com a avaliação de impacto da Comissão, o mecanismo de autoliquidação implica um aumento de 43 % do custo de conformidade para as empresas <sup>(7)</sup>. Embora se espere que uma autoliquidação generalizada gere custos de conformidade inferiores aos de uma autoliquidação limitada a um determinado setor, esta situação não deixa de demonstrar que os custos de conformidade aumentarão significativamente.

4.6 Em segundo lugar, diversos estudos <sup>(8)</sup> demonstraram que os mecanismos de autoliquidação e de pagamento fracionado até agora implementados têm, muitas vezes, conduzido a problemas de fluxos de caixa para muitas empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais.

4.7 Por outras palavras, as tentativas de combater a fraude fiscal cometida por uma minoria de empresas desonestas causaram obstáculos operacionais significativos para os operadores económicos cumpridores das suas obrigações fiscais, que criam postos de trabalho e valor no mercado interno.

4.8 Por esta razão, o CESE chama a atenção da Comissão e dos Estados-Membros para a necessidade de respeitar o princípio da proporcionalidade na proposta da Comissão e nos sistemas jurídicos nacionais individuais, garantindo que as medidas adotadas são proporcionais à necessidade de lutar contra a fraude ao IVA sem prejudicar o mercado interno. Ao mesmo tempo, de acordo com o mesmo princípio, as soluções adotadas devem combater atividades ilegais sem impor encargos excessivos e desproporcionados às empresas cumpridoras, em especial as PME.

4.9 Estas considerações reforçam as razões que sustentam o «caráter transitório» do mecanismo generalizado de autoliquidação. Caso contrário, assistir-se-á a um agravamento inaceitável dos encargos administrativos, particularmente para as PME, e a uma distorção concomitante das dinâmicas do mercado único europeu, uma vez que existe um risco sério de fluxos de caixa diferenciados em empresas sedeadas em diferentes Estados-Membros.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(7)</sup> COM(2016) 811 final, p. 43.

<sup>(8)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (ponto 1.9).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho»**

[COM(2017) 11 final — 2017/0004 COD]

(2017/C 288/07)

Relatora: **Marjolijn BULK**

Consulta	Parlamento Europeu, 19.1.2017 Conselho, 16.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	24.1.2017
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	3.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	149/0/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a abertura do processo de revisão da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e está disposto a contribuir para este importante debate.

1.2 O CESE insta a Comissão a avaliar o impacto de um eventual alargamento do âmbito de aplicação da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos às substâncias tóxicas para a reprodução.

1.3 O Comité recomenda vivamente que as revisões da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos e as alterações previstas para 2018 concedam maior atenção à exposição profissional das mulheres a agentes cancerígenos.

1.4 O CESE considera importante que a Comissão melhore a metodologia comum para a adoção de valores-limite de exposição profissional vinculativos na diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos, em consulta com os parceiros sociais, os Estados-Membros e outras partes interessadas.

1.5 Os valores-limite de exposição profissional vinculativos têm de ser definidos com base em dados científicos e estatísticos, tendo em conta diferentes fatores, como a viabilidade e as possibilidades de medição dos níveis de exposição. Os Países Baixos e a Alemanha seguem uma abordagem baseada nos riscos, que facilita a definição dos valores-limite de exposição profissional vinculativos ao ter em conta o nível de risco como o principal fator determinante de um compromisso social.

1.6 O CESE reputa necessário criar programas para propor medidas de vigilância da saúde ao longo da vida de todas as pessoas que tenham sido expostas a agentes cancerígenos no local de trabalho, no âmbito dos regimes nacionais de segurança social ou dos sistemas nacionais de saúde pública.

1.7 O CESE sublinha que, tendo em vista a melhoria da proteção dos trabalhadores contra agentes cancerígenos, mutagénicos e substâncias tóxicas para a reprodução presentes no local de trabalho, os Estados-Membros devem assegurar que as inspeções de trabalho dispõem de recursos financeiros e humanos suficientes para levarem a cabo as suas tarefas.

1.8 O CESE apoia a posição comum dos parceiros sociais europeus e recomenda a adoção de um valor-limite de exposição profissional vinculativo para o formaldeído.

1.9 O CESE recomenda que a Comissão Europeia, ao definir juridicamente os gases de escape dos motores diesel, tenha em conta os resultados do estudo sobre estes gases realizado pelo Comité Científico em matéria de limites de exposição ocupacional a agentes químicos (SCOEL).

## 2. Contexto da proposta

2.1 O cancro é a principal causa de mortalidade devida às condições de trabalho. Estima-se que, em 2013, tenham ocorrido 1 314 000 de mortes por cancro na UE. Mais de 100 000 mortes resultaram de cancro de origem profissional na UE, onde o cancro é a primeira causa de mortalidade ligada ao trabalho. Cerca de vinte milhões de trabalhadores da UE estão expostos a agentes cancerígenos durante o trabalho. Um estudo publicado em 2015 pelo Instituto Nacional Neerlandês para a Saúde Pública e o Ambiente <sup>(1)</sup> estima em 334 mil milhões de EUR o custo anual destes cancros de origem profissional.

2.2 A legislação relativa à proteção dos trabalhadores aborda o cancro profissional em várias diretivas. As obrigações gerais estabelecidas na diretiva-quadro <sup>(2)</sup> de 1989 são aplicáveis a todos os riscos e definem medidas gerais que têm de ser aplicadas no local de trabalho. A diretiva relativa aos agentes químicos <sup>(3)</sup> é aplicável a todos os produtos químicos perigosos. A diretiva relativa ao amianto <sup>(4)</sup> tem em conta algumas necessidades específicas para a prevenção das doenças relacionadas com o amianto. O ato legislativo específico mais importante é a diretiva relativa aos agentes cancerígenos adotada em 1990.

2.3 A diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos estabelece requisitos gerais mínimos. As entidades patronais devem identificar e avaliar os riscos e, caso existam, evitar a exposição aos mesmos. Quando tal for tecnicamente possível, é exigida a substituição por um processo ou agente químico sem perigo ou de menor perigo. Nos casos em que a substituição não for tecnicamente possível, os produtos químicos cancerígenos devem, na medida em que tal seja viável tecnicamente, ser fabricados e utilizados num sistema fechado, a fim de evitar a exposição. Se a técnica não o permitir, a exposição dos trabalhadores deve ser reduzida a um valor tão baixo quanto tecnicamente possível.

2.4 Para além destes requisitos mínimos gerais, a diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos fixa valores-limite de exposição profissional para determinados agentes cancerígenos e mutagénicos como parte integrante do mecanismo de proteção dos trabalhadores. No anexo III da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos, são estabelecidos valores-limite de exposição profissional vinculativos concretos para agentes químicos específicos. Atualmente, este anexo define valores-limite de exposição profissional vinculativos para apenas três substâncias ou exposições resultantes de processos. Estes valores-limite de exposição profissional vinculativos abrangem apenas uma pequena percentagem dos trabalhadores expostos a agentes cancerígenos, mutagénicos e agentes químicos tóxicos para a reprodução.

2.5 Em 2016, a Comissão Europeia anunciou que a diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos seria revista em três fases. Em maio desse ano, adotou uma proposta inicial que está atualmente a ser debatida no Parlamento Europeu e no Conselho. Em janeiro de 2017, foi adotada uma segunda proposta, estando prevista uma terceira proposta para 2018.

2.6 A revisão da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos é um processo em curso. Na primeira proposta foram revistos dois dos valores-limite de exposição profissional vinculativos existentes e adotados onze novos. No relatório elaborado pela relatora Marita Ulvskog <sup>(5)</sup>, o Parlamento Europeu apoiou o processo de revisão da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos e solicitou, entre outras medidas, o alargamento do respetivo âmbito de aplicação de forma a incluir as substâncias tóxicas para a reprodução, a introdução de valores-limite mais rigorosos para seis das substâncias e o estabelecimento de um valor-limite transitório de modo a conceder às entidades patronais mais tempo para a sua aplicação. O Parlamento Europeu salientou ainda que as revisões de 2017 e 2018 do anexo III da Diretiva 2004/37/CE devem incluir, sem a elas se limitar, substâncias, misturas e processos, como gases de escape dos motores diesel, formaldeído, cádmio e os seus compostos, berílio e os seus compostos, compostos de níquel, arsénio e os seus compostos, e acrilonitrilo. Uma ampla maioria dos grupos políticos apoiou o compromisso proposto pelo Parlamento Europeu.

<sup>(1)</sup> Instituto Nacional Neerlandês para a Saúde Pública e o Ambiente (RIVM), *Work related cancer in the European Union: Size, impact and options for further prevention* [Cancro relacionado com o trabalho na União Europeia: dimensão, impacto e opções para uma maior prevenção], 2015.

<sup>(2)</sup> Medidas destinadas a melhorar a segurança e a saúde dos trabalhadores no trabalho, Diretiva 89/391/CEE do Conselho (JO L 183 de 29.6.1989, p. 1).

<sup>(3)</sup> Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos no trabalho, Diretiva 98/24/CE do Conselho (JO L 131 de 5.5.1998, p. 11).

<sup>(4)</sup> Proteção dos trabalhadores contra os riscos de exposição ao amianto durante o trabalho, Diretiva 2009/148/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 330 de 16.12.2009, p. 28).

<sup>(5)</sup> Relatório Ulvskog.

2.7 A segunda proposta tinha como principal objetivo adotar cinco novos valores-limite de exposição profissional vinculativos. Embora as misturas complexas de hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (HAP) e os óleos usados de motor figurem no anexo que define o âmbito de aplicação da diretiva, não foram fixados valores-limite para estes dois agentes cancerígenos. Baseando-se na sua própria análise, a Comissão decidiu que, nesta fase, não deve ser tomada qualquer medida em relação a cinco agentes cancerígenos<sup>(6)</sup>.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Atualmente, o âmbito de aplicação da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos está limitado aos agentes cancerígenos e mutagénicos, pelo que se deveria ponderar a possibilidade de o alargar às substâncias tóxicas para a reprodução. Segundo a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, os efeitos da exposição profissional no sistema reprodutor dos homens e das mulheres podem manifestar-se como alterações nos níveis de hormonas sexuais, diminuição da libido e da potência sexual, perturbações do ciclo menstrual, menopausa precoce, menarca tardia, disfunção ovariana, diminuição da qualidade do esperma e redução da fertilidade masculina e feminina. A exposição a substâncias tóxicas pode provocar danos celulares diretos no esperma e óvulos em desenvolvimento. A exposição materna durante a gravidez pode perturbar o desenvolvimento do feto. A exposição a substâncias tóxicas pode provocar efeitos vastos, como, por exemplo, morte fetal, atraso de crescimento intrauterino, parto prematuro, defeitos de nascença, morte pós-parto, distúrbios no desenvolvimento cognitivo e alterações na sensibilidade imunológica ou cancro infantil. A exposição da progenitora a substâncias químicas no trabalho pode também provocar a contaminação do leite materno. Algumas substâncias químicas com atividade hormonal, os chamados desreguladores endócrinos, podem alterar o funcionamento do sistema endócrino e, conseqüentemente, causar efeitos adversos na reprodução, tais como diminuição da qualidade do esperma e danos dos tecidos reprodutores, no caso dos homens, e algumas patologias ginecológicas, no caso das mulheres.

3.1.1 No âmbito do Regulamento REACH e de vários atos legislativos específicos (relativos aos produtos cosméticos, biocidas e pesticidas), os agentes cancerígenos e mutagénicos e as substâncias tóxicas para a reprodução inscrevem-se num grupo global de substâncias que são uma fonte de enorme preocupação. Partilham algumas características comuns, entre as quais se incluem a elevada nocividade para a saúde, a dificuldade de perceção do risco (uma vez que as conseqüências da exposição se manifestam frequentemente após um longo período de latência), a dificuldade de gestão dos riscos e problemas associados aos «efeitos cocktail», ou seja, a exposição a duas ou mais substâncias ou processos diferentes. Em vários Estados-Membros, esta abordagem foi adotada na legislação nacional com o apoio dos parceiros sociais nacionais. O CESE insta a Comissão a avaliar o impacto de um eventual alargamento do âmbito de aplicação da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos às substâncias tóxicas para a reprodução.

3.2 A estratégia da UE contra cancros relacionados com o trabalho deve conceder maior atenção às mulheres.

3.2.1 O padrão de exposição e o padrão de localização do cancro podem variar entre homens e mulheres. O cancro da mama, por exemplo, é uma doença muito rara nos homens, ao passo que, nas mulheres, é o tipo de cancro mais comum. São várias as exposições profissionais que podem contribuir para o cancro da mama.

3.2.2 O Comité insta veementemente a Comissão a, na revisão da diretiva e nas alterações previstas para 2018, ter em conta, de forma mais sistemática, a exposição das mulheres a agentes cancerígenos no trabalho. Muitos tipos de profissões com maior concentração de mulheres (cuidados de saúde, limpeza, atividades de cabeleireiro, etc.) envolvem exposições a substâncias cancerígenas que são negligenciadas. Há que definir critérios para a identificação e a classificação dos desreguladores endócrinos que contribuem para alguns tipos de cancro. A prevenção deve ser reforçada na exposição a produtos citostáticos (ou seja, agentes quimioterapêuticos) nas profissões do setor da saúde. Embora as radiações ionizantes não se insiram no âmbito do presente parecer, o CESE insiste firmemente na necessidade de reforçar outras diretivas e, em especial, a Diretiva 2013/59/Euratom.

3.3 Existe um amplo consenso entre as partes interessadas quanto ao papel e à importância dos valores-limite de exposição profissional vinculativos. Estes são importantes porque contribuem para reduzir o risco, mesmo quando não existe um nível de exposição seguro, e têm de ser fixados a um nível adequado, tendo em conta os dados científicos e os fatores de viabilidade.

3.3.1 No entanto, não existe na UE uma metodologia uniforme para a determinação dos valores-limite de exposição profissional vinculativos. Atualmente, a Comissão age numa base casuística, sendo que, na sua maior parte, a transparência e a coerência podem ser melhoradas. Alguns valores-limite de exposição profissional vinculativos são adequados, enquanto outros não proporcionam proteção suficiente. O CESE considera que, no que respeita à saúde e vida humanas, as ambições têm de estar à altura do desafio.

---

<sup>(6)</sup> Berílio e compostos inorgânicos de berílio, hexaclorobenzeno (HCB), gases de escape dos motores diesel, fumos e poeiras resultantes do processamento da borracha e 4,4'-metileno-bis-(2-cloroanilina) (MOCA).

3.3.2 Outro fator a ter em consideração é o facto de os Estados-Membros terem abordagens diferentes. Alguns definiram valores-limite de exposição profissional vinculativos para mais de cem substâncias tóxicas para a reprodução, outros para menos de dez. O nível destes valores-limite pode diferir de país para país. Este facto cria dificuldades para as empresas que operam em diferentes países com normas variáveis e pode, em alguns casos, dar origem a concorrência desleal.

3.3.3 O CESE considera importante, por conseguinte, que a Comissão defina uma metodologia para a adoção de valores-limite de exposição profissional vinculativos na diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos. Tal processo deverá envolver uma consulta alargada dos parceiros sociais, dos Estados-Membros e de outras partes interessadas, incluindo ONG. A experiência nacional ajuda a definir boas práticas. Para o CESE, dois elementos devem ser objeto de especial atenção:

3.3.3.1 Em primeiro lugar, a coerência dos valores-limite de exposição profissional vinculativos, a fim de evitar uma situação em que os trabalhadores expostos a determinadas substâncias possam estar sujeitos a um risco de cancro muito mais elevado do que os trabalhadores expostos a outras substâncias. Na Alemanha e nos Países Baixos, os parceiros sociais apoiam uma abordagem baseada no risco, que facilita a definição dos valores-limite de exposição profissional vinculativos ao ter em conta o nível de risco como o principal fator determinante de um compromisso social;

3.3.3.2 Em segundo lugar, os valores-limite de exposição profissional vinculativos têm de ser definidos com base em dados científicos, devendo levar em linha de conta diferentes fatores, como a viabilidade e as possibilidades de medição dos níveis de exposição. A fim de ajudar as entidades patronais a estabelecer prioridades no que diz respeito às respetivas medidas de prevenção, os valores-limite de exposição profissional devem referir explicitamente o grau de risco associado ao nível de exposição.

3.4 Na maioria dos casos, existe um longo período de latência entre a exposição e o cancro. O CESE considera necessário, por conseguinte, proteger os trabalhadores expostos ou que estão em risco de exposição, assegurando a vigilância da saúde ao longo da vida no âmbito dos regimes de segurança social ou dos sistemas nacionais de saúde.

3.5 O CESE recomenda uma maior concentração de esforços no domínio dos estudos científicos e estatísticos. O cancro profissional pode também ser causado por *stress* e por fatores relacionados com a organização do trabalho, por exemplo, trabalho por turnos, etc. Importa dedicar mais atenção e disponibilizar mais financiamento para a investigação das consequências e potenciais sinergias da exposição combinada a diferentes fatores, como agentes químicos, biológicos ou físicos, produtos químicos, organização do trabalho, etc.

3.6 O CESE salienta que uma das principais tarefas no domínio da proteção dos trabalhadores contra agentes cancerígenos e mutagénicos e substâncias tóxicas para a reprodução no local de trabalho consiste no reforço do controlo sobre a transposição e aplicação da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos. Os Estados-Membros devem assegurar que os serviços de inspeção do trabalho dispõem de recursos financeiros e humanos suficientes para desempenhar as suas funções, ajudando ao mesmo tempo as empresas, em especial as PME, a cumprir estas novas disposições. Devem também reforçar a sua cooperação com a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, que desenvolveu vários instrumentos suscetíveis de melhorar a qualidade da prevenção no local de trabalho. Um desses instrumentos é o instrumento interativo em linha de avaliação de riscos (OiRA), uma plataforma na *web* que proporciona instrumentos para a avaliação de riscos a nível setorial, em qualquer língua, e de forma fácil e normalizada.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A segunda proposta de revisão da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos introduz valores-limite de exposição profissional vinculativos para cinco substâncias cancerígenas adicionais.

4.1.1 A *epicloridrina (ECH)* é um agente cancerígeno sem limiar. Na UE, o número de trabalhadores expostos eleva-se a 43 813. A Comissão propõe um valor-limite de exposição profissional vinculativo de 1,9 mg/m<sup>3</sup>. Quinze Estados-Membros terão de introduzir (7) ou atualizar (8) os seus valores-limite de exposição profissional de modo a baixá-los para 1,9 mg/m<sup>3</sup>. Estima-se que cerca de 69 % dos trabalhadores expostos trabalham nesses quinze Estados-Membros e, conseqüentemente, beneficiarão de uma melhor proteção jurídica em resultado da introdução deste valor-limite de exposição profissional vinculativo. O CESE considera que o valor-limite de exposição profissional vinculativo proposto contribuirá para reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

4.1.2 O *dibrometo de etileno (EDB)* é um agente cancerígeno genotóxico sem limiar. Segundo as estimativas, na UE, menos de 8 000 trabalhadores estão potencialmente expostos ao 1,2-dibromoetano. A Comissão propõe um valor-limite de exposição profissional vinculativo de 0,8 mg/m<sup>3</sup> (0,1 ppm). Vinte Estados-Membros terão de introduzir (11) ou atualizar (9) os seus valores-limite de exposição profissional de modo a baixá-los para 0,8 mg/m<sup>3</sup>. Estima-se que 81 % dos trabalhadores expostos trabalham nesses vinte Estados-Membros e, conseqüentemente, beneficiarão de uma melhor proteção jurídica em resultado da introdução deste valor-limite de exposição profissional vinculativo. Prevê-se que os custos adicionais para as empresas (incluindo as micro e pequenas empresas) sejam muito baixos. O CESE considera que o valor-limite de exposição profissional vinculativo proposto contribuirá para reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

4.1.3 O *dicloreto de etileno* (DCE), de acordo com o Regulamento CRE, está classificado como um agente cancerígeno da categoria 1B. Existem menos de 3 000 trabalhadores potencialmente expostos na Europa <sup>(7)</sup>. A Comissão propõe um valor-limite de exposição profissional vinculativo de 8,2 mg/m<sup>3</sup> de 2 ppm. Vinte e três Estados-Membros terão de introduzir (5) ou atualizar (18) os seus valores-limite de exposição profissional de modo a baixá-los para 2 ppm, pelo que se espera que uma grande percentagem dos trabalhadores expostos beneficie de uma melhor proteção jurídica. O CESE considera que o valor-limite de exposição profissional vinculativo proposto contribuirá para reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

4.1.4 A *4,4'-metilenodianilina* (MDA) é um agente cancerígeno genotóxico. Estima-se que aproximadamente 70 a 140 pessoas estejam expostas à MDA em suspensão no ar na indústria química. O número de trabalhadores afetados por exposição cutânea é consideravelmente mais elevado e estima-se que se situe entre 390 000 e 3,9 milhões <sup>(8)</sup>. A Comissão propõe um valor-limite de exposição profissional vinculativo de 0,08 mg/m<sup>3</sup>. Vinte e três Estados-Membros terão de introduzir (12) ou atualizar (11) os seus valores-limite de exposição profissional de modo a baixá-lo para 0,08 mg/m<sup>3</sup>. O CESE considera que o valor-limite de exposição profissional vinculativo proposto contribuirá para reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

4.1.5 O *tricloroetileno* (TEC) foi classificado pelo Centro Internacional de Investigação do Cancro (CIIC) como um agente cancerígeno da categoria 2A e, na UE, como um agente cancerígeno da categoria 1B, de acordo com o Regulamento CRE. Na UE, estima-se que aproximadamente 74 000 trabalhadores estejam potencialmente expostos ao TEC. A Comissão propõe a combinação de um valor-limite de exposição profissional vinculativo de 54,7 mg/m<sup>3</sup> de 10 ppm e de um valor-limite de exposição de curta duração de 164,1 mg/m<sup>3</sup> de 30 ppm. Dos vinte e dois Estados-Membros que já estabeleceram um valor-limite de exposição profissional vinculativo nacional para o TEC, dezasseis também adotaram um valor-limite de exposição de curta duração. Dezasseis Estados-Membros terão de introduzir (6) ou atualizar (11) os seus valores-limite de exposição profissional vinculativos de modo a baixá-los para 54,7 mg/m<sup>3</sup> (10 ppm). Estima-se que aproximadamente 74 % dos trabalhadores expostos trabalham nesses dezasseis Estados-Membros e, conseqüentemente, beneficiarão de uma melhor proteção jurídica graças à introdução do valor-limite de exposição profissional. O CESE salienta que, em vários Estados-Membros, foi adotado um valor-limite de exposição profissional vinculativo inferior para o tricloroetileno, que é apoiado pelas associações patronais e organizações sindicais. A nível da UE, deve ser considerada a fixação de um valor-limite de exposição profissional vinculativo inferior, a fim de reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

4.2 Embora as misturas complexas de *hidrocarbonetos policíclicos aromáticos* (HPA) e os óleos usados de motor figurem no anexo que define o âmbito de aplicação da diretiva, não foram fixados valores-limite para estes dois agentes cancerígenos.

4.2.1 Misturas complexas de *hidrocarbonetos policíclicos aromáticos* (HPA) que contêm benzo[*a*]pireno como indicador. Os HPA pertencem a uma vasta categoria de compostos orgânicos. O CESE considera que a medida proposta contribuirá para reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

4.2.2 *Óleos minerais como óleos de motor usados*. A exposição a óleos minerais como óleos de motor usados pode causar cancro da pele. Estima-se em 1 milhão o número de trabalhadores expostos, que se concentram sobretudo no setor da manutenção e reparação de veículos automóveis. O CESE considera que a medida proposta contribuirá para reduzir a incidência do cancro relacionado com o trabalho.

## 5. Outras substâncias ou processos a acrescentar

5.1 *Formaldeído* (FA). A Comissão não propôs um valor-limite de exposição profissional vinculativo para o formaldeído (FA). Em 2009, o CIIC concluiu que existem provas suficientes nos seres humanos de uma associação causal entre o formaldeído e a leucemia mieloide. A informação disponível sobre o formaldeído é adequada para a determinação de um valor-limite de exposição profissional baseado em aspetos de saúde, uma média ponderada em função do tempo (TWA) para um período de referência de oito horas e um valor-limite de exposição de curta duração. Com base nos dados disponíveis, o SCOEL determinou um valor-limite de exposição profissional de 0,3 ppm (TWA para 8h) com um valor-limite de exposição de curta duração de 0,6 ppm. Na sequência desta proposta, o Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho também decidiu recomendar este valor-limite à Comissão. Em 2016, os parceiros sociais europeus solicitaram à Comissão que incluisse os valores baseados em aspetos de saúde propostos pelo SCOEL como um valor-limite de exposição profissional vinculativo para este químico <sup>(9)</sup>. O CESE apoia essa posição comum e considera que deve ser adotado um valor-limite de exposição profissional vinculativo.

<sup>(7)</sup> Dados de 2009.

<sup>(8)</sup> Instituto de Medicina (IOM, redenominado HDM em 2016), Projeto de investigação P937/9 sobre a 4,4'-metilenodianilina, maio de 2011.

<sup>(9)</sup> Pedido de inclusão do formaldeído no anexo III da Diretiva 2004/37/CE relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos, apresentado por EPF, CES, ACEA, ETRMA, Formacare e EPRA, em 15 de julho de 2016.

5.2 *Gases de escape dos motores diesel.* Em 2012, o Centro Internacional de Investigação do Cancro (CIIC) classificou todas as emissões de gases de escape dos motores diesel como agentes cancerígenos da categoria 1 (agentes comprovadamente cancerígenos para o ser humano). Segundo a Comissão, mais de três milhões de trabalhadores na União Europeia estão expostos a emissões de gases de escape de motores diesel durante o trabalho. O número total de trabalhadores expostos a estes fumos durante pelo menos uma parte da sua carreira profissional ascendia a doze milhões em 2010, podendo aumentar para vinte milhões até 2060. A avaliação de impacto da Comissão afirma que a ausência de legislação que proíba a exposição a gases de escape dos motores diesel durante o trabalho resultará em 230 000 mortes na UE entre 2010 e 2069.

5.2.1 O principal argumento da Comissão para a exclusão dos gases de escape dos motores diesel do anexo I e do anexo III da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos é o de que seria difícil encontrar uma definição jurídica que estabeleça uma distinção entre motores novos e motores antigos. Na opinião do CESE, o objetivo da diretiva relativa aos agentes cancerígenos e mutagénicos não é definir normas técnicas para os motores, mas sim definir juridicamente os gases de escape dos motores diesel como um processo cancerígeno, em conformidade com os dados científicos e a avaliação do CIIC. No local de trabalho, os trabalhadores podem estar expostos a gases de escape de vários motores diesel conformes com diferentes normas de exposição. Existem outros fatores que têm um papel importante na caracterização da exposição, designadamente as temperaturas de combustão e a manutenção e limpeza dos motores. Nessa base, poderá ser definido um valor-limite de exposição profissional vinculativo tendo em conta a concentração no ar de carbono elementar. O CESE considera que deve ser tida em conta a recomendação do SCOEL de que, embora os dados toxicológicos sejam favoráveis a um limiar (possivelmente de 0,02 mg DEP/m<sup>3</sup> ou inferior, correspondente a 0,015 mg EC/m<sup>3</sup>), os dados epidemiológicos sugerem a ocorrência de riscos de cancro significativos já nestes níveis de exposição e em níveis inferiores (DEP = partículas de gases de escape de motores diesel; EC = carbono elementar). Por conseguinte, não é possível estabelecer um limite de exposição profissional que proporcione uma proteção adequada aos trabalhadores com base nos dados e análises atualmente disponíveis. No entanto, continuarão a ser recolhidos e avaliados dados toxicológicos e epidemiológicos humanos <sup>(10)</sup>.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> Parecer do SCOEL n.º 403, 2016.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Plano de Ação Europeu de Defesa»**

[COM(2016) 950 final]

(2017/C 288/08)

Relator: **Christian MOOS**Correlator: **Jan PIE**

Consulta	27.1.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI)
Adoção pela CCMI	07.4.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	104/1/7

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) é favorável à criação de uma União Europeia da Defesa e apoia o Plano de Ação Europeu de Defesa, incluindo a criação de um Fundo Europeu de Defesa comum.

1.2 O CESE apela para um progresso qualitativo significativo na cooperação europeia no domínio da defesa, já que a excessiva fragmentação do mercado e da indústria da defesa na UE resulta numa afetação ineficaz de recursos, na duplicação de competências, na falta de interoperabilidade e em lacunas tecnológicas.

1.3 O CESE apoia o objetivo da autonomia estratégica nas capacidades e tecnologias industriais críticas identificadas. A OTAN continua a estar na base da defesa coletiva europeia.

1.4 A UE deve continuar a privilegiar uma diplomacia preventiva e multilateral. No entanto, as capacidades militares constituem um elemento importante para a execução da estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia.

1.5 O CESE defende, como condição essencial para o desenvolvimento de capacidades de defesa comuns, o reforço de uma base industrial e tecnológica para a defesa europeia, incluindo uma mão de obra altamente qualificada.

1.6 O CESE apoia expressamente a especial atenção consagrada às pequenas e médias empresas (PME), incluindo as que trabalham na área da investigação e desenvolvimento para fins de defesa.

1.7 Os fundos da UE podem promover a inovação em domínios tecnológicos em que se tenha tornado difícil, se não impossível, fazer uma distinção clara entre fins militares e não militares.

1.8 Contudo, o Comité opõe-se à utilização dos fundos atuais que servem propósitos de ordem económica ou social para fins de defesa em sentido estrito. Os objetivos do Regulamento FEIE, os FEEL e o programa COSME, assim como os investimentos do BEI, têm finalidades não militares.

1.9 O CESE opõe-se a uma contabilização separada, para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, dos recursos orçamentais nacionais afetados à defesa. Estes devem ser encarados no contexto do aprofundamento da UEM, e não em apenas um setor. As despesas com a defesa não devem desequilibrar as finanças públicas.

1.10 O CESE apoia a criação de um Fundo Europeu de Defesa, composto por duas vertentes, a saber, uma «janela de investigação» e uma «janela de capacidades». Porém, o orçamento da UE deve ser reforçado, já que a janela de investigação no domínio da defesa não deve ser financiada em detrimento da investigação noutros domínios. O CESE defende que a janela de capacidades seja financiada apenas por contribuições nacionais. A aquisição de equipamento de defesa por Estados-Membros não pode ser financiada por recursos provenientes do orçamento da UE.

1.11 O Comité saúda a criação de um conselho de coordenação. As decisões finais deste conselho devem ser reservadas a representantes políticos civis.

1.12 O CESE apoia o apelo da Comissão para a aplicação integral das diretivas<sup>(1)</sup> relativas à adjudicação de contratos públicos e às transferências de produtos relacionados com a defesa no interior da UE. Porém, é necessário fazer muito mais para assegurar, sobretudo, a melhor aplicação possível da Diretiva relativa às transferências de produtos relacionados com a defesa.

1.13 O CESE apoia o desenvolvimento de normas comuns aplicáveis tanto ao equipamento militar como ao equipamento de dupla utilização (normas híbridas), evitando, ao mesmo tempo, a duplicação das normas existentes, em especial de normas da OTAN.

1.14 A exportação de armas deve cingir-se a parceiros estratégicos e a aliados e ser submetida a um controlo democrático rigoroso.

## 2. Observações na generalidade

2.1 A Europa vê-se confrontada, na sua vizinhança, com uma série de focos de conflito, designadamente a guerra civil na Síria, cujas consequências diretas incluem os fluxos migratórios mundiais no período de 2015 a 2016. Com a anexação da Crimeia pela Rússia e o seu envolvimento no conflito armado no leste da Ucrânia, foi violada a integridade territorial de um Estado independente, o que equivale a uma violação do direito internacional. O Norte de África e o Médio Oriente são outras regiões instáveis e em que alguns Estados estão em risco de colapso. Ao mesmo tempo, a Europa e o Médio Oriente parecem já não ser elementos centrais da política de segurança dos Estados Unidos. A Europa corre o risco de se ver afastada das grandes questões internacionais e de ser considerada um fardo pelos seus parceiros transatlânticos.

2.2 Tendo em conta esta conjuntura geoestratégica e a mais recente evolução em matéria de segurança, a Europa deve reforçar as suas capacidades em matéria de segurança e defesa. É indispensável ter uma compreensão clara dos objetivos estratégicos comuns da União, mas essa compreensão ainda não existe e é urgente desenvolvê-la. Trata-se de uma condição prévia para a identificação das capacidades nacionais e conjuntas necessárias que deverão assentar numa base industrial e tecnológica sustentável de defesa europeia.

2.3 O CESE reitera os apelos já lançados nos pareceres CCMI/116 (2013) e CCMI/100 (2012)<sup>(2)</sup>. A estratégia global da UE<sup>(3)</sup> e o Plano de Execução sobre Segurança e Defesa<sup>(4)</sup> também apresentam soluções importantes para esse efeito. O CESE considera urgente aplicar estes instrumentos de modo coerente, em conformidade com as disposições constantes da declaração conjunta UE-OTAN, de julho de 2016, e com o princípio da segurança coletiva das Nações Unidas.

2.4 O CESE considera urgente otimizar na Europa as capacidades civis de prevenção e militares de defesa por forma a garantir a liberdade e a paz na Europa, promover a estabilidade nos países vizinhos difundindo valores da UE, como os da defesa dos direitos humanos, e apoiar as ações de manutenção da paz mundial executadas pelas Nações Unidas.

2.5 O CESE apela, por conseguinte, a que se confira uma nova qualidade à cooperação europeia em matéria de defesa. O Comité apoia a criação de uma União Europeia da Defesa, no quadro de uma «cooperação estruturada permanente», mecanismo previsto no artigo 42.º, n.º 6, e no artigo 46.º do Tratado da União Europeia, e saúda o Plano de Ação Europeu de Defesa, incluindo a criação de um Fundo Europeu de Defesa comum, como um passo importante nesse sentido.

<sup>(1)</sup> Diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade (JO L 146 de 10.6.2009, p. 1); Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE (JO L 216 de 20.8.2009, p. 76).

<sup>(2)</sup> Ver também os seguintes pareceres do CESE sobre o tema «Indústria da defesa europeia: Aspectos industriais, inovadores e sociais» (JO C 299 de 4.10.2012, p. 17) e sobre a «Estratégia de reforço do setor europeu da defesa» (JO C 67 de 6.3.2014, p. 125).

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre a «Nova estratégia para a política externa e de segurança da UE» (parecer de iniciativa) (JO C 264 de 20.7.2016, p. 1).

<sup>(4)</sup> Conclusões do Conselho sobre a execução da Estratégia Global da UE no domínio da Segurança e da Defesa (14149/16), 14 de novembro de 2016.

2.6 O CESE subscreve as críticas da Comissão sobre a excessiva fragmentação do mercado, de que resultam a afetação ineficaz de recursos, a duplicação de estruturas, a falta de interoperabilidade e lacunas tecnológicas.

2.7 Há pressão sobre a maioria dos Estados-Membros no sentido da consolidação das contas públicas, pelo que a utilização ineficaz dos recursos públicos já não é justificável. Nesse sentido, o CESE exorta à aplicação firme de abordagens de tipo colaborativo. Na opinião do CESE, uma cooperação reforçada nos domínios prioritários referidos pela Comissão constitui apenas um primeiro passo.

2.8 O CESE apoia o objetivo de autonomia estratégica nas capacidades industriais críticas identificadas. A segurança e a defesa coletiva europeias permanecem alicerçadas na OTAN, como reiterado na declaração conjunta UE-OTAN. Neste contexto, é fundamental que todos os membros da OTAN cumpram as suas obrigações.

2.9 O CESE sublinha que nem todos os elementos apresentados no plano de ação são novos, mas congratula-se com a criação do Fundo de Defesa. Porém, a criação deste fundo depende em grande medida da vontade política de aumentar a contribuição financeira proveniente dos orçamentos nacionais. Neste quadro, o CESE censura a falta de vontade política demonstrada por determinados Estados-Membros. Além disso, a Comissão deve envidar mais esforços no sentido de desenvolver um roteiro para um regime europeu abrangente para a segurança do fornecimento e garantir uma aplicação adequada das duas diretivas relativas à defesa.

2.10 O Roteiro de Bratislava<sup>(5)</sup> aponta na direção certa, mas limita-se essencialmente a propor novamente planos antigos em matéria de defesa. Em especial, o roteiro carece de coerência estratégica e centra-se demasiado no atual desafio criado pelas migrações e na proteção das fronteiras externas da União Europeia. Apesar de os movimentos de população em larga escala implicarem, de facto, desafios para a segurança, uma vez iniciados, não podem ser resolvidos por via militar.

2.11 Uma condição essencial para o desenvolvimento de capacidades conjuntas consiste na criação e no desenvolvimento de um mercado interno da defesa. O CESE defende que não é possível reforçar a base industrial europeia sem abordar também a questão das competências. As indústrias de defesa trabalham continuamente com tecnologias de ponta e necessitam, portanto, de mão de obra altamente qualificada. A iniciativa em matéria de competências, proposta pela Comissão Europeia no Plano de Ação Europeu de Defesa, aborda especificamente esta questão e é, por esse motivo, acolhida favoravelmente.

2.12 Mais investimentos e uma maior cooperação neste setor industrial também contribuem para a manutenção de postos de trabalho e para a criação de emprego. Porém, o combate ao desemprego na Europa não deve constituir a força motriz das decisões sobre investimentos na defesa. O desemprego tem de ser combatido de uma forma que não envolva o armamento. O reforço das capacidades de defesa europeias deve ser orientado por considerações estratégicas e por uma avaliação profunda dos elementos necessários para proteger a Europa e garantir a sua capacidade de constituir alianças, sem pôr em causa as finanças públicas. A UE deve continuar a privilegiar uma diplomacia preventiva e multilateral. No entanto, as capacidades militares são essenciais para executar as prioridades em matéria de segurança e de defesa no contexto da estratégia global da UE.

2.13 O CESE concorda que a investigação em matéria de defesa pode ter também um impacto positivo no desenvolvimento de tecnologias civis, e vice-versa.

2.14 A distinção rigorosa entre aspetos militares e não militares é cada vez mais ténue no que toca aos ciberataques, e igualmente no que toca à segurança interna e externa, que estão cada vez mais interligadas.

2.15 O CESE realça que a investigação, por exemplo, em tecnologias de cibersegurança pode servir fins tanto civis como de defesa, e haveria outros exemplos. Assim, é escusado dizer que a inovação e o desenvolvimento nesse domínio podem e devem ser financiados também por programas europeus atualmente em vigor, como o Horizonte 2020. No entanto, a investigação no domínio da defesa em sentido estrito e com esse fim deve ser encarada de forma separada.

2.16 O CESE apoia a criação de uma indústria da defesa mais integrada e de um mercado comum da defesa na Europa. Este objetivo não deve cingir-se aos principais países produtores. Na execução de projetos de defesa e de investigação neste domínio, há que mobilizar, na medida do necessário, as capacidades existentes de todos os Estados-Membros interessados, a fim de promover o empenho na causa comum.

---

<sup>(5)</sup> Programa de trabalho proposto pelo presidente do Conselho Europeu, pela Presidência do Conselho e pelo presidente da Comissão na reunião dos 27 Chefes de Estado e de Governo, em 16 de setembro de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

2.17 O CESE rejeita a utilização para fins militares de fundos que atualmente servem objetivos de ordem social e económica e o tratamento diferenciado, para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, das despesas com a defesa. O CESE apoia a criação de um Fundo Europeu de Defesa, limitado à investigação em matéria de defesa e ao desenvolvimento e aquisição de capacidades militares. Ao mesmo tempo, deverá estar claramente separado do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e não admitir exceções, tais como as «medidas pontuais» previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2.18 Tendo em conta todos os aspetos de uma futura união da defesa, o CESE apela para que o Parlamento Europeu seja plenamente associado e para um diálogo permanente entre políticos, militares e a sociedade civil. Na qualidade de órgão consultivo da União Europeia e de representante de todas as grandes organizações da sociedade civil europeia, o CESE deve ser um interlocutor fundamental no domínio da política de defesa.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1 Criação do Fundo Europeu de Defesa

3.1.1 O CESE apoia a criação de um Fundo Europeu de Defesa, composto por duas vertentes, a saber, uma «janela de investigação» e uma «janela de capacidades», que estarão plenamente operacionais a partir de 2020.

3.1.2 O CESE apoia a separação das fontes de financiamento das duas vertentes. Porém, a janela de investigação no domínio da defesa não deve ser financiada em detrimento da investigação noutros domínios. O CESE defende que a janela de capacidades seja financiada apenas por contribuições nacionais. Enquanto a União não dispuser de receitas próprias variáveis, a aquisição das capacidades militares das forças armadas continua a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. O orçamento da UE não deve, portanto, ser utilizado para aquisições nacionais através da janela de capacidades do Fundo de Defesa previsto.

3.1.3 O CESE saúda o conselho de coordenação proposto. No entanto, o processo decisório deste conselho deve ficar exclusivamente a cargo de representantes políticos. Os representantes militares, da indústria e da sociedade civil podem participar neste processo, mas com funções meramente consultivas. O Parlamento Europeu deve também ter assento e voz neste conselho.

3.1.4 O papel da Comissão em projetos cofinanciados deverá cingir-se à janela de investigação e, para esse fim, deverá também ser criado um programa de investigação específico e autónomo em matéria de defesa a partir de 2020 <sup>(6)</sup>. O CESE apoia a ideia de atribuir a execução deste programa à Agência Europeia de Defesa (AED).

3.1.5 O CESE apoia a contratação pública pré-comercial para contratos públicos em regime de cooperação, tendo em vista reduzir os elevados riscos de investimento para as empresas em causa associados a esta indústria.

3.1.6 Devem ser ponderadas possíveis sinergias entre a investigação civil e militar; porém, o apoio concedido às atividades de investigação civil através dos fundos da UE (Horizonte 2020) não deverá ser direcionado para fins militares em detrimento de outros setores.

3.1.7 O CESE apoia a agregação de fundos nacionais para a aquisição de novas capacidades de defesa. Afigura-se difícil que o objetivo comum anual de cinco mil milhões de EUR destinado à janela de capacidades seja suficiente. O CESE considera que seria útil realizar estudos exploratórios para analisar este montante de referência, conforme estabelecido no plano de ação. Na opinião do CESE, o montante anual de financiamento comum deverá ser destinado ao reforço das sinergias, ao alívio da pressão orçamental e à aquisição e conservação bem-sucedidas das capacidades de defesa.

3.1.8 O CESE saúda o modelo proposto pela Comissão para a janela de capacidades, ou seja, a «estrutura de cúpula» do quadro e das regras em matéria de financiamento comum e um segundo nível que integra projetos específicos dos Estados-Membros participantes. É conveniente que cada um dos projetos seja claramente definido em termos de qualidade e de quantidade e financiado de forma independente.

3.1.9 O CESE apoia o desenvolvimento de uma estrutura de capital permanente para a janela de capacidades. A responsabilidade deve caber aos Estados-Membros na qualidade de acionistas. O CESE opõe-se a uma contabilização separada, para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, dos recursos orçamentais nacionais afetados a este domínio.

<sup>(6)</sup> Relatório do Parlamento Europeu sobre a União Europeia da Defesa [2016/2052(INI)].

3.1.10 O CESE recorda que, nos termos do artigo 41.º do TUE, o orçamento da UE não deve ser utilizado para o financiamento de operações militares. Um afastamento deste princípio seria incompatível também com o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros (artigo 42.º, n.º 1, do TUE).

### 3.2 *Promoção dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa*

3.2.1 O CESE apoia firmemente a especial atenção concedida às PME, incluindo as que trabalham na área da investigação e desenvolvimento para fins de defesa. O FEIE, os FEEL e o programa COSME não devem ter como prioridade despesas no setor militar. Porém, os objetivos do Regulamento FEIE, os FEEL e o programa COSME, assim como os investimentos do BEI, têm finalidades não militares. Aliás, a utilização destes fundos para fins militares poderia implicar uma maior duplicação e fragmentação do mercado da defesa.

3.2.2 Tendo em conta que a UE necessita de uma base industrial e tecnológica sólida e sustentável em matéria de defesa, o desafio reside na manutenção do equilíbrio da disponibilidade da UE para financiar esta base, evitando, ao mesmo tempo, uma dependência indesejada em relação às exportações. A exportação de armas deve restringir-se a aliados e a parceiros estratégicos, não devendo ser orientada por outras razões de ordem económica que possam contribuir para alimentar conflitos noutras partes do mundo. Atualmente, há mesmo sérios receios relativamente a alguns aliados. Por conseguinte, é necessário um controlo democrático mais rigoroso nesta matéria.

3.2.3 O CESE congratula-se com o incentivo ao desenvolvimento de agrupamentos de excelência regionais. Tal deverá também ser fomentado através da janela de investigação e do programa especial da UE que será criado.

### 3.3 *Desenvolvimento do mercado único da defesa*

3.3.1 O CESE apela para uma política industrial europeia bem definida para o setor da defesa, que tenha em conta as suas especificidades em termos de exigências nacionais e de financiamento público. Apoia, por conseguinte, o apelo da Comissão para a aplicação integral das diretivas<sup>(7)</sup> relativas à adjudicação de contratos públicos e às transferências de produtos relacionados com a defesa no interior da UE.

3.3.2 Nos termos do artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os Estados-Membros podem isentar das regras os contratos públicos no setor da defesa e da segurança, caso seja necessário para a proteção dos seus interesses essenciais em matéria de segurança. Graças às Diretivas 2009/81/CE e 2009/43/CE, é agora possível limitar esta isenção ao mínimo estritamente necessário. O CESE concorda com as críticas ao facto de um número significativo de contratos públicos referentes a bens militares continuarem fora do âmbito das normas da UE em matéria de contratação pública e vê aqui um grande potencial para economizar recursos que poderiam ser investidos de forma mais eficiente ao abrigo do Fundo de Defesa.

3.3.3 O CESE defende um processo de autorização simplificado assente em autorizações gerais de transferência de bens militares no contexto do mercado único. Nesse sentido, o Comité saúda as clarificações e as recomendações de interpretação anunciadas. Contudo, ainda é necessário fazer muito mais para garantir, em especial, uma melhor aplicação da Diretiva relativa às transferências de produtos relacionados com a defesa.

3.3.4 O CESE também se congratula com os estudos relativos à segurança do fornecimento de matérias-primas no quadro da estratégia da UE para as matérias-primas, assim como relativos à substituição das matérias-primas críticas. Ao mesmo tempo, lamenta que a Comissão Europeia não tenha cumprido o mandato que lhe foi conferido em dezembro de 2013 com vista ao desenvolvimento de um roteiro para um regime de segurança do fornecimento à escala da UE, que poderia também impulsionar uma aplicação politicamente ambiciosa da Diretiva relativa às transferências de produtos relacionados com a defesa.

3.3.5 O CESE partilha da visão de que um mercado único funcional para os produtos relacionados com a defesa deverá constituir um objetivo essencial do plano de ação. Uma verdadeira união da defesa é inconcebível sem um acesso aos mercados transfronteiras e sem cadeias de fornecimento abertas. As PME, em especial, são responsáveis por grandes inovações no setor, pelo que é essencial que tenham acesso aos concursos.

3.3.6 O CESE apoia o desenvolvimento de normas comuns e de uma plena interoperabilidade tanto para o equipamento militar como para o equipamento de dupla utilização (normas híbridas), evitando, ao mesmo tempo, a duplicação das normas existentes, em especial de normas da OTAN. Um roteiro nesse sentido fora anunciado já para 2014<sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(8)</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de dezembro de 2013 (EUCO 217/13).

3.3.7 O CESE apoia o desenvolvimento de serviços de comunicações por satélite fiáveis, seguros e menos onerosos para a UE e para as autoridades nacionais, assim como o investimento no setor aeroespacial europeu.

3.3.8 O CESE está ciente da relação pouco clara entre a utilização civil e a utilização militar do programa Copernicus, assim como do facto de o setor militar constituir um parceiro-chave da Agência Espacial Europeia, tanto na qualidade de promotor como na de utilizador. A esse nível, é possível desenvolver sinergias úteis. No entanto, a utilização do Copernicus deve ser avaliada de forma conjunta de um ponto de vista político, científico e militar. A utilização militar não deve sobrecarregar a política espacial europeia nem afetar a utilização civil do sistema.

3.3.9 O CESE apoia firmemente o reforço das capacidades no domínio da cibersegurança e da ciberdefesa, assim como a cooperação entre as esferas civil e militar com base na estratégia da União Europeia para a cibersegurança <sup>(9)</sup>.

3.3.10 O CESE apoia a adoção de soluções comuns para a promoção da segurança marítima, tanto no domínio civil como militar, bem como uma otimização das capacidades interoperáveis de vigilância marítima.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

---

<sup>(9)</sup> Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: Um ciberespaço aberto, seguro e protegido [JOIN(2013) 1 final]; Conclusões do Conselho sobre a comunicação conjunta da Comissão e da Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, intitulada «Estratégia da União Europeia para a Cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido» (11357/13).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um plano plurianual relativo às unidades populacionais de pequenos pelágicos no mar Adriático e às pescarias que exploram essas unidades populacionais»**

[COM(2017) 97 final — 2017/0043 (COD)]

(2017/C 288/09)

Relator: **Emilio FATOVIC**

Consulta	Parlamento Europeu, 1.3.2017 Conselho, 4.4.2017
Base jurídica	Artigos 43.º, n.º 2, 114.º, n.º 1, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	24/01/2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	17.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	187/0/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE concorda com a necessidade salientada pela CGPM-FAO<sup>(1)</sup> de intervir a fim de proteger as unidades populacionais instáveis de pequenos pelágicos contra a sobrepesca e subscree o objetivo geral de implementar um sistema de pesca sustentável o mais rapidamente possível e de alcançar o rendimento máximo sustentável<sup>(2)</sup> em conformidade com a política comum das pescas<sup>(3)</sup> (PCP).

1.2 O Comité apoia a escolha da Comissão de utilizar o instrumento legislativo do regulamento para estabelecer um plano plurianual para a proteção das unidades populacionais de pequenos pelágicos, a fim de harmonizar as regras em vigor e reforçar os processos de governação.

1.3 Embora concorde com os objetivos em matéria de proteção do ambiente e de biodiversidade, o CESE considera a proposta da Comissão incompleta e contraditória em muitos aspetos. Estes problemas são a consequência natural de uma série de contradições da PCP já realçadas pelo Comité nos seus pareceres anteriores<sup>(4)</sup>. Em particular, o CESE manifesta a sua profunda preocupação quanto à possibilidade de a presente proposta, caso não seja devidamente integrada e reformulada, poder pôr em risco a realização dos objetivos ambientais e causar graves prejuízos para as empresas e os trabalhadores do setor<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo.

<sup>(2)</sup> O rendimento máximo sustentável (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) é a quantidade máxima de peixe que pode ser capturada num período indefinido de tempo sem prejudicar as unidades populacionais. Este princípio constitui um dos pilares da política comum das pescas (PCP).

<sup>(3)</sup> Regulamento (UE) n.º 1380/2013.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183).

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183), ponto 1.17: «O CESE deplora que a dimensão social, considerada em todas as fases do setor da pesca e da aquicultura (produção, transformação e comercialização), não esteja presente na proposta sob a forma de medidas concretas para melhorar as condições de vida e de trabalho. Considera que deve ser promovida a participação dos parceiros sociais ao nível adequado.»

1.4 O Comité considera que o modelo de gestão proposto pela Comissão, baseado na fixação de direitos de pesca anuais pelo Conselho, não é adaptável às características biológicas dos pequenos pelágicos do Adriático nem à multiespecificidade dos peixes <sup>(6)</sup> presentes no mesmo, às técnicas de pesca, ao tipo de embarcações e tripulações (pequena pesca artesanal) <sup>(7)</sup>, bem como ao número e dimensão dos portos. À luz do que precede, o Comité considera a proposta do MEDAC <sup>(8)</sup> de reforço das medidas relativas ao esforço de pesca segundo uma abordagem de «semáforo» mais adequada em termos de conteúdo e de método, uma vez que resulta de um amplo consenso por parte de toda a sociedade civil organizada.

1.5 O CESE constata com surpresa que a proposta da Comissão não se baseia numa avaliação aprofundada do impacto económico e social <sup>(9)</sup>. Tal lacuna é agravada pelo facto de o setor das pescas em todo o Mediterrâneo estar em crise há mais de vinte anos <sup>(10)</sup>, e novas normas drásticas e inadequadamente ponderadas poderão constituir um golpe definitivo para a indústria. Além disso, o CESE constata a ausência total de medidas destinadas a assistir financeiramente e/ou reverter as empresas e os trabalhadores na proposta de redução da pesca da sardinha e biqueirão, embora estas representem um recurso essencial para a economia das pequenas comunidades locais (muitas das quais insulares) e dos setores conexos <sup>(11)</sup>.

1.6 Por conseguinte, o Comité preconiza uma implicação atempada da DG Emprego e a ativação dos processos de diálogo social setorial através da consulta do Comité do Diálogo Social para as Pescas Marítimas (EUSSDC), com vista a identificar as medidas mais adequadas para compensar o impacto económico e social. A este respeito, o CESE considera que o FEAMP é o instrumento financeiro mais adequado para apoiar as empresas e os trabalhadores na transição para uma pesca sustentável. O Comité considera ainda que a reconversão das empresas no turismo de pesca (economia azul <sup>(12)</sup>) ou na aquicultura <sup>(13)</sup> pode certamente representar uma alternativa viável, mas esta não pode, de modo algum, substituir o princípio de que a pesca tradicional, especialmente no que se refere às características biológicas dos peixes (nomeadamente às suas necessidades de espaço), não pode ser nem reduzida nem eliminada.

1.7 Tendo em conta as importantes implicações ambientais, económicas e laborais da medida, o Comité considera que o novo plano de gestão das pescas não pode ser estabelecido por atos delegados e solicita que tal seja imediatamente explicitado pela Comissão de forma clara e transparente no interesse de todas as partes interessadas <sup>(14)</sup>.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183), ponto 1.6: «O CESE apoia a proposta de estabelecer planos plurianuais com o objetivo de restabelecer e manter, na medida do possível, todas as unidades populacionais de peixes acima de níveis que possam produzir o RMS (...).» Este objetivo, embora louvável, é de difícil aplicação para as pescarias mistas, razão por que o CESE solicita à Comissão que preveja soluções práticas para resolver os problemas que possam verificar-se nessas pescarias.»

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183), ponto 1.19: «O CESE considera que uma definição da pequena pesca baseada unicamente no critério do comprimento dos navios é demasiado simplista e, na verdade, equipara uma parte considerável da frota da pequena pesca à categoria da pesca industrial.»

<sup>(8)</sup> O MEDAC é o órgão consultivo que reúne as organizações da sociedade civil europeias e nacionais representativas do setor e ativas na região do Mediterrâneo. O papel do MEDAC consiste em elaborar pareceres sobre a gestão das pescas e os aspetos socioeconómicos da conservação das pescas no Mediterrâneo, dirigidos aos Estados-Membros e às instituições europeias, a fim de contribuir para a realização dos objetivos da PCP, fornecendo soluções técnicas e sugestões a pedido dos Estados-Membros.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre a «Reforma da política comum das pescas» (Livro Verde) (JO C 18 de 19.1.2011, p. 53), ponto 3.1.2.2: «A melhoria constante dos recursos naturais e a sua estabilização em níveis de exploração sustentáveis devem ser acompanhadas por estudos de impacto socioeconómico para promover medidas de apoio financeiro ao setor que, por sua vez, se destinem ao emprego e permitam às empresas investir na inovação e no desenvolvimento, bem como à formação profissional. É, além disso, necessário garantir rendimentos condignos aos pescadores durante os períodos de defeso.»

<sup>(10)</sup> Segundo o Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas (CCTEP) (2016), perderam-se mais de 10 mil postos de trabalho no Mediterrâneo no período 2008-2014, registando-se uma redução de 14 % nas embarcações e uma queda de 8 % no emprego. No que respeita especificamente à «pequena pesca» (embarcações com menos de 12 metros), que representa mais de 50 % do setor, a redução de embarcações foi de 16 %, enquanto o número de postos de trabalho sofreu um declínio de 13 %. Importa ter igualmente presente que, nos países diretamente afetados, o plano, se não for devidamente concebido, poderá ter um impacto devastador; basta pensar que na Croácia os pequenos pelágicos representam 90 % das capturas. Além disso, em Itália, no período 2004-2015, a capacidade da frota de pesca diminuiu 17 % em termos de número de embarcações, tendo-se perdido mais de 20 % dos postos de trabalho.

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183), ponto 3.3.6: «(...) o Comité considera que a aplicação das medidas destinadas a manter ou restabelecer as unidades populacionais acima de níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável (...) terá influência na capacidade de pesca das frotas dos Estados-Membros (...). A Comissão deve, por isso, prever medidas (...), oferecendo alternativas socioprofissionais para o setor da pesca com vista a evitar a atual perda de emprego devido à fragilidade das unidades populacionais.»

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre «A Estratégia da UE para a Região Adriática e Jónica» (JO C 458 de 19.12.2014, p. 27), pontos 3.3, 3.4 e 3.5.

<sup>(13)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Eliminar os obstáculos à aquicultura sustentável na Europa» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 73).

Parecer do CESE sobre «A Inovação na economia azul» (JO C 12 de 15.1.2015, p. 93), ponto 1.7.

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre os «Atos delegados» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 145), ponto 1.8.

1.8 O Comité reitera que qualquer medida de proteção do ambiente corre o risco de ser em vão se não enfrentar os problemas da concorrência desleal e da pesca ilegal, através do reforço dos controlos, do aumento das sanções e da imposição de um sistema de rastreabilidade integral «da água à mesa»<sup>(15)</sup>, com controlos higiénico-sanitários exaustivos tanto na fronteira quanto na origem. Em particular, o Comité considera fundamental restabelecer a cooperação entre todos os países da orla do Mediterrâneo, com base no programa e nos objetivos estabelecidos na declaração ministerial assinada em Malta, em 30 de março de 2017<sup>(16)</sup>.

1.9 O Comité considera que o objetivo do RMS deve ser alcançado num prazo razoável. O prazo de 31 de dezembro de 2020 não parece viável. Esta proposta baseia-se na tomada de consciência do tempo de repovoamento natural das unidades populacionais de pequenos pelágicos e na adaptação das autoridades de controlo, das empresas e dos trabalhadores à nova regulamentação (especialmente se for significativamente alterada pela transição do conceito de esforço para o conceito de quota). Além disso, o CESE considera que o eventual acionamento da cláusula de salvaguarda não é uma opção válida, atendendo ao impacto excessivo que teria em termos sociais e económicos.

1.10 O Comité solicita à Comissão que defina melhor os aspetos operacionais da regionalização, ligando desde o início os objetivos de sustentabilidade dos recursos haliéuticos aos custos reais suportados pelas empresas, a fim de garantir a sua sobrevivência.

1.11 No interesse dos consumidores europeus, o CESE solicita uma avaliação de impacto pormenorizada sobre a evolução dos preços das espécies protegidas, tanto para os peixes destinados à venda direta como para os destinados à transformação. O Comité solicita igualmente à Comissão que identifique os sistemas de certificação da qualidade para uma «pesca sustentável», a fim de reforçar a sensibilização dos consumidores e criar valor acrescentado para as empresas<sup>(17)</sup>.

## 2. Introdução

2.1 O mar Adriático<sup>(18)</sup> é uma sub-região do Mediterrâneo com uma elevada concentração de peixes, sendo que as pequenas espécies pelágicas<sup>(19)</sup>, principalmente biqueirão e sardinha<sup>(20)</sup>, estão entre as mais rentáveis. De acordo com dados recentes da CGPM-FAO<sup>(21)</sup> e do CCTEP<sup>(22)</sup>, as unidades populacionais de biqueirão e sardinha sofrem de sobrepesca e requerem uma maior proteção.

2.2 A maior parte das capturas são efetuadas pela Itália e pela Croácia no norte do Adriático. A Eslovénia participa nesta atividade de forma residual (menos de 1%), da mesma forma que a Albânia, a Bósnia-Herzegovina e o Montenegro, que representam uma parte igualmente pequena das capturas (cerca de 1%)<sup>(23)</sup>.

2.3 O atual quadro de gestão baseia-se na limitação do esforço de pesca<sup>(24)</sup>, a que estão associadas várias medidas suplementares, como proibições espaço-temporais da pesca e tamanhos mínimos de desembarque. Não obstante, estas medidas não foram aplicadas de forma coordenada, contínua e uniforme pelos Estados (nomeadamente os períodos de repouso biológico da pesca<sup>(25)</sup>), gerando confusão entre os operadores e impedindo o repovoamento das unidades populacionais.

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183), ponto 1.21.

<sup>(16)</sup> IP/17/770, Tutela degli stock ittici del Mediterraneo: la Commissione europea cementa un impegno per i prossimi dieci anni [Comissão Europeia assume um compromisso de dez anos para proteger as populações de peixes do Mediterrâneo].

<sup>(17)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 183), ponto 4.5.

<sup>(18)</sup> O mar Adriático corresponde às subzonas geográficas 17 e 18 da CGPM.

<sup>(19)</sup> Trata-se de espécies de pequenas dimensões que nadam perto da superfície (por exemplo, sarda, arenque, carapau, verdinho, pimpim, biqueirão, argentina, sardinha, espadilha, etc.).

<sup>(20)</sup> Na Croácia, a pesca de pequenos pelágicos representa 90% das capturas totais.

<sup>(21)</sup> A Comissão Geral das Pescas do Mediterrâneo foi criada em 1949 pela FAO. A principal tarefa da CGPM é promover o desenvolvimento, a conservação e a gestão adequada dos recursos biológicos marinhos.

<sup>(22)</sup> O Comité Científico, Técnico e Económico para as Pescas foi criado em 1993 e constitui um órgão consultivo que responde diretamente perante a Comissão Europeia. É constituído por um grupo de peritos convidados a emitir pareceres sobre a gestão das pescas da Comissão.

<sup>(23)</sup> CGPM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* [O estado da pesca no mar Mediterrâneo e no mar Negro], 2016, p. 25.

<sup>(24)</sup> A gestão do esforço de pesca une as restrições à capacidade da frota à quantidade de tempo que esta última pode passar no mar.

<sup>(25)</sup> O repouso biológico é um período de tempo em que a pesca em determinadas áreas é proibida. Trata-se de um instrumento em vigor há 30 anos na UE destinado a proteger os recursos haliéuticos dos mares, promovendo a reprodução natural das espécies mais capturadas. Proibir a pesca por vários dias consecutivos, na verdade, significa dar tempo aos peixes de concluírem o seu ciclo reprodutivo sem quaisquer perigos, salvaguardando as unidades populacionais de peixes.

2.4 O MEDAC elaborou, em conformidade com o seu mandato, um parecer sobre os pequenos pelágicos no mar Adriático, incluindo propostas operacionais resultantes de uma concertação de dois anos entre todas as partes interessadas (empresários, trabalhadores, cooperativas, ambientalistas e consumidores), publicado em 11 de março de 2016 <sup>(26)</sup>.

### 3. Síntese da proposta da Comissão

3.1 A Comissão Europeia, a fim de proteger as unidades populacionais de pequenos pelágicos do mar Adriático, em especial a sardinha e o biqueirão, elaborou um regulamento destinado a estabelecer um plano plurianual para fazer face à emergência ambiental. O objetivo final é alcançar o rendimento máximo sustentável <sup>(27)</sup> (MSY) até 2020, tal como previsto pela política comum das pescas (PCP). O plano plurianual, no seu todo, deve ser avaliado de cinco em cinco anos.

3.2 A proposta de regulamento, contrariamente a todas as medidas de gestão até agora aplicadas na região, estabelece um sistema único de governação, limitando as derrogações nacionais (nomeadamente os períodos de repouso biológico e os mecanismos de controlo) e, acima de tudo, prevê que o sistema de gestão se baseie na limitação das capturas <sup>(28)</sup> (TAC) e não na redução do esforço de pesca.

3.3 Esta proposta, inspirada no modelo e no conteúdo do plano plurianual para determinadas unidades populacionais de peixes no mar Báltico <sup>(29)</sup>, baseia-se no parecer do CCTEP e está, simultaneamente, em desacordo com a desenvolvida pelo MEDAC com base numa remodelação mais rigorosa do esforço de pesca (sistema «de semáforo» <sup>(30)</sup>).

3.4 Em particular, a Comissão propõe a fixação de pontos de referência de conservação, expressos em toneladas de biomassa da unidade populacional, e de gamas de taxas de mortalidade por pesca. Sempre que os pareceres científicos indicarem que uma unidade populacional é inferior ao ponto de referência, as capturas devem ser reduzidas. No que diz respeito à articulação efetiva do novo sistema de gestão, a Comissão remete sempre para os atos delegados.

3.5 A proposta prevê a cooperação regional entre os Estados-Membros com vista à adoção de medidas específicas de conservação. Através da «regionalização» podem ser modificadas determinadas medidas técnicas (por exemplo, dimensão da malhagem das redes e características das artes).

3.6 A proposta prevê igualmente que as autoridades competentes possam identificar, localizar e controlar sistematicamente as atividades e capturas de todos os navios de pesca com uma dimensão igual ou superior a oito metros, através de uma instrumentação digital adequada (por exemplo, diário de pesca eletrónico). Além disso, todos os portos devem estar equipados com instrumentos digitais que permitam verificar as capturas de cada navio uma vez descarregadas. Para este efeito, cada embarcação deve anunciar a sua chegada ao porto às autoridades competentes com, pelo menos, quatro horas de antecedência.

### 4. Considerações gerais

4.1 O CESE, tendo em conta os estudos científicos publicados sobre esta matéria, concorda com a necessidade de intervir para proteger as unidades populacionais dos pequenos pelágicos do Adriático atualmente instáveis.

4.2 O Comité concorda ainda com a necessidade de recorrer ao instrumento legislativo do regulamento para reforçar a governação e tornar as normas uniformes e vinculativas para todos os países e partes interessadas, a fim de superar os problemas relacionados com o impacto ambiental da pesca, decorrentes sobretudo de uma aplicação desigual e descoordenada das medidas de gestão atuais.

4.3 Em conformidade com a PCP e com os seus pareceres anteriores, o CESE considera que a prioridade é alcançar o nível de rendimento máximo sustentável (MSY), com vista a salvaguardar simultaneamente as necessidades ambientais, alimentares, económicas e de produção <sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> MEDAC, parecer do MEDAC sobre um plano de gestão a longo prazo para os pequenos pelágicos na subzona geográfica 17 (Adriático setentrional), prot. 94/2016, março de 2016.

<sup>(27)</sup> O rendimento máximo sustentável (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) é a quantidade máxima de peixe que pode ser capturada num período indefinido de tempo sem prejudicar as unidades populacionais.

<sup>(28)</sup> Os totais admissíveis de capturas, ou TAC, constituem limites à pesca de determinadas unidades populacionais de peixes, expressos em toneladas. A Comissão estabelece estes limites com base em pareceres científicos sobre o estado das unidades populacionais fornecidos por organismos consultivos como o CIEM e o CCTEP.

<sup>(29)</sup> Entre estes, o bacalhau, o arenque, a espadilha e o salmão.

<sup>(30)</sup> MEDAC, parecer do MEDAC sobre um plano de gestão a longo prazo para os pequenos pelágicos na subzona geográfica 17 (Adriático setentrional), prot. 94/2016, março de 2016, pp. 7-8.

<sup>(31)</sup> Parecer do CESE sobre a «Organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura».

4.4 Contudo, o CESE considera a proposta da Comissão incompleta e contraditória em muitas passagens fundamentais e teme que essas deficiências possam comprometer a consecução dos objetivos de sustentabilidade ambiental e prejudicar os trabalhadores, as empresas e as comunidades locais.

## 5. Observações

### 5.1 *Necessidade de uma avaliação adequada do impacto económico e social e de medidas destinadas a compensar os efeitos do plano plurianual sobre as empresas e o emprego*

5.1.1 A proposta, contrariamente aos auspícios da CGPM-FAO e do MEDAC, não inclui uma avaliação exaustiva do impacto socioeconómico<sup>(32)</sup>. Este aspeto é fundamental, uma vez que o setor das pescas no Mediterrâneo enfrenta há vários anos uma grave crise<sup>(33)</sup> e que uma reforma mal concebida pode ter efeitos negativos sobre as empresas e os trabalhadores.

5.1.2 Note-se ainda que a Comissão publicou a sua proposta sem esperar os resultados do grupo de trabalho da GGPM-FAO, criado ao abrigo do artigo 14.º da Recomendação 40/2016/3 e encarregado de avaliar o impacto de uma série de medidas que incluem tanto os limites de captura como o regime de esforço para a gestão sustentável da pesca de pequenos pelágicos no Adriático.

5.1.3 Além disso, o CESE considera que as medidas propostas não podem ser aplicadas «sem custos», face a uma redução de 30 % das capturas, a uma redução de 25 % das receitas para as empresas e a uma perda de 10 % de postos de trabalho. Independentemente do já referido problema metodológico relativa à recolha de dados, a Comissão não prevê qualquer medida para atenuar os efeitos do regulamento, deixando o custo económico e social do plano plurianual inteiramente a cargo dos Estados-Membros.

5.1.4 O CESE salienta que a Comissão não teve plenamente em conta o impacto na indústria, nas comunidades locais tradicionalmente dedicadas à pesca (muitas delas insulares), no provável aumento dos preços e na qualidade e sustentabilidade duvidosas dos produtos importados necessariamente de países terceiros (sobretudo da África do Norte) para compensar a procura interna.

5.1.5 O regulamento não prevê qualquer mecanismo de apoio financeiro para as empresas ou para a sua reconversão (por exemplo, na aquicultura), assim como não prevê qualquer integração salarial, formação e/ou reintegração para os trabalhadores (pescadores ou trabalhadores industriais) que perderão o emprego.

### 5.2 *Características biológicas específicas do Adriático*

5.2.1 O CESE considera que o modelo bem-sucedido do plano plurianual para determinadas unidades populacionais de peixes no mar Báltico não se adapta ao Adriático. Conforme destacado pela CGPM-FAO, o mar Báltico é um mar «monoespecífico» no qual é fácil focalizar a pesca em espécies-alvo, uma vez que poucas espécies de peixes coexistem e é, pois, mais fácil estabelecer limites de captura. Em compensação, o Adriático, como todo o Mediterrâneo, é um mar «multiespecífico», em que muitas espécies de peixes vivem na mesma área<sup>(34)</sup>. O único precedente de limite de captura no Mediterrâneo diz respeito ao atum-rabilho, proposta sustentada em princípio pelo CESE<sup>(35)</sup>, uma vez que se aplicava a uma espécie cujas características (principalmente a dimensão) e técnicas de pesca o tornam extremamente diferente dos pequenos pelágicos.

5.2.2 O CESE assinala também que, tradicionalmente, a pesca no Adriático é realizada de forma profundamente diferente da do Báltico. As empresas do Adriático são de caráter familiar e utilizam pequenas embarcações (8-12 metros). Os armadores são frequentemente eles próprios pescadores e a tripulação média é de aproximadamente 3 pessoas. O peixe é, portanto, descarregado em muitos portos de pequenas dimensões, mas representa há séculos um fator económico importante para as comunidades (muitas vezes insulares) implicadas.

<sup>(32)</sup> SWD(2017) 63 final.

<sup>(33)</sup> Ministério das Políticas Agrícolas e Florestais de Itália, Plano Nacional para a Pesca 2017-2019. No período de 2004 a 2015, a capacidade da frota de pesca italiana diminuiu 17 % em termos do número de embarcações, 26 % em termos de arqueação e 21 % em termos de potência do motor (kW). A redução da capacidade de pesca foi particularmente significativa entre 2010 e 2012, em parte devido à crise económica, em parte devido à retirada voluntária de muitas embarcações, impulsionada pela medida de cessação definitiva prevista pelo FEP.

<sup>(34)</sup> CGPM, The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries [O estado da pesca no mar Mediterrâneo e no mar Negro], 2016, p. 26.

<sup>(35)</sup> Parecer do CESE sobre o «Plano plurianual de recuperação do atum-rabilho no Atlântico Este e no Mediterrâneo» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 116), ponto 1.1: «O CESE congratula-se com as propostas da Comissão Europeia e reconhece os esforços que tanto os Estados-Membros como os pescadores para cumprir o exigente plano de recuperação do atum rabilho da Comissão Internacional para a Conservação do Atum do Atlântico (ICCAT). Este plano está a dar os seus frutos, mas a sua aplicação pressupõe importantes consequências socioeconómicas que deviam ser tidas em conta.»

### 5.3 Sistema de gestão e atos delegados

5.3.1 A proposta não aprofunda de forma clara e específica o novo sistema de gestão assente nas capturas, limitando-se a propor um quadro legislativo que será posteriormente complementado por atos delegados. Por se tratar de um tema extremamente delicado, dados os aspetos ambientais, económicos e laborais em causa, esta lacuna limitaria consideravelmente as possibilidades das empresas de planearem as suas atividades de pesca, das quais depende a sua própria sobrevivência.

### 5.4 Necessidade de calendário proporcional ao objetivo de rendimento máximo sustentável (MSY)

5.4.1 A regulamentação em vigor para o mar Báltico, aprovada em 2016, concedeu cinco anos (até 2020) às empresas, mas também aos recursos haliêuticos, para atingir níveis de pesca sustentáveis, coincidindo com a expiração da PCP. No caso do Adriático, no entanto, a Comissão prevê um roteiro muito mais apertado, de menos de dois anos (2019-2020), com o único objetivo de cumprir o prazo da PCP, sem ter em conta os tempos biológicos naturais de reprodução dos pequenos pelágicos (que variam segundo muitos fatores), bem como o tempo necessário para que as empresas e os órgãos de poder local se adaptem a medidas de gestão mais restritivas e completamente diferentes das aplicadas nos últimos 30 anos, com o risco real de que não seja cumprido o objetivo ambiental definido e de que seja destruído um setor (bem como a sua indústria) do qual dependem centenas de comunidades costeiras.

### 5.5 Concorrência desleal de países terceiros e pesca ilegal

5.5.1 O setor da pesca no Mediterrâneo, incluindo o mar Adriático, atravessa uma grave crise há mais de vinte anos por diversas razões, incluindo a concorrência desleal de países terceiros (principalmente do Norte de África, onde a pesca e a venda decorrem sem qualquer controlo) e a pesca ilegal (que muitas vezes também dissimula situações de trabalho ilegal). Até à data, a maioria das empresas legais já se encontra no limiar da sobrevivência<sup>(36)</sup>, e só os fortes vínculos pessoais ou familiares que ligam o armador e a tripulação reduzida têm impedido o colapso do setor.

5.5.2 Por conseguinte, o CESE considera que a transição de um sistema baseado no esforço para um baseado em capturas (reduzidas em 30%), sem medidas adequadas para combater práticas desleais ou ilegais, mais não faria do que levar ao encerramento imediato de um grande número de empresas que cumprem as suas obrigações fiscais e à perda de postos de trabalho, sem necessariamente resolver os aspetos ambientais.

### 5.6 Regionalização

5.6.1 A proposta não define em pormenor os aspetos fiscais. Esta lacuna poderia dar origem a um grave problema de concorrência entre os Estados, devido aos custos diferentes para as empresas entre um país e outro, ligados a vários fatores, tais como os salários, os custos sociais e de seguros, os mercados, etc.

5.6.2 Em particular, o CESE observa que, se a regionalização fosse definida apenas em termos de proteção dos recursos haliêuticos, a UE teria de fazer face a conflitos novos e difíceis, em que os lucros das empresas variariam em função do custo de exploração e não do produto pescado.

### 5.7 Equipamento tecnológico e controlos

5.7.1 O CESE concorda com a necessidade de tornar os controlos mais eficientes utilizando as tecnologias digitais, mas salienta que, ao contrário do Báltico, as costas do Adriático se caracterizam por uma multiplicidade de portos de pequenas dimensões (a FAO-ADRIAMED regista 238 portos utilizados para a pesca entre a Itália, a Eslovénia e a Croácia<sup>(37)</sup>) e muitas embarcações de pequenas dimensões. Por este motivo, as autoridades competentes e as empresas (já em crise) necessitarão de tempo e recursos para se adaptarem ao novo plano legislativo.

5.7.2 Além disso, o CESE, ao contrário do que prevê a Comissão, entende que uma seleção entre os portos onde os peixes são descarregados (excluindo os mais pequenos) constituiria um prejuízo grave para as comunidades locais. Para o Comité, o impacto económico desta medida nas embarcações de menor dimensão também deve ser examinado, uma vez que, segundo o regulamento, deveria ser aplicado a embarcações com dimensão igual ou superior a 8 metros.

<sup>(36)</sup> O rendimento médio dos pescadores é de 18 mil-20 mil euros por ano, enquanto no mar Báltico e no mar do Norte é de 60 mil -80 mil euros por ano.

<sup>(37)</sup> Em particular, foi registado o seguinte número de portos para cada país: Croácia, 147; Itália, 89; Eslovénia, 3 ([www.faoadriamed.org](http://www.faoadriamed.org)).

### 5.8 *Certificação da qualidade*

5.8.1 A proposta não prevê mecanismos de certificação da qualidade/rotulagem para apoiar o setor afetado pela reforma. Este elemento seria muito apreciado pelos consumidores que estão constantemente em busca de produtos saudáveis, de qualidade e sustentáveis. Tais medidas também seriam contraproducentes na luta contra as práticas ilegais e a concorrência desleal.

### 5.9 *Variação dos preços*

5.9.1 A proposta da Comissão não tem devidamente em conta a adoção de medidas destinadas a contrariar o aumento natural dos preços dos pequenos pelágicos devido à redução das capturas, o que, além disso, fará com que sejam adquiridos a países terceiros onde não existem controlos e garantias adequados, sobretudo de tipo ambiental.

### 5.10 *Participação da sociedade civil organizada*

5.10.1 O CESE constata com surpresa que o parecer emitido pelo MEDAC, com o contributo de todas as partes interessadas (empresários, trabalhadores, cooperativas, ambientalistas, consumidores), publicado em 11 de março de 2016 <sup>(38)</sup> e fruto de um trabalho de mais de dois anos, não foi tido em devida consideração, de tal forma que a proposta da Comissão dele diverge completamente e, em alguns aspetos, segue a linha oposta.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(38)</sup> MEDAC, parecer do MEDAC sobre um plano de gestão a longo prazo para os pequenos pelágicos na subzona geográfica 17 (Adriático setentrional), prot. 94/2016, março de 2016.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de manter as atuais limitações ao âmbito de aplicação às atividades da aviação e de preparar a aplicação de uma medida baseada no mercado global a partir de 2021»**

[COM(2017) 54 final — 2017/0017 (COD)]

(2017/C 288/10)

Relator: **Thomas KROPP**

Consulta	Conselho, 21.2.2017 Parlamento, 13.2.2017
Base jurídica	Artigos 192.º, n.º 1, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Mesa	21.2.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	17.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	192/0/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 As alterações propostas pela Comissão, embora mantenham um quadro regulamentar específico apenas para as transportadoras aéreas que operam voos no interior do Espaço Económico Europeu (EEE) para além de 2017, criam condições para o apoio e a execução, liderados pela UE, do regime global não gerador de distorções, designado *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (CORSIA) [Regime de Compensação e Redução das Emissões de Carbono para a Aviação Internacional] <sup>(1)</sup>, a partir de 2020.

1.2 O Comité apoia, com algumas reservas, a proposta da Comissão. Se esta for adotada, as ambições ambientais do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (RCLE-UE) seriam inferiores às do RCLE-UE no seu conjunto, sendo que um tal regime poderia, de algum modo, desrespeitar os objetivos internos da UE em matéria de clima e os compromissos assumidos a nível internacional; ao mesmo tempo, porém, a UE demonstraria de maneira credível o seu apoio à medida global a fim de atenuar o impacto à escala mundial.

1.3 O alargamento do âmbito de aplicação do atual RCLE-UE no setor da aviação a todos os voos com partida e aterragem em aeroportos no EEE criaria o risco de litígios comerciais internacionais sobre a validade de uma aplicação extraterritorial unilateral de objetivos da UE e atrasaria o processo de estabelecimento de um consenso para assegurar a aplicação uniforme de um regime acordado multilateralmente.

1.4 É necessária a intervenção da UE para evitar distorções da concorrência no mercado único da aviação aquando da aplicação da medida baseada no mercado global na União Europeia, assegurando-se ao mesmo tempo que a integridade ambiental do CORSIA é a mais elevada possível com base na experiência do RCLE. O debate político sobre a funcionalidade de uma atuação autónoma e específica da UE deverá ter em conta o desenvolvimento do CORSIA e a questão de saber se é capaz de cumprir os seus objetivos.

<sup>(1)</sup> Na 39.ª sessão da sua Assembleia, a OACI recomendou a adoção de uma resolução final para introduzir o CORSIA.

1.5 É urgente avançar com o processo legislativo, ou seja, as propostas devem ser adotadas antes do final de 2017 por forma a permitir que as medidas preparatórias para a aplicação do CORSIA sejam tomadas no início de 2018. A regulamentação específica da UE só deve ser analisada e alterada para promover medidas baseadas no mercado global. O Comité insta o Conselho e o Parlamento Europeu a manterem a dinâmica necessária à aplicação atempada do CORSIA de maneira uniforme e sem gerar distorções.

1.6 O Comité apoia a abordagem equilibrada preconizada pela Comissão, que mantém o efeito de alavanca que a Comissão desenvolveu com o RCLE-UE, mas enfrenta de forma global um problema global, reduzindo assim o risco permanente de fuga de carbono e as desvantagens da Europa em termos de concorrência. A Comissão é convidada a informar o consumidor de que as emissões provenientes da aviação internacional constituem um problema global. Se adequadamente aplicado por todos os Estados membros da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), o CORSIA conduzirá a um crescimento neutro em termos de emissões de carbono que dissociará o aumento do tráfego do aumento das emissões, independentemente do local onde ocorra a viagem por via aérea.

1.7 O Comité decidiu organizar uma conferência com a participação de todas as partes interessadas, a fim de lhes dar a oportunidade de expressar os pontos de vista da sociedade civil organizada sobre as consequências políticas, sociais, económicas e ambientais da iniciativa regulamentar em apreço.

## 2. Antecedentes

2.1 O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (RCLE-UE), introduzido em 2005, estabeleceu um limite máximo de emissões dos setores industriais no EEE. Este limite máximo consiste em licenças de emissão que, na sua totalidade, são iguais à quantidade de toneladas de CO<sub>2</sub> que pode ser emitida ao abrigo desse limite máximo. Todos os anos, o limite máximo geral é reduzido em 1,74 %, beneficiando, deste modo, os setores que necessitam de menos licenças de emissão e obrigando os setores poluentes a comprar mais licenças de emissão. O regime exige que os governos determinem de que modo é possível atingir os objetivos fundamentais de redução das emissões, a fim de reduzir a totalidade das emissões de CO<sub>2</sub> da UE.

2.2 Em 2008, a UE aprovou a inclusão da aviação enquanto setor no seu RCLE a partir de 2012. Pela primeira vez, foi um setor, e não Estados-Membros, que foi incumbido de cumprir os objetivos de redução das emissões. O limite máximo das emissões da aviação foi provisoriamente estabelecido abaixo do seu nível médio entre 2004 e 2006. O limite máximo aplicável às licenças de aviação era distinto do limite máximo aplicável às emissões globais do RCLE-UE. De acordo com o RCLE no setor da aviação, a partir de 2012, os operadores de aeronaves foram obrigados a apresentar licenças de emissão para cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida referente a voos com partida e aterragem em aeroportos em países do EEE. Para fazer face ao aumento do tráfego e, por conseguinte, ao crescimento do setor da aviação, foi concedido às companhias aéreas o direito de adquirir em leilões reservas adicionais de licenças de emissão disponibilizadas por outros setores. O limite máximo aplicável às licenças de emissão do setor da aviação foi reduzido de 97 % das emissões históricas (entre 2004 e 2006) em 2012 para 95 % dessa base na fase compreendida entre 2013 e 2020. Durante este período, 82 % das licenças de emissão são atribuídas gratuitamente aos operadores de aeronaves e 15 % são leiloadas.

2.3 A inclusão do setor da aviação num regime de comércio de licenças de emissão foi objeto de debates altamente controversos. As dificuldades são inerentes à própria natureza da aviação enquanto setor internacional de prestação de serviços, cujos emissores de CO<sub>2</sub> são móveis, tornando difícil a tarefa de atribuir a emissão de CO<sub>2</sub> num determinado espaço aéreo a um governo nacional. Todavia, várias questões fundamentais são indiscutíveis a nível internacional:

2.3.1 O setor da aviação representa, no mínimo, 2 % das emissões globais e a aviação internacional representa 1,3 %.

2.3.2 Nenhum setor deve ficar isento de atenuar os efeitos das emissões sobre as alterações climáticas, pelo que os setores marítimo e da aviação devem ser incluídos em regimes globais de atenuação do impacto do CO<sub>2</sub> nas alterações climáticas.

2.3.3 Ao longo do tempo, tornou-se consensual que as desvantagens da tributação das emissões de CO<sub>2</sub> superavam as vantagens da aplicação de medidas baseadas no mercado. Os impostos são pagos na sua totalidade a partir do primeiro dia, ao passo que regimes como o RCLE preveem licenças de emissão iniciais a título gratuito para incentivar a maior eficiência possível e — através do comércio de licenças de emissão não utilizadas — transformar um custo numa fonte de rendimento. Além disso, os impostos, por definição, não são orientados para os objetivos, sendo pagos ao tesouro dos governos nacionais, enquanto os mecanismos baseados no mercado podem ser associados a medidas de compensação direta das emissões.

2.4 O principal desacordo relativamente à inclusão do setor da aviação no RCLE-UE centrava-se na questão da aplicação do regime a nível internacional. A Comissão Europeia afirmou que as alterações climáticas, enquanto fenómeno global, não podem ser combatidas eficazmente apenas através de medidas regionais. Por conseguinte, procurou assegurar a aplicação do RCLE-UE no setor da aviação a todas as companhias aéreas que efetuam voos com partida e aterragem em aeroportos na União Europeia independentemente de estarem registadas num Estado-Membro. Porém, a imposição unilateral de tal mecanismo a países terceiros é contrária à soberania de cada nação a nível mundial. Na ausência de um acordo internacional bilateral ou multinacional sobre a inclusão de uma medida baseada no mercado relativa aos serviços entre nações soberanas, subsistiam dúvidas quanto à base jurídica nos termos da qual a União Europeia poderia impor qualquer regime deste tipo a países terceiros. Em 2016, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que a UE tem legalidade para incluir os voos com destino ou origem em países terceiros<sup>(2)</sup>. Para além do recurso judicial<sup>(3)</sup>, a UE enfrentou a ameaça de sanções comerciais de retaliação por parte de nações mais importantes em termos comerciais.

2.5 Várias nações importantes em termos comerciais, como a China, o Brasil, os EUA, a Índia e a Rússia, coordenaram esforços para se oporem à aplicação unilateral do regime. Em 12 de novembro de 2012, face à pressão internacional, a Comissão emitiu uma proposta de suspensão da contagem do prazo aplicável ao RCLE no setor da aviação durante um ano. A proposta de suspensão da contagem do prazo foi formalmente adotada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu em abril de 2013, imediatamente antes de as companhias aéreas serem obrigadas a devolver as licenças de emissão relativas a 2012, tendo resultado na redução retroativa do âmbito de aplicação do RCLE no setor da aviação aos voos intra-EEE.

2.6 Em março de 2014, foi adotado o Regulamento (UE) n.º 421/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(4)</sup>, que prorrogou as disposições de suspensão de contagem do prazo intra-EEE até ao final de 2016, com o pleno restabelecimento do âmbito de aplicação inicial do RCLE (todos os voos com partida e aterragem em aeroportos no EEE), a menos que a Assembleia da OACI de 2016 apresentasse progressos suficientemente sólidos no sentido de um regime global.

2.7 Embora várias ONG tenham questionado se o acordo foi suficientemente longe para poder ser útil, existe uma opinião generalizada de que o Acordo de Paris no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, assinado em 12 de dezembro de 2015<sup>(5)</sup> em Paris, constituiu um importante avanço no sentido de um consenso internacional quanto à necessidade de uma maior ação coordenada a nível global para atenuar o impacto das alterações climáticas. O acordo constituiu um elemento catalisador da ação coletiva a todos os níveis. Um número crescente de governos assinou o acordo nos meses que se seguiram à sua publicação<sup>(6)</sup>.

2.8 O Acordo de Paris baseia-se na convenção e — pela primeira vez — reúne todas as nações em torno de uma causa comum que visa envidar esforços ambiciosos de combate às alterações climáticas e adaptação aos seus efeitos, com apoio reforçado para auxiliar os países em desenvolvimento neste processo. Como tal, traça um novo rumo no esforço global de combate às alterações climáticas<sup>(7)</sup>.

2.8.1 O objetivo central do Acordo de Paris consiste em reforçar a resposta global à ameaça das alterações climáticas mediante a manutenção do aumento da temperatura global a um nível bastante inferior a 2 graus Celsius em relação aos níveis pré-industriais e em prosseguir os esforços para limitar ainda mais o aumento da temperatura a 1,5 graus Celsius. Além disso, o acordo visa reforçar a capacidade dos países de lidar com os efeitos das alterações climáticas. Para alcançar estes objetivos ambiciosos, serão criados mecanismos financeiros adequados, um novo quadro tecnológico e um quadro de reforço das capacidades melhorado, apoiando-se, assim, a ação dos países em desenvolvimento e dos países mais vulneráveis, em consonância com os seus próprios objetivos nacionais. O acordo também prevê o aumento da transparência das medidas e do apoio através de um quadro de transparência reforçado<sup>(8)</sup>.

<sup>(2)</sup> Documento do JO 62015CJO272 — Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 21 de dezembro de 2016, Processo C-272/15.

<sup>(3)</sup> Subsequentemente à decisão de 2008 relativa à inclusão do setor da aviação no RCLE-UE a partir de 2012, uma transportadora norte-americana interpôs um recurso no Reino Unido, alegando a ilegalidade do RCLE ao abrigo do direito internacional.

<sup>(4)</sup> JO L 129 de 30.4.2014, p. 1.

<sup>(5)</sup> [http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?prif=600008865](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prif=600008865).

<sup>(6)</sup> Das 197 partes na convenção, 43 ratificaram o acordo. Em 5 de outubro de 2016, foi atingido o limiar para a entrada em vigor do Acordo de Paris. O Acordo de Paris entrou em vigor em 4 de novembro de 2016. A primeira sessão da Conferência das Partes enquanto Reunião das Partes no Acordo de Paris (CMA 1) realizou-se em Marraquexe, Marrocos, entre 15 e 18 de novembro de 2016.

<sup>(7)</sup> Texto extraído do sítio web da CQNUAC.

<sup>(8)</sup> Para mais informações sobre os principais aspetos do acordo, consultar este sítio web.

2.8.2 O Acordo de Paris exige que todas as partes envidem os seus melhores esforços através de «contributos determinados a nível nacional» e reforcem estes esforços nos anos vindouros. O que precede inclui a exigência de que todas as partes apresentem relatórios regulares sobre as suas emissões e sobre os seus esforços de aplicação <sup>(9)</sup>. Em 2018, as partes farão um balanço dos esforços coletivos em relação aos progressos na consecução do objetivo estabelecido no Acordo de Paris e prestarão informações sobre a preparação dos contributos determinados a nível nacional. Efetuar-se-á ainda um balanço mundial, de 5 em 5 anos, a fim de avaliar os progressos coletivos realizados para atingir os fins do acordo, bem como para determinar novas medidas individuais a tomar pelas partes.

2.9 Em geral, acredita-se que o Acordo de Paris proporcionou a dinâmica para a obtenção de um resultado na Assembleia da OACI em 2016 especificamente no que se refere à aviação civil <sup>(10)</sup>. Após três anos de negociações desde a 38.<sup>a</sup> sessão da Assembleia da OACI em 2013, os Estados membros da OACI decidiram, em 6 de outubro, aplicar uma medida baseada no mercado global para compensar o aumento das emissões da aviação internacional após 2020. A sessão plenária adotou uma resolução que introduz o CORSIA <sup>(11)</sup>. Este regime exige que as companhias aéreas compensem algumas das suas emissões, mas não exige necessariamente que reduzam as suas próprias emissões.

2.10 De acordo com a resolução da Assembleia, o nível médio das emissões de CO<sub>2</sub> provenientes da aviação internacional abrangidas pelo regime entre 2019 e 2020 representa a base para o crescimento neutro em termos de carbono a partir de 2020 em relação à qual as emissões serão comparadas nos próximos anos. Em qualquer ano a partir de 2021, sempre que as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes da aviação internacional abrangidas pelo regime sejam superiores ao nível médio das emissões de referência de 2019 e 2020, esta diferença representa os requisitos de compensação para esse ano.

2.11 A OACI aprovou a introdução progressiva da aplicação a fim de tomar em consideração as circunstâncias especiais e respetivas capacidades dos Estados contratantes. O regime será voluntário desde o início, seguido da participação de todos os Estados, com exceção de certos Estados isentos.

A OACI decidiu seguir uma abordagem com base nas rotas, a fim de minimizar o impacto concorrencial do CORSIA nos operadores. As rotas afetadas por exceções estarão isentas no que se refere a cada companhia aérea que opera nessas rotas.

2.12 A fase-piloto (2021-2023) e a primeira fase (2024-2026) são aplicáveis aos Estados que participam voluntariamente. Em 12 de outubro de 2016, 66 Estados tencionam participar a título voluntário na medida baseada no mercado global desde o início. A segunda fase (2027-2035) é aplicável a todos os Estados, com exceção dos Estados isentos, a menos que estes participem a título voluntário. O CESE congratula-se com o acordo, mas assinala que, pelo facto de ser voluntário, outros setores poderão ter de contrabalançar a diferença para realizar os objetivos da UE em matéria de clima.

2.13 As pedras angulares do CORSIA, que têm de ser acordadas e publicadas pela OACI, consistem na metodologia para a monitorização, comunicação de informações e verificação das emissões de cada operador, nos critérios para a atribuição de unidades de emissão e nos registos. Todavia, a OACI disponibilizará os recursos para que todos os Estados criem as infraestruturas necessárias <sup>(12)</sup>. Ainda não foram acordados em pormenor os aspetos que serão importantes para a eficácia ambiental do CORSIA, em conformidade com normas ambiciosas.

2.14 As companhias aéreas lograrão cumprir os seus requisitos em matéria de compensação através da aquisição de créditos de compensação nos mercados do carbono. Por conseguinte, a unidade de emissão (uma unidade é igual a uma tonelada de CO<sub>2</sub>) será reduzida fora do setor da aviação internacional. Os critérios para a atribuição de unidades de emissão ainda não foram elaborados. Será fundamental garantir que uma tonelada de CO<sub>2</sub> emitida por um operador de aeronaves seja realmente igual a uma tonelada de CO<sub>2</sub> poupada noutra setor.

<sup>(9)</sup> Para informações adicionais sobre os CPDN, consultar este sítio web.

<sup>(10)</sup> Não existe uma suborganização internacional equivalente da ONU que lide com as emissões provenientes das aeronaves militares. De igual modo, o RCLE-UE não se aplica às emissões das aeronaves militares. Embora tenha excetuado claramente os voos em missão oficial, o grupo de estudo manifestou interesse em avaliar o impacto dos voos de treino militar nos níveis de CO<sub>2</sub>. Não foram recolhidas informações públicas sobre as emissões de aeronaves militares a nível regional, nacional ou global.

<sup>(11)</sup> O CORSIA faz parte de um conjunto de medidas, abordando a tecnologia das aeronaves e dos motores, as operações e os combustíveis alternativos sustentáveis como novas fontes de energia.

<sup>(12)</sup> O anexo 1 deste documento contém uma lista pormenorizada de todos os requisitos.

2.15 Tomando em consideração os debates realizados na OACI ao longo de bem mais do que uma década, o acordo alcançado em 2016 foi considerado histórico. Prevê as diferenças que, no passado, conduziram repetidamente à falta de consenso. As diferenças de opinião dos Estados membros da OACI devem-se à diferente maturidade económica da nação em causa, bem como à sua influência económica e política geral sobre questões ambientais. O grande número de Estados dispostos a participar desde o início no CORSIA criará a dinâmica necessária para que outros Estados também adiram ao regime. Contudo, o CORSIA ainda carece de acordo, até 1 de janeiro de 2019, sobre a metodologia de monitorização, comunicação de informações e verificação, os critérios para a atribuição de unidades de emissão até 2018, a aplicação de um quadro regulamentar até 2020, bem como a aplicação dos registos até janeiro de 2021.

### 3. Análise da proposta

3.1 Se o Regulamento (UE) n.º 421/2014 não for alterado, o texto, na sua versão atual, implica o restabelecimento do âmbito de aplicação inicial do RCLE-UE no setor da aviação, que, por conseguinte, abrangerá todos os voos internacionais com partida e aterragem em aeroportos no EEE. Tal significaria que os operadores de aeronaves teriam de devolver as licenças relativas às suas emissões totais resultantes de voos com partida e aterragem em países terceiros até 30 de abril de 2018<sup>(13)</sup>. Tal como indicado acima<sup>(14)</sup>, o Regulamento (UE) n.º 421/2014 foi suspenso até à realização de uma avaliação do resultado da Assembleia da OACI de 2016. A Comissão, na sua avaliação<sup>(15)</sup>, considera que a Resolução da OACI sobre os princípios de um mecanismo global baseado no mercado está em consonância com as políticas e os objetivos ambiciosos da UE. Neste sentido, o texto do Regulamento (UE) n.º 421/2014 deve ser alterado para evitar novamente a aplicação de um instrumento da UE, não obstante o consenso da UE quanto a um mecanismo global baseado no mercado. A proposta da Comissão baseia-se nas seguintes considerações:

#### 3.1.1 *Formato*

Tendo em conta o pouco tempo disponível para a conclusão do processo legislativo, a Comissão propõe que a medida assuma a forma de um regulamento que seja diretamente aplicável em todos os Estados-Membros e obrigatório em todos os seus elementos, de modo a permitir a aplicação e execução uniformes das alterações por todos os Estados-Membros antes do termo dos prazos de conformidade fixados para março e abril de 2018.

#### 3.1.2 *Avaliação de impacto*<sup>(16)</sup>

A Comissão é a favor da manutenção do *statu quo*, ou seja, a continuação da atual aplicação do RCLE-UE aos voos intra-EEE entre 2017 e 2020 (e, por conseguinte, o não restabelecimento do âmbito de aplicação inicial no que se refere aos voos internacionais a partir de 2017). A Comissão confirma que o RCLE-UE, no seu atual âmbito intra-EEE, contribuiu para reduzir as emissões em cerca de 17 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano e, como tal, a aviação contribui para a consecução dos objetivos em matéria de alterações climáticas, tal como outros setores. Além disso, a Comissão confirma que a manutenção do âmbito intra-EEE seria bem acolhida pelos países terceiros e permitiria a concentração das atenções na execução das medidas necessárias à aplicação atempada e harmonizada do mecanismo global baseado no mercado.

#### 3.1.3 *Prazos*

A Comissão propõe efetivamente a prorrogação das disposições de suspensão da contagem do prazo para além de 2016, aplicando-a a partir de 2017 da mesma forma que em 2016, o que dá à OACI a oportunidade de definir os instrumentos necessários à aplicação eficaz do mecanismo global baseado no mercado. Subsequentemente, a Comissão procederá a outras avaliações e à revisão do RCLE-UE para o período pós-2020. Não foram definidas datas-limite para esta nova revisão do regulamento.

3.1.4 O artigo 28.º-A é alterado a fim de prorrogar as exceções aplicáveis aos voos internacionais com partida e aterragem em aeroportos no EEE a partir de 2016, continuando os voos no EEE a estar abrangidos.

3.1.5 É aditado um novo artigo 28.º-B com vista a preparar a introdução de um mecanismo global baseado no mercado. O artigo associa a aplicação do mecanismo global baseado no mercado a requisitos de apresentação de relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu sobre o estado de aplicação e a medida em que o RCLE-UE necessita de alterações para ser plenamente aplicável também no EEE<sup>(17)</sup>.

3.1.6 O artigo 28.º-C habilita a Comissão a adotar mecanismos de monitorização, comunicação de informações e verificação para efeitos de aplicação do mecanismo global baseado no mercado.

<sup>(13)</sup> Tal como referido na Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

<sup>(14)</sup> Ver ponto 2.6.

<sup>(15)</sup> Exposição de motivos da proposta de regulamento 0017/2017 (COD).

<sup>(16)</sup> Ver exposição de motivos, p. 6.

<sup>(17)</sup> Este artigo reflete o facto de os voos dentro do EEE serem voos internacionais e de o CORSIA, de acordo com a resolução da ICAO de 2016, dever ser a única medida baseada no mercado para a aviação internacional.

3.1.7 Por uma questão técnica, o anexo 1 é alterado para prorrogar a exceção prevista para as aeronaves não comerciais que emitam menos de 1 000 toneladas de CO<sub>2</sub> por ano entre 2020 e 2030. Estas representam apenas 0,2 % de todas as emissões e a sua inclusão implicaria encargos administrativos desproporcionados.

3.2 O debate em diversos fóruns, e conforme comunicado pela Comissão <sup>(18)</sup>, revela três questões potencialmente controversas:

3.2.1 A necessidade de disposições mais rigorosas na Diretiva RCLE-UE para o período compreendido entre 2017 e 2020. Para além de questões de exequibilidade, também há a dúvida se um debate tão controverso, numa altura em que a atenção deve centrar-se na aplicação de um mecanismo global baseado no mercado, não será inútil ou até mesmo prejudicial para a competitividade do setor e para a posição da UE em negociações internacionais sobre os aspetos técnicos de um mecanismo global baseado no mercado; além disso, é duvidoso que alterações do RCLE-UE na fase atual proporcionem suficiente valor acrescentado em termos de redução do CO<sub>2</sub> que justifique riscos económicos, políticos e comerciais a nível global. No mínimo, tais deliberações afiguram-se prematuras até que se tenha obtido maior clareza sobre as perspetivas apresentadas pelo CORSIA.

3.2.2 A necessidade de fixar um prazo para a nova revisão do RCLE-UE. Esta posição é compreensível na medida em que a via regulamentar final a seguir não pode consistir em constantes alterações de suspensão da contagem do prazo. Ao mesmo tempo, desconhece-se a forma final que o CORSIA assumirá, sendo necessário reavaliá-la a integração do CORSIA na política da UE mais próximo de 2020. Todavia, o risco inerente é o de que a estabilidade do planeamento seja prejudicada se as partes interessadas tiverem conhecimento de que um regulamento é limitado no tempo, mas desconhecerem se um novo regulamento substituirá o antigo, ou se será aplicada uma disposição de restabelecimento do âmbito de aplicação inicial que reativaria litígios comerciais internacionais que muitas partes interessadas não desejam que se repitam. A ausência de um prazo tem a vantagem específica de a Comissão poder concluir as suas avaliações de impacto e revisões antes de apresentar uma alteração da Diretiva RCLE-UE.

3.2.3 A necessidade de alcançar rapidamente um consenso entre o Parlamento Europeu e o Conselho. Ambas as instituições da UE não devem envolver-se em longos debates sobre os efeitos passados do RCLE-UE, devendo orientar os seus debates políticos para a melhor forma de promover a aplicação harmonizada e atempada de um mecanismo global baseado no mercado. As deliberações sobre a proposta da Comissão Europeia devem ser concluídas antes do final de 2017, de modo a evitar o restabelecimento do âmbito de aplicação inicial.

4. Dado o caráter único da sua composição e especialização, o CESE reúne as condições ideais para introduzir no debate político os pontos de vista da sociedade civil organizada relativamente às consequências políticas, sociais, económicas e ambientais da iniciativa regulamentar em apreço. Assim, o CESE decidiu organizar uma conferência, com a participação de todas as partes interessadas, para dar seguimento ao presente parecer.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(18)</sup> Resumo da avaliação de impacto que acompanha o documento que altera a Diretiva 2003/87/CE.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Acelerar o ritmo da inovação no domínio das energias limpas»**

[COM(2016) 763 final]

(2017/C 288/11)

Relator: **Christophe QUAREZ (FR-PSE)**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	1.6.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	173/2/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com o facto de a Comissão reiterar a sua intenção de acelerar a transição para uma economia hipocarbónica competitiva através de uma estratégia global de incentivos ao investimento privado, de instrumentos financeiros adequados e de financiamento da investigação e da inovação.

1.2 Na comunicação<sup>(1)</sup>, a Comissão apresenta uma vasta gama de instrumentos financeiros e de formas de financiamento destinados a apoiar a inovação hipocarbónica. O CESE apoia a intenção da Comissão de promover novos investimentos ao longo de toda a cadeia de valor da inovação.

1.3 O CESE manifesta, no entanto, a sua preocupação com a complexidade e a diversidade desses auxílios. Saúda, por conseguinte, a intenção da Comissão de instituir um mecanismo único de consultoria para orientar os promotores de projetos e os investidores, mas solicita que se envide esforços para simplificar a oferta financeira. Com efeito, o Comité considera que os auxílios financeiros são demasiado numerosos e de difícil acesso para as microempresas e os órgãos de poder local.

1.4 O CESE propõe que a Comissão incentive os Estados-Membros a partilharem os recursos que atribuem à realização de projetos de grande envergadura no domínio da inovação hipocarbónica, a fim de melhorar a cooperação entre os principais intervenientes na investigação a nível europeu. Tal permitirá intensificar a coordenação entre os intervenientes na investigação, tornando-os mais competitivos.

1.5 O CESE recorda que as políticas climáticas europeias, embora devam promover a transformação destes setores através do investimento e da inovação, não devem, seguramente, precipitar o seu declínio. A deslocalização das atividades produtivas não pode, de forma alguma, substituir a política de luta contra as alterações climáticas.

1.6 O CESE considera que o melhor vetor de inovação hipocarbónica é um quadro regulamentar que fixe um preço elevado para o CO<sub>2</sub> (atualmente cerca de 7 euros/tonelada), de modo a enviar um sinal bastante claro aos investidores de que as tecnologias que contêm carbono deixarão de ter lugar na Europa a médio prazo.

1.7 O CESE está ciente de que a União Europeia é um dos líderes mundiais da investigação e inovação no domínio das energias limpas e um dos maiores financiadores públicos neste domínio, ao qual atribui fundos superiores a dez mil milhões de euros. A investigação e a inovação são fatores essenciais para sustentar a competitividade da Europa e preservar a sua liderança mundial no domínio das tecnologias avançadas em matéria de energia e das soluções de eficiência energética.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 763 final.

1.8 O CESE congratula-se com a importância conferida aos dois extremos da cadeia da inovação, no quadro da qual o programa Horizonte 2020 desempenha um papel fundamental mediante a sua abordagem ascendente do financiamento em prol de uma investigação fundamental de vanguarda, através do Conselho Europeu de Investigação e também mediante a criação de um Conselho Europeu de Inovação com o fito de ajudar as indústrias, em especial as pequenas e médias empresas (PME), a criarem novos mercados.

1.9 O CESE pretende compreender melhor os projetos da Comissão destinados a explorar novas abordagens de investigação e inovação orientadas para missões específicas. Importa, em especial, descrever de forma mais precisa o processo de identificação e seleção desses projetos.

1.10 O CESE preconiza a participação da sociedade civil no âmbito da nova plataforma de investigação-energia que a Comissão tenciona criar para reunir especialistas da energia oriundos dos domínios das ciências sociais e das ciências humanas e técnicas.

## 2. Síntese da comunicação da Comissão Europeia

2.1 A Comissão reitera a sua ambição de acelerar a transição para uma economia hipocarbónica competitiva.

2.2 Para o efeito, apresenta um pacote de medidas legislativas assente em três objetivos principais:

- dar prioridade à eficiência energética;
- tornar a Europa líder mundial no domínio das energias renováveis;
- estabelecer condições justas para os consumidores.

2.3 Neste contexto, a Comissão apresenta uma estratégia global que enuncia as principais alavancas estratégicas às quais a UE pode recorrer para estimular o investimento privado na inovação em matéria de energias limpas:

- criar incentivos fortes e coerentes a favor do investimento privado na investigação e no desenvolvimento das energias limpas;
- mobilizar instrumentos financeiros específicos a fim de reduzir o risco de investimentos privados em tecnologias energéticas limpas ou modelos empresariais ainda não testados, mas promissores, nomeadamente devido à incerteza a nível científico, tecnológico ou de mercado;
- assestar o financiamento atribuído pela União Europeia (UE) à investigação e inovação (nomeadamente no âmbito do programa Horizonte 2020);
- fazer evoluir o quadro regulamentar a fim de orientar as subvenções atribuídas pelos Estados-Membros no domínio energético para as energias produzidas de forma hipocarbónica em detrimento das que são produzidas a partir de combustíveis fósseis.

2.4 Na sua comunicação, a Comissão define quatro domínios tecnológicos prioritários:

- A descarbonização do parque imobiliário da União até 2050. Os edifícios representam 40 % da procura de energia e cerca de 75 % do parque imobiliário da UE deve ser renovado do ponto de vista da eficiência energética.
- O reforço da preeminência da UE no setor das energias renováveis e a preservação do seu domínio a nível mundial no que toca a estas tecnologias.
- O desenvolvimento de soluções a preços acessíveis para o armazenamento de energia, nomeadamente favorecendo o relançamento da produção de células de baterias na Europa.
- A promoção da eletromobilidade através do desenvolvimento de baterias menos onerosas e com maior autonomia, assim como a conceção de soluções de carregamento mais rápidas.

2.5 Além disso, a Comissão propõe facilitar a coordenação dos esforços de inovação em matéria de energias limpas com os municípios, as regiões e os Estados-Membros.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Em 30 de novembro de 2016, a Comissão Europeia apresentou um pacote de medidas bastante denso intitulado «Energias limpas para todos os europeus», que consiste numa série de propostas destinadas a reorganizar o mercado da energia, nomeadamente a energia renovável, a fim de respeitar os compromissos assumidos através da assinatura do Acordo de Paris sobre o clima.

3.2 No âmbito do Acordo de Paris, a UE comprometeu-se a reduzir, em 40 %, as emissões de gases com efeito de estufa até 2030. Além disso, estabeleceu, em outubro de 2014, um quadro de ação relativo ao clima e à energia para 2030 e dois outros objetivos: atingir 20 % de energias renováveis na produção de eletricidade em 2020 e, em seguida, pelo menos 27 % em 2030 e entre 20 % e, pelo menos, 27 % no que se refere a poupanças de energia nas mesmas datas.

3.3 O CESE defende em inúmeros pareceres a necessidade de acelerar a transição para uma economia europeia hipocarbónica competitiva, respeitando as posições e propostas formuladas pela sociedade civil.

3.4 Ao solicitar uma «transição justa», o CESE sempre se recusou a estabelecer uma oposição entre emprego e proteção do ambiente. Os dois objetivos devem ser prosseguidos com idêntica determinação.

3.5 Para o CESE, as políticas climáticas europeias devem promover a transformação destes setores através do investimento e da inovação, mas não devem, seguramente, precipitar o seu declínio. A deslocalização das atividades produtivas não pode, de forma alguma, substituir a política de luta contra as alterações climáticas.

3.6 Até ao momento, a política de inovação energética da UE colocou a tónica sobretudo no desenvolvimento das tecnologias, pondo de lado o que é verdadeiramente importante para os cidadãos: a satisfação das suas necessidades energéticas, tais como o aquecimento, a mobilidade e a iluminação.

3.7 Na sua comunicação, a Comissão reconhece a atual importância fulcral do consumidor no sistema energético enquanto produtor de redes energéticas descentralizadas ou enquanto requerente de soluções competitivas hipocarbónicas.

3.8 O CESE congratula-se com esta evolução, pois uma estratégia de inovação para os cidadãos começa por uma análise das suas necessidades e do seu comportamento energético.

3.9 A Comissão apresenta, na sua comunicação, uma vasta gama de instrumentos financeiros e de financiamento destinados a apoiar a inovação hipocarbónica. O CESE secunda a intenção da Comissão de promover investimentos suplementares em toda a cadeia de valor da inovação, mas manifesta a sua preocupação pelo facto de a complexidade e a variedade destes auxílios os tornarem dificilmente acessíveis, nomeadamente às microempresas inovadoras ou aos órgãos de poder local e regional.

3.10 O CESE saúda, assim, a intenção da Comissão de instituir um mecanismo único de consultoria para orientar os promotores dos projetos e os investidores, mas solicita que se envide esforços para simplificar a oferta financeira.

3.11 Com efeito, é difícil orientar-se por entre o Fundo de Inovação do Regime de Comércio de Licenças de Emissão, o Fundo Europeu 2020 para a Energia, as Alterações Climáticas e as Infraestruturas, a InnovFin, a InnoEnergy, o programa Horizonte 2020, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos ou o Banco Europeu de Investimento (BEI) <sup>(2)</sup>.

3.12 No seu parecer sobre as «Tecnologias e inovação energéticas» <sup>(3)</sup>, o CESE recordou que as grandes inovações não provêm dos setores industriais nem das empresas que dominam o mercado, mas sim de «especialistas» provenientes de setores como o das pequenas e médias empresas.

### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE apoia a intenção da Comissão de reduzir as subvenções de alguns Estados-Membros a favor do petróleo e do carvão, mas relembra que há que antecipar as mutações industriais e propor aos trabalhadores por elas afetados, nomeadamente no setor mineiro, alternativas de formação e emprego.

<sup>(2)</sup> JO C 268 de 14.8.2015, p. 27.

<sup>(3)</sup> JO C 67 de 6.3.2014, p. 132.

4.2 A aceitação social da transição energética no que se refere ao emprego é indispensável para obter o apoio político dos Estados-Membros.

4.3 O CESE considera que o melhor vetor de inovação hipocarbónica é um quadro regulamentar que fixe um preço elevado para o CO<sub>2</sub> (atualmente cerca de 7 euros/tonelada), permitindo enviar um sinal bastante claro aos investidores de que as tecnologias que contêm carbono deixarão de ter lugar na Europa a médio prazo.

4.4 A tecnologia de captura e armazenamento de CO<sub>2</sub> (CAC) é mencionada apenas de forma muito superficial, apesar de a Comissão a considerar indispensável para atingir os objetivos de 2050.

4.5 A este título, o CESE estranha que a Comissão não explique o motivo pelo qual não funcionaram os instrumentos criados desde 2008 para incentivar a implantação da tecnologia de captura e armazenamento de CO<sub>2</sub> na Europa.

4.6 O CESE apoia a intenção da Comissão de descarbonizar, até 2050, o parque imobiliário da União que é, por si só, responsável por mais de 40 % da procura final de energia da União.

4.7 O desafio da renovação térmica do parque imobiliário é considerável, mas o CESE não encontra na comunicação da Comissão nenhum instrumento ou auxílio financeiro tangível para atingir esse fim.

4.8 Existem soluções técnicas (isolamento, energias renováveis para o aquecimento e a água quente sanitária) para os edifícios novos, frequentemente devido a normas térmicas específicas nos Estados-Membros, mas os auxílios à renovação térmica de um edifício antigo são claramente insuficientes, apesar de serem muitas vezes as famílias mais desfavorecidas que vivem em habitações com utilização intensiva de energia.

4.9 No que diz respeito ao setor dos transportes, também de alta intensidade carbónica, o CESE secunda os objetivos da Comissão, mas interroga-se em relação a alguns elementos:

- É, de facto, indispensável desenvolver a eletromobilidade através da produção de células de baterias na Europa e da integração de soluções de armazenamento nos sistemas elétricos, mas a comunicação não prevê disposições regulamentares ou financeiras que permitam desenvolver postos de carregamento elétrico nas redes rodoviárias e de autoestradas da União, os quais são indispensáveis para a promoção dos veículos elétricos.
- A fim de completar as medidas relativas à inovação tecnológica que permitem descarbonizar o setor dos transportes, o CESE convida a Comissão a debruçar-se sobre o transporte de mercadorias por camião, favorecendo as soluções intermodais através do desenvolvimento do transporte combinado rodo-ferroviário e do transporte por vias navegáveis. Importa igualmente incentivar a transferência modal dos veículos particulares para os transportes públicos.

4.10 Em matéria de financiamento da inovação, o CESE considera que o financiamento colaborativo pode desempenhar um papel essencial. O financiamento colaborativo é um setor em franco crescimento (em breve mais significativo do que o capital de risco) e permite aos cidadãos participarem diretamente no processo de inovação em prol das energias limpas.

4.11 O CESE convida a Comissão a promover o financiamento colaborativo e a orientar os respetivos fundos para os quatro domínios tecnológicos que considera prioritários (energias renováveis, soluções de armazenamento, eletromobilidade, habitações com energia positiva).

Bruxelas, 1 de junho de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes, uma etapa rumo a uma mobilidade cooperativa, conectada e automatizada»**

[COM(2016) 766 final]

(2017/C 288/12)

Relator: **Stefan BACK**

Consulta	Comissão Europeia, 27.1.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	150/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes [COM(2016) 766] (a seguir designada «a estratégia») e o seu objetivo ambicioso de implementar um primeiro conjunto de serviços (serviços «Day 1») em 2019, a que se deverá seguir o desenvolvimento de um segundo conjunto de serviços (serviços «Day 1.5»).

1.2 O CESE toma conhecimento dos inúmeros benefícios que podem resultar da aplicação da estratégia, nomeadamente um transporte de passageiros e mercadorias mais eficiente, inclusivamente na rede transeuropeia de transportes, uma maior eficiência energética, a redução das emissões e a diminuição dos riscos de acidente no transporte rodoviário. A estratégia constitui uma etapa importante no desenvolvimento dos Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos (STI-C) e, em última análise, da mobilidade automatizada. O CESE apoia este projeto e assinala o elevado nível de cooperação entre diversos setores, como os dos transportes, da energia e das telecomunicações, que é necessário para implementar os sistemas de transporte digitais, incluindo infraestruturas, veículos e serviços inovadores.

1.3 O CESE reconhece o valor acrescentado dos serviços Day 1 e Day 1.5 para a mobilidade, em especial para o transporte de passageiros e mercadorias, incluindo os sistemas de distribuição, e toma nota dos diversos projetos de ensaio em curso nas aglomerações europeias que vão além da estratégia em apreço e já envolvem a realização de ensaios com veículos automáticos de transporte de passageiros. Neste contexto, o CESE observa também a importância que a estratégia atribui a que se evitem efeitos de ricochete, como o aumento do tráfego e das emissões, através de medidas de integração dos veículos conectados, cooperativos e automatizados no planeamento da mobilidade sustentável e da logística, bem como na promoção do transporte público.

1.4 O CESE regista igualmente os efeitos positivos sobre o nível das competências no domínio das tecnologias da informação (TI), o desenvolvimento de novas qualificações e o reforço da competitividade das indústrias dos dados, automóvel e dos transportes da UE, nomeadamente numa perspetiva a longo prazo.

1.5 O CESE chama ainda a atenção para a importância da proteção da privacidade e dos dados, já mencionada no seu parecer sobre a Diretiva STI <sup>(1)</sup>. Saliencia que os dados relativos aos STI-C devem ser exclusivamente utilizados para fins com estes relacionados e não ser conservados nem utilizados para outros fins, exceto se o utilizador tiver dado o seu consentimento. O CESE considera que é essencial esclarecer este aspeto prevendo disposições juridicamente vinculativas, a fim de inspirar confiança no sistema e respeitar a legislação da UE, nomeadamente o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia <sup>(2)</sup>.

1.6 O CESE realça a importância de dispor de normas comuns e da interoperabilidade transfronteiras para realizar o mercado interno digital e assegurar transportes transfronteiras eficientes.

1.7 O CESE sublinha que é importante que a execução da estratégia deixe margem para a adoção de soluções específicas a nível local e/ou de cada empresa, mesmo em detrimento dos requisitos gerais de garantia de interoperabilidade e transparência, sempre que tais soluções sejam justificadas e proporcionadas e tragam valor acrescentado. Do mesmo modo, os requisitos em matéria de normalização e transparência não devem ser aplicados de uma forma que limite a inovação.

1.8 O CESE chama a atenção para a importância de normas de segurança rigorosas contra a pirataria informática e os ciberataques, de normas estritas em matéria de proteção de dados e de uma avaliação eficiente da conformidade. Pelas mesmas razões, as soluções de segurança específicas terão, frequentemente, de ser mantidas confidenciais.

1.9 A execução da estratégia pode ser um processo muito exigente, em que o método de coordenação escolhido exigirá uma comunicação, um controlo e um acompanhamento constantes por parte da Comissão. O reforço da confiança, tanto entre os parceiros no processo de execução como no que diz respeito ao público em geral, que inclui os consumidores, pode ser decisivo para o êxito desse processo. Neste contexto, o CESE chama a atenção para o direito das pessoas com deficiência à integração, tal como previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em 2006. O CESE recorda que as suas relações com a sociedade civil podem torná-lo um parceiro valioso para a iniciação de um diálogo sobre o processo de execução.

1.10 Quanto às medidas legislativas mencionadas na estratégia, o CESE realça que é necessário evitar uma atitude demasiado prescritiva. A interoperabilidade e as normas comuns não podem, portanto, tornar-se um objetivo em si mesmo, devendo aplicar-se apenas quando a sua finalidade proporciona valor acrescentado e não limitam a inovação nem a necessidade de resolver problemas específicos a nível local ou das empresas.

1.11 A estratégia aborda a primeira etapa da implementação dos STI-C que tem efeitos relativamente limitados sobre o emprego e as condições de trabalho (serviços Day 1 e Day 1.5). Afigura-se provável que a esta etapa se siga a implantação de veículos automatizados, com efeitos mais significativos para os trabalhadores. Por esse motivo, e para criar um clima de confiança mútua, o CESE considera importante que o diálogo social seja iniciado precocemente, a fim de resolver eventuais problemas relacionados com o emprego e as condições de trabalho.

1.12 O CESE sublinha a urgência de avançar para a próxima etapa da implantação de STI-C, ou seja, o desenvolvimento de sistemas que também incluam a comunicação «veículo-veículo» e a gestão do tráfego. Os projetos de ensaio e a programação legislativa parecem estar a avançar a bom ritmo nos Estados-Membros que possuem indústria automóvel e, na opinião do CESE, importa agir a tempo se a UE pretende ter um papel de relevo na promoção de um esforço europeu.

1.13 A plataforma C-Roads, criada em outubro de 2016, deverá desempenhar um papel significativo na execução da estratégia. Até à data, ainda não aderiram a ela todos os Estados-Membros. O CESE considera urgente que todos os Estados-Membros participem neste organismo.

1.14 O CESE congratula-se com a disponibilidade manifestada pela Comissão para apoiar a execução através de um contributo financeiro. Neste contexto, o CESE chama igualmente a atenção para a necessidade de prever um planeamento adequado das medidas de execução a nível das empresas, sem esquecer, nomeadamente, as restrições financeiras existentes no setor do transporte rodoviário de mercadorias.

1.15 O CESE lamenta que não haja um calendário claro para os serviços Day 1.5 e seguintes. Lamenta igualmente a ausência de uma avaliação de impacto. Os relatórios da plataforma STI-C contêm elementos que permitem avaliar certos aspetos da estratégia, mas o CESE considera que isso não é suficiente.

<sup>(1)</sup> Diretiva 2010/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 207 de 6.8.2010, p. 1), e JO C 277 de 17.11.2009, p. 85.

<sup>(2)</sup> JO L 281 de 23.11.1995, p. 31, JO L 119 de 4.5.2016, p. 1, e JO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

## 2. Contexto

2.1 A comunicação da Comissão — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes [COM(2016) 766] está estreitamente relacionada com as prioridades políticas da Comissão, em especial com a agenda do mercado único para o emprego, o crescimento e o investimento, o mercado único digital e a Estratégia para a União da Energia. Foi apresentada como parte do denominado «Pacote de inverno» no domínio da energia, essencialmente constituído por propostas relativas à configuração do mercado interno da eletricidade, à eficiência energética e aos combustíveis renováveis.

2.2 A estratégia não aborda diretamente as questões energéticas. Foca principalmente o desenvolvimento, e os aspetos práticos e jurídicos do desenvolvimento, de sistemas de transporte cooperativos, incluindo os automóveis conectados/veículos automáticos e as infraestruturas. Articula-se também com a execução do mercado interno digital e da Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica.

2.3 A estratégia sublinha o potencial de desenvolvimento dos STI-C para estimular a competitividade da indústria europeia, que goza de um grande potencial de mercado e de criação de emprego. O valor acrescentado da ação a nível da UE decorre dos maiores volumes presentes num mercado maior com normas comuns. O desenvolvimento de STI-C constitui um primeiro passo para os veículos automatizados. Os serviços STI-C deverão basear-se em normas comuns e ser implementados a partir de 2019. São baseados na comunicação «veículo-veículo» e «veículo-infraestrutura» e não dispensam condutor.

2.4 A estratégia define vários serviços STI-C que podem ser implantados imediatamente (lista de serviços STI-C Day 1) e outros serviços a implantar numa segunda fase, uma vez que as normas ou especificações poderão não estar totalmente disponíveis para implantação até 2019 (lista de serviços STI-C Day 1.5). A lista Day 1 abrange as notificações relativas a localizações perigosas e as aplicações de sinalização, enquanto a lista Day 1.5 inclui funções como as informações sobre estações de carregamento e reabastecimento, gestão do estacionamento e informações (na via pública e fora da rede viária), informações sobre parques de estacionamento automóvel, informações sobre navegação conectada e cooperativa à entrada e saída da cidade, encaminhamento inteligente e informações sobre o tráfego.

2.5 A estratégia destaca o carácter intersetorial da implementação dos STI-C, que diz respeito a todos os modos de transporte, à indústria e às telecomunicações. A facilitação dos transportes resultante da execução da estratégia não deve levar a um aumento do tráfego e das emissões.

2.6 São apresentadas várias medidas específicas com vista à execução da estratégia, que abrangem os oito domínios que se seguem.

- Em 2019, implementação generalizada dos serviços Day 1, pelo menos, pelos Estados-Membros, os órgãos de poder local, os fabricantes de veículos, os operadores rodoviários e a indústria dos STI, que beneficiarão de assistência financeira (MIE, FEIE, FEEL). Os serviços Day 1.5 e a continuação do desenvolvimento dos STI-C ainda não atingiram um estágio de maturidade, prevendo-se que o seu desenvolvimento seja apoiado pela Comissão através do programa Horizonte 2020 e dos FEEL, sempre que possível, e a lista de serviços seja atualizada, prosseguindo o processo da plataforma STI-C.
- Prosseguir-se-á uma política comum de segurança e certificação através da cooperação entre a Comissão e todas as partes interessadas pertinentes. Essa política servirá também de base para promover um nível superior de serviço (veículo-veículo e veículo-infraestrutura). A Comissão analisará o papel e as responsabilidades de um modelo europeu de confiança STI-C, bem como uma possível função de governação a desempenhar pela Comissão.
- Os prestadores de serviços STI-C devem oferecer condições claras, formuladas em termos compreensíveis, aos utilizadores finais. Em 2018, a Comissão publicará uma primeira série de orientações em matéria de proteção da privacidade, devendo as iniciativas de implantação dos STI-C informar os utilizadores finais e conquistar a sua confiança, demonstrar o valor acrescentado da utilização de dados pessoais e consultar as autoridades competentes em matéria de proteção de dados na UE para criar um modelo de avaliação de impacto da proteção de dados.
- Medidas da Comissão e das partes interessadas pertinentes para assegurar o funcionamento das comunicações numa faixa de frequências disponibilizada pela Comissão.
- Utilização da plataforma C-Roads para coordenar a implementação dos STI-C a nível operacional, incluindo o seu ensaio e validação. Incentiva-se a adesão de mais Estados-Membros à plataforma.

- As iniciativas STI-C desenvolvem e publicam um processo de avaliação da conformidade para os serviços Day 1. A Comissão definirá um modelo para este processo.
- Até 2018, a Comissão adotará, em conformidade com a Diretiva STI, atos delegados relativos à continuidade e segurança dos serviços STI-C, à aplicação prática do Regulamento geral sobre a proteção de dados no domínio dos STI-C, à adoção de uma abordagem de comunicação híbrida e à interoperabilidade dos processos de avaliação da conformidade.
- A Comissão desenvolverá a cooperação internacional no domínio dos STI-C.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se com a estratégia e assinala os muitos efeitos positivos que esta poderá ter se a sua execução for bem-sucedida, tais como um transporte mais eficiente, tanto de mercadorias como de passageiros, uma maior eficiência energética e a diminuição das emissões, o reforço da segurança rodoviária e o desenvolvimento da economia digital.

3.2 A estratégia está interligada com várias outras estratégias importantes atualmente em execução, nomeadamente a Estratégia para o Mercado Único Digital, a Estratégia para a União da Energia e a Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica, todas elas favoravelmente acolhidas pelo CESE. O CESE subscreve igualmente a abordagem intersetorial da estratégia e a nova dimensão que esta vem adicionar à política de transportes.

3.3 O CESE assinala, neste contexto, a ligação à Estratégia de Digitalização da Indústria Europeia no que toca aos veículos cooperativos, conectados e automatizados. Estes veículos são considerados um aspeto prioritário para estimular a competitividade da indústria europeia e estima-se que o seu potencial de mercado equivale a «dezenas de milhares de milhões de euros por ano», podendo criar «centenas de milhares» de postos de trabalho. O CESE considera adequado reiterar, neste contexto, a afirmação formulada no seu parecer sobre a «Estratégia para o Mercado Único Digital» (TEN/574) de que a invocação de possíveis resultados deste tipo pode constituir um risco desnecessário e, na pior das hipóteses, afetar negativamente a confiança, sobretudo num caso como este, em que o êxito da execução da estratégia depende em larga medida do interesse dos Estados-Membros, dos órgãos de poder local, do setor automóvel e demais partes interessadas.

3.4 O CESE chama igualmente a atenção para a importância da estratégia para uma mobilidade eficiente, incluindo a mobilidade urbana e o primeiro e o último quilómetro do transporte de mercadorias e de passageiros.

3.5 O CESE também atribui importância à interoperabilidade transfronteiras dos serviços a implementar, de modo a garantir a fluidez do tráfego nas ligações transfronteiras. Tanto os serviços já disponíveis (serviços Day 1) como os que estão prontos para ser implantados a partir de 2019, mas não totalmente prontos para uma utilização generalizada (serviços Day 1.5), constituirão um grande contributo para uma execução eficiente da RTE-T, em especial dos corredores da sua rede principal.

3.6 Tendo em conta que a estratégia é apresentada como parte do «Pacote de inverno» no domínio da política energética, o CESE teria apreciado que, para além da repetição dos valores sobejamente conhecidos da percentagem de emissões provenientes do transporte rodoviário, fossem apresentadas indicações dos efeitos que a estratégia deverá ter em termos de melhoria da eficiência energética e redução das emissões.

3.7 A estratégia será, em grande parte, executada através de um método aberto de colaboração que associará a Comissão, os Estados-Membros, os órgãos de poder local e a indústria. A Comissão tenciona utilizar a plataforma C-Roads, criada em outubro de 2016 e a que já aderiram 12 Estados-Membros da UE, para coordenar a implantação dos serviços STI-C, bem como para fins de ensaio e validação, assegurando a interoperabilidade e desenvolvendo ensaios do sistema. A Comissão estabelecerá um processo de avaliação da conformidade para apoiar o desenvolvimento. O CESE concorda que é indispensável uma função de coordenação para o êxito do processo de execução, mas lamenta que nem todos os Estados-Membros tenham aderido à plataforma C-Roads, cuja capacidade de agir como uma instância de coordenação eficiente parece estar consideravelmente diminuída (atualmente, oito Estados-Membros principais e quatro Estados-Membros associados). O CESE sugere, por conseguinte, que a Comissão exerça urgentemente pressão política sobre os Estados-Membros para que todos adiram à plataforma.

3.8 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão pretender tomar medidas para garantir a coerência em relação a vários aspetos importantes. Publicará, por exemplo, «orientações» sobre a política europeia de segurança e certificação em matéria de STI-C em 2017 e orientações sobre a proteção de dados em 2018. Reservará ainda a faixa de frequências atualmente utilizada para serviços seguros conformes à norma europeia de telecomunicações<sup>(3)</sup> para os serviços STI-C. O CESE observa, no entanto, que a Comissão também ponderará a necessidade de adotar atos delegados ao abrigo da Diretiva STI (2010/40/CE), até 2018, em matéria de segurança dos STI, proteção de dados, abordagem de comunicação e interoperabilidade. Além disso, poderá ser adotada legislação relativa à continuidade dos serviços STI e à avaliação da conformidade. O CESE lamenta que não se indique com que fundamentos a Comissão decidirá adotar legislação ou apenas emitir orientações que não são juridicamente vinculativas. No que se refere à intenção da Comissão de adotar atos delegados ao abrigo da Diretiva 2010/40/UE relativa aos STI, o CESE reitera a afirmação já formulada no seu parecer sobre essa diretiva de que os limites estabelecidos pelo artigo 290.º do TFUE para tais atos devem ser respeitados. O CESE sublinha igualmente que é urgente prolongar o limite de sete anos do mandato para adotar atos delegados previsto na Diretiva 2010/40/UE, uma vez que tal mandato expira em agosto de 2017.

3.9 O CESE concorda com o objetivo de associar intersetorialmente e a diversos níveis as partes interessadas à implantação dos serviços STI-C, ou seja, os Estados-Membros, os órgãos de poder local, os fabricantes de veículos e os operadores de transportes. Se tais elementos forem eficazmente associados às atividades de implantação, será possível suscitar confiança nos novos serviços e criar bases sólidas para o seu arranque. Neste contexto, o CESE chama a atenção para o direito das pessoas com deficiência à integração, tal como previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), adotada em 13 de dezembro de 2006.

3.10 O CESE concorda com a importância atribuída a uma linguagem clara e compreensível em todas as relações com os utilizadores finais, a qual é destacada como um meio relevante para conquistar a confiança nos serviços propostos. A legislação deve respeitar os princípios do programa Legislar Melhor.

3.11 O CESE sublinha igualmente a importância de se evitar uma atitude demasiado prescritiva na execução da estratégia. Há que deixar margem para a adoção de soluções paralelas ou específicas para determinados fins, bem como para a inovação. Requisitos excessivamente pormenorizados e inflexíveis podem tornar-se um obstáculo nestes casos e revelar-se, assim, contraproducentes.

3.12 O CESE regista com satisfação a importância atribuída ao financiamento e a vontade manifestada pela Comissão de disponibilizar recursos financeiros provenientes de fundos como o MIE, o FEIE e os FEI, para a implantação dos serviços STI-C que já estão operacionalmente disponíveis, e do programa Horizonte 2020, para os serviços ainda em fase de desenvolvimento. O CESE realça a importância de avaliar o valor acrescentado dos projetos para garantir que é dada a melhor utilização possível a recursos limitados. Neste contexto, chama também a atenção para a concorrência intensa no setor do transporte rodoviário de mercadorias, que é particularmente destacado na estratégia e que necessita de previsibilidade e de uma certa margem para um planeamento a longo prazo dos investimentos necessários para instalar ou modernizar as componentes STI-C.

3.13 A parte introdutória da estratégia presta grande atenção ao desenvolvimento da condução automatizada, ou seja, de veículos que não necessitam da intervenção de um condutor para circular. O CESE compreende, todavia, que a estratégia não vá além da implantação de infraestruturas de comunicação veículo-veículo e veículo-infraestrutura. Os serviços Day 1, a desenvolver em 2019, incidirão sobre a identificação de localizações perigosas e as aplicações de sinalização, enquanto os serviços Day 1.5 abrangem o planeamento rodoviário, as informações sobre estações de carregamento e reabastecimento, as informações sobre estacionamento, etc. Consequentemente, na opinião do CESE, a importante questão da responsabilidade por erros ou anomalias do sistema ou as questões sociais que se levantam com a substituição de trabalhadores por robôs não se colocam neste caso, uma vez que os serviços a que a estratégia diz respeito serão operados e supervisionados por humanos. Além disso, ainda neste contexto, o CESE deseja salientar que, ao desenvolver os sistemas STI-C, incluindo veículos totalmente automatizados, importa prestar especial atenção às necessidades das pessoas com deficiência.

3.14 O CESE observa com satisfação a coerência que se pretende conferir à implantação da estratégia, através da perspetiva intersetorial do papel dos STI-C no sistema de transportes, das sinergias entre modos de transporte e das maiores possibilidades de planeamento da mobilidade e da logística permitidas por certos serviços STI-C e pelo desenvolvimento de diversas competências.

<sup>(3)</sup> Decisão 2008/671/CE da Comissão (JO L 220 de 15.8.2008, p. 24).

3.15 O CESE toma igualmente nota da análise de custo-benefício apresentada em janeiro de 2016 no relatório final da plataforma STI-C, a qual prevê que uma implantação bem-sucedida dos serviços Day 1 entre 2018 e 2030 poderá gerar benefícios que ultrapassem significativamente os custos anuais incorridos, numa relação de três para um ao longo de todo o período considerado. A análise conclui também que os benefícios começariam a acumular-se entre cinco e dez anos após os investimentos iniciais e que o resultado esperado depende de uma forte adesão aos serviços. O CESE lamenta, contudo, que a Comissão não tenha aparentemente realizado qualquer análise de custo-benefício da estratégia.

3.16 O CESE sublinha, mais uma vez, a importância de manter uma pressão ativa e contínua sobre o processo de implantação, para que não se repita a até agora malograda implementação do serviço eletrónico europeu de portagem, inicialmente decidida em 2004 e que ainda não se concretizou, apesar dos repetidos esforços nesse sentido.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE regista a referência à ligação entre os automóveis conectados e os sistemas europeus de navegação por satélite, EGNOS e Galileo, e sublinha que a capacidade de os veículos comunicarem com tais sistemas deve ser tecnologicamente neutra e, por conseguinte, que todos os sistemas de navegação por satélite deverão ser conectáveis, embora, sempre que possível, se deva dar preferência aos sistemas europeus.

4.2 O CESE sublinha a importância de encetar o diálogo com os parceiros sociais numa fase precoce, a fim de criar um ambiente de transparência e confiança. No seu entender, tal diálogo já é essencial na atual fase de implementação dos STI-C, em que os efeitos sobre as condições sociais e/ou de emprego se afiguram insignificantes ou nulos, a fim de criar um clima de confiança tendo em vista os efeitos muito mais significativos que resultarão da introdução de automóveis automáticos. Ainda neste contexto, o CESE chama a atenção para a importância da privacidade e a necessidade de garantir que este tipo de dados não é utilizado para fins fora do âmbito dos STI-C sem consentimento. Há que prever um quadro juridicamente vinculativo para esta questão.

4.3 O CESE regista com satisfação a atenção conferida à segurança, incluindo o risco de pirataria informática e ciberataques. Na sua opinião, trata-se de uma questão muito importante e é fundamental que se apliquem normas de segurança igualmente rigorosas em todos os Estados-Membros e nos eventuais acordos de cooperação com países terceiros. O CESE chama a atenção para o facto de a obrigação de publicitar as medidas de segurança poder pôr em causa a própria finalidade de tais sistemas.

4.4 O CESE realça a importância da continuidade, quando se implementam sistemas de comunicação, a fim de evitar, na medida do possível, a perda dos investimentos.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

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

- a) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercado interno da eletricidade (reformulação)»

[COM(2016) 861 final — 2016-379-COD];

- b) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE»

[COM(2016) 862 final — 2016-377-COD];

- c) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (reformulação)»

[COM(2016) 863 final — 2016-378-COD];

- d) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade (reformulação)»

[COM(2016) 864 final — 2016-380-COD]

(2017/C 288/13)

Relator: **Alfred GAJDOSIK**

Consulta	Parlamento Europeu, 16.1.2017 Conselho da União Europeia, 19.1.2017
Base jurídica	Artigo 194.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	185/2/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com as propostas da Comissão para uma nova conceção do mercado, um regulamento relativo à preparação para riscos e a nova organização da cooperação dos reguladores da energia. Estas propostas constituem mais um passo em frente na transição de mercados regulamentados a nível nacional para uma abordagem europeia da eletricidade baseada no mercado, que garante a segurança do fornecimento ao menor custo possível, satisfazendo os interesses de todos os consumidores de eletricidade europeus, incluindo entidades industriais e comerciais e agregados familiares. Este objetivo só será, no entanto, conseguido se se caminhar no sentido de uma maior eletrificação da economia, que se constitui como a forma mais eficiente e flexível para a sua concretização.

1.2 Em conformidade com pareceres anteriores, o Comité salienta que o bom funcionamento dos mercados da eletricidade é um requisito essencial para alcançar os objetivos da União da Energia<sup>(1)</sup>. Concorde com a opinião da Comissão de que, para o mercado funcionar corretamente, se impõem alterações significativas na sua conceção, em particular devido à utilização crescente de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis variáveis<sup>(2)</sup>. A simples integração das energias renováveis no mercado existente não será suficiente. É necessário um novo mercado. No

<sup>(1)</sup> JO C 383 de 17.11.2015, p. 84; JO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

<sup>(2)</sup> Ver também o parecer TEN/626 sobre o «Estado da União da Energia» (ver página 100 do presenete Jornal Oficial).

entender do Comité, as linhas gerais do pacote relativo à conceção do mercado dão uma boa resposta à necessidade de efetuar estas alterações, abrindo caminho para uma transição energética eficaz em termos de custos e financeiramente viável.

1.3 O CESE acolhe com agrado a abordagem geral do pacote relativo à conceção do mercado, em particular os objetivos de colocar os consumidores no centro do mercado da energia, aumentar o fornecimento de eletricidade e reforçar a cooperação regional. A adaptação correspondente das regras do mercado e do quadro regulamentar é um passo importante rumo a um fornecimento estável de energia limpa a todos os consumidores europeus a preços tão reduzidos quanto possível. Todavia, ainda há margem para melhorias em determinados aspetos. Em particular, são necessárias regras mais específicas <sup>(3)</sup>.

1.4 A descarbonização é um dos objetivos estratégicos da União da Energia, pelo que cabe apoiar o objetivo de fomentar o investimento na descarbonização do mercado da eletricidade. Porém, a melhor forma de o lograr é garantindo condições de mercado justas e equitativas que sejam benéficas quer para os consumidores, quer para a transição para uma economia verde. A plena internalização dos custos externos da produção de eletricidade convencional, que inclui danos relacionados com as alterações climáticas e danos para a saúde humana, é crucial para uma descarbonização eficiente e eficaz. A tributação adequada é a melhor abordagem para orientar os investimentos no sentido da eletricidade verde.

1.5 O CESE é firmemente a favor de se prever uma disposição estabelecendo que todos os consumidores, incluindo o setor industrial, as empresas comerciais e os agregados familiares, têm o direito de produzir, armazenar e vender energia, e que as comunidades locais de energia têm o direito de apoiar, desenvolver ou alugar redes comunitárias. São, no entanto, necessárias regras mais específicas para se poderem invocar esses direitos e superar os obstáculos existentes (acesso à rede, encargos de rede injustos e desapropriados, entraves jurídicos e administrativos, etc.).

1.6 Além disso, o objetivo deve ser que os cidadãos europeus tenham oportunidade de participar plenamente em todo o mercado da eletricidade e, nesse sentido, no comércio e fornecimento de eletricidade. Faltam nas propostas da Comissão regras específicas para criar as condições necessárias para o efeito. Há que desenvolver plataformas e estruturas descentralizadas de negociação que criem oportunidades de comércio direto, inclusive de pequenas unidades de energia. Embora constitua um pré-requisito para uma plena integração dos consumidores no mercado, a descentralização do fornecimento e da comercialização da eletricidade não é sinónimo de fragmentação do mercado europeu da eletricidade.

1.7 Embora a Comissão aborde corretamente o objetivo de reforçar os mercados a curto prazo, a longo prazo tal não bastará para basear o investimento na eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis nos mecanismos de mercado. Para tal, esta também deverá poder ser transacionada no âmbito de trocas previsionais e futuras em mercados descentralizados, o que só será possível mediante a comercialização dos produtos de compensação, utilizando opções de flexibilidade.

1.8 Uma vez que o problema hoje em dia, em muitos países europeus, não é a falta mas o excesso de capacidade de produção, só se deverão utilizar os mecanismos de capacidade para a produção convencional de eletricidade como solução a curto prazo se os produtos de compensação não conseguirem garantir a segurança do fornecimento necessária, levando em conta a estabilidade do investimento para todos os participantes do mercado.

1.9 O CESE recorda a necessidade de ter em consideração o problema da pobreza energética no âmbito da futura política de transição para uma sociedade hipocarbónica. O «prossumo» é uma abordagem possível à resolução deste problema, desde que os consumidores vulneráveis tenham a possibilidade de aceder ao capital necessário por meio de empréstimos públicos ou graças ao apoio dos órgãos de poder local e regional ou outras entidades, como as ONG.

1.10 O CESE salienta que, atendendo à dimensão mais reduzida que habitualmente caracteriza a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis e a partir da cogeração em centrais de produção combinada de calor e eletricidade, as redes de distribuição inteligentes eficientes e modernas ganham cada vez mais importância. A regulamentação nacional tem de autorizar e incentivar os operadores de rede a realizarem os investimentos necessários. Além disso, são necessários investimentos para melhorar a interconexão das redes de eletricidade nacionais. Ambas as medidas ajudarão a assegurar o fornecimento de energia e criarão novos postos de trabalho na Europa.

---

<sup>(3)</sup> Ver também o parecer TEN/624 sobre o «Pacote Energias limpas para todos os europeus» (ainda não publicado no JO).

1.11 O CESE destaca que o objetivo de assegurar elevados níveis de segurança no abastecimento de eletricidade, em ambiente de mercado e num quadro em que os consumidores terão um papel central, impõe a utilização intensiva das TIC (tecnologias da informação e comunicação), novas metodologias de planeamento e novas ferramentas de exploração do sistema elétrico, que no conjunto permitam, em tempo real, identificar as necessidades dos consumidores e das redes, o que pressupõe um forte investimento em investigação, desenvolvimento e inovação (ver ponto 3.13).

1.12 Em termos de flexibilidade, mobilidade elétrica, armazenamento e outras opções de compensação, o CESE apoia a posição da Comissão de conceder uma prerrogativa aos operadores de mercado independentes para desenvolverem estes importantes mercados antes de os operadores de rede serem autorizados a assumir funções de gestores ou de operadores das respetivas instalações.

## 2. Conteúdo da proposta da Comissão

2.1 No pacote proposto, a Comissão salienta que a concretização dos objetivos da União da Energia pressupõe uma reforma profunda do mercado da eletricidade. A simples integração das energias renováveis no mercado existente não será suficiente. É necessário um novo mercado.

2.2 A Comissão Europeia articula a sua nova política de mercado em torno de dois princípios:

— Há que aplicar novas regras de mercado que reflitam as principais características das energias renováveis — descentralização e flexibilidade — e que contribuam para aumentar a segurança do fornecimento e melhorar a relação custo-eficácia.

— Os consumidores devem estar no centro do novo mercado da energia.

2.3 A proposta da Comissão também examina modos de reforçar a segurança do fornecimento através de uma abordagem de preparação para riscos.

2.4 Um quarto aspeto é a reforma da supervisão regulamentar, redefinindo o papel e as competências da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER).

Dada a sua abordagem setorial, o presente parecer avaliará fundamentalmente em que medida os textos legislativos satisfazem os princípios delineados no ponto 2.2. Uma vez que, no entender do CESE, esta questão é abordada sobretudo nos documentos relativos ao mercado interno da eletricidade [COM(2016) 861 final e COM(2016) 864 final], o parecer focará mais aturadamente estes dois documentos.

## 3. Observações na generalidade sobre a conceção do mercado

3.1 A descarbonização do sistema energético no seu conjunto, incluindo os setores do aquecimento e da mobilidade, exige uma percentagem proporcionalmente elevada de energias renováveis na produção de eletricidade. Neste contexto, a abordagem da Comissão é, no essencial, correta: o mercado europeu da eletricidade deve ser desenvolvido em moldes compatíveis com as energias renováveis. O CESE louva esta abordagem lúcida como um passo importante para a realização de um mercado europeu da eletricidade que contribua para superar os obstáculos existentes, como as limitações físicas decorrentes da falta de interconexões e a diversidade regulamentar e fiscal entre os Estados-Membros.

3.2 Uma consideração inicial importante é a de que as energias renováveis variáveis são, por natureza, descentralizadas. Por outras palavras:

— Os parques eólicos terrestres e as instalações fotovoltaicas são, em média, de dimensão consideravelmente inferior à das unidades de produção convencionais.

— A energia produzida a partir de instalações eólicas em terra e solares está disponível em praticamente todos os países.

— Dispondo dos incentivos de mercado adequados, é possível planeá-la de maneira a estar em sintonia com o consumo, isto apesar de não se ter controlo sobre as fontes renováveis, mas ser possível prever a sua disponibilidade com elevada precisão.

As mesmas características são amiúde válidas para outras tecnologias, como a cogeração em centrais de produção combinada de calor e eletricidade, que desempenharão um papel importante como opções de flexibilidade e de compensação nos futuros mercados da energia graças à sua elevada eficiência.

3.3 Por um lado, estas características geram vantagens específicas que a Comissão Europeia até certo ponto menciona nas suas propostas para a nova conceção do mercado. Todavia, a proposta da Comissão poderia ser mais coerente e concisa no atinente à articulação das regras do mercado em torno destas vantagens. Neste contexto, chama-se a atenção para os pontos de vista que o CESE formulou a esse respeito no parecer sobre a «Revisão da Diretiva Energias Renováveis» (TEN/622) <sup>(4)</sup>. O facto de as energias renováveis e outras tecnologias descentralizadas contribuírem para aumentar consideravelmente a liquidez do mercado reveste-se de particular importância para a conceção do mercado.

3.4 O novo mercado da energia será caracterizado, como acertadamente sublinha a Comissão, pela existência de um número muito maior de unidades de produção em comparação com a estrutura convencional de produção, que se distingue por possuir um número muito reduzido de centrais elétricas. Em consequência, haverá um aumento significativo da diversidade dos atores envolvidos na produção de eletricidade. Vital neste contexto será o reforço da proatividade dos consumidores neste processo. A produção de eletricidade a partir de energias renováveis e a cogeração permitem que os consumidores se tornem produtores, como a Comissão reconheceu na sua proposta.

3.5 Importa salientar que a ideia de «fazer dos consumidores consumidores ativos» deve abranger todas as categorias de consumidores, incluindo os consumidores de energia comerciais e industriais suscetíveis de obter economias de custos consideráveis através do investimento em tecnologia de produção descentralizada concebida para o autoconsumo. Assim, a ativação dos consumidores não só levará a mercados da eletricidade mais líquidos mas também se poderá refletir em impulsos económicos adicionais: vantagens concorrenciais para pequenas e grandes empresas, geração de valor acrescentado a nível local e estímulos à criação de novos postos de trabalho. Por outro lado, muitos agregados familiares não dispõem dos meios financeiros necessários para se tornarem prossumidores. Empréstimos favoráveis aos consumidores e o apoio ativo dos municípios e das regiões poderão ajudar neste domínio.

3.6 No entanto, há três elementos que levantam obstáculos à ativação dos consumidores.

3.6.1 Em primeiro lugar, praticamente nenhum dos custos externos das centrais elétricas nucleares e a carvão é internalizado. Entre eles, importa considerar, em particular, os custos dos efeitos nocivos para a saúde e dos danos causados pelas alterações climáticas. A não internalização destes custos coloca as energias renováveis, que não têm efeitos externos comparáveis, numa posição de desvantagem concorrencial significativa. Visto que são sobretudo as energias renováveis que possibilitam a proatividade dos consumidores, é forçoso concluir que a participação limitada dos consumidores deve ser politicamente desejável ou, pelo menos, tolerada de bom grado. Não é envidado qualquer esforço em todo o pacote de inverno para corrigir esta distorção do mercado, tanto maior quanto a não internalização dos custos externos da eletricidade convencional faz aumentar a necessidade de subsidiar massivamente as energias renováveis.

3.6.2 Há outra razão pela qual as tecnologias descentralizadas, como as energias renováveis ou as centrais de produção combinada de calor e eletricidade, se encontram numa situação de desvantagem sistemática em relação às centrais elétricas convencionais. A conceção existente dos mercados grossistas beneficia as unidades de produção de larga escala. Uma vez que as instalações de produção de energia renovável e as centrais de produção combinada de calor e eletricidade médias têm dimensões consideravelmente menores, não obtendo assim as economias de escala necessárias, estão em desvantagem concorrencial.

3.6.3 Por último, muitos atores de menor dimensão veem-se impossibilitados de aceder ao mercado de comercialização da energia devido a restrições legais, normas administrativas, requisitos de licenciamento e exigências burocráticas. Isto afeta tanto os agregados familiares como os consumidores comerciais e inclusive industriais.

3.7 Havendo vontade política, poder-se-iam resolver de imediato estes três problemas que afetam o atual mercado da eletricidade. O CESE receia, porém, que as regras que a Comissão propôs nesta matéria não sejam suficientemente claras.

3.8 Uma tributação rigorosa das emissões de CO<sub>2</sub>, que constituem um dos problemas mais relevantes dos custos externos supramencionados, é o mínimo que se impõe para eliminar a distorção do mercado favorável à produção convencional de eletricidade, como descrito no ponto 3.6.1. O CESE já defendeu esta medida em várias ocasiões <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Ainda não publicado no JO.

<sup>(5)</sup> JO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

3.9 O mercado da eletricidade deve ser aberto a estruturas mais descentralizadas, sobretudo no que diz respeito à comercialização, para compensar as desvantagens referidas nos pontos 3.6.2 e 3.6.3.

3.10 A descentralização não deve implicar a fragmentação da rede de eletricidade europeia. O argumento da Comissão em favor de se «permitir a livre circulação da eletricidade para onde é mais necessária» é fundamentalmente acertado. Contudo, são necessários investimentos avultados para melhorar as interconexões das redes nacionais, cabendo desenvolver um modelo de refinanciamento que não sobrecarregue os consumidores.

3.11 A produção de eletricidade orientada para a procura — coadjuvada por opções de flexibilidade e de compensação como o armazenamento em bateria, a cogeração com produção térmica, a conversão da eletricidade em gás e veículo-rede — é a melhor abordagem para manter os custos de expansão da rede a um nível mínimo. Isto explica por que razão o «prossumo», as transações diretas entre os produtores e os consumidores de energia e o reforço da responsabilidade em matéria de compensação proposto pela Comissão são instrumentos importantes que ajudam a garantir a segurança do fornecimento.

3.12 A proposta da Comissão Europeia reflete, em termos gerais, estes mecanismos. O CESE subscreve esta abordagem, que terá um impacto positivo particular nos mercados de eletricidade subdesenvolvidos que padecem de um grande excesso de regulamentação em alguns Estados-Membros.

3.13 Contudo, neste contexto, a proposta da Comissão ignora em vasta medida o potencial da digitalização. A digitalização permite o registo eletrónico pormenorizado dos dados de consumo e de produção até às unidades mais pequenas (ou seja, quilowatts individuais). O registo de perfis individuais e específicos do consumidor por meio de contadores inteligentes — e, futuramente, por via da Internet das coisas — e a diversidade de participantes na produção de energia dão literalmente a cada consumidor a oportunidade de se converter no seu próprio gestor de compensação. Os programas de educação e formação são importantes para capacitar o maior número possível de consumidores para o desempenho deste papel, eliminando assim a desvantagem estrutural (nomeadamente, a liquidez de mercado limitada) das formas descentralizadas de comércio, como as transações entre pares.

3.14 Como primeiro passo, importaria adaptar as regras em matéria de compensação da energia elétrica (artigos 4.º e 5.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final) de modo a permitir registar as unidades de contagem da energia com um elevado grau de precisão temporal. Importaria criar mercados de curto prazo específicos para a comercialização destas quantidades ínfimas de energia. Os artigos 6.º e 7.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final deveriam ser alterados em conformidade.

3.15 Lamentavelmente, a Comissão Europeia não propôs qualquer iniciativa neste sentido. Em contrapartida, o artigo 3.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final estabelece que a participação dos consumidores e das pequenas empresas no mercado deve ser assegurada através da agregação da produção. Os agregadores são justificados sobretudo pelos efeitos de carteira e os custos das transações. No entanto, estes desapareceriam se o comércio da eletricidade fosse descentralizado, o que permitiria aos consumidores de eletricidade e às pequenas empresas, que queiram ter um papel ativo e disponham de meios para o fazer, participar plena e diretamente no mercado da eletricidade. É revelador que a Comissão Europeia não faça qualquer referência ao comércio de eletricidade quando alude à participação no mercado «em pé de igualdade» no artigo 3.º, n.º 1, alínea i).

3.16 Neste contexto, as transações diretas entre produtores e consumidores afiguram-se particularmente promissoras do ponto de vista económico, uma vez que, num único sinal de preço, podem refletir várias componentes do preço que — em contraste com a atual situação em muitos Estados-Membros — são em larga medida moldadas pelo mercado. Por exemplo, o sinal de preço das transações diretas pode refletir toda uma série de fatores, incluindo:

- uma contribuição fixa para o financiamento da infraestrutura da rede;
- uma contribuição dinâmica, específica da transação, que reflete a utilização de serviços auxiliares necessários para a transação específica na rede de eletricidade;
- um prémio de capacidade para financiar instalações de produção, armazenamento e conversão de eletricidade, sujeito a negociação entre as partes envolvidas na transação.

3.17 Os modelos de negócio para o comércio descentralizado de eletricidade não estão a ser desenvolvidos apenas em alguns Estados-Membros (como os Países Baixos e a Estónia) — há, com efeito, modelos muito ambiciosos que já estão em utilização em vários mercados extra-europeus, como nos Estados Unidos e na Austrália. Trata-se de uma tendência claramente global. A Europa só poderá tirar pleno proveito das suas oportunidades de exportação nos mercados mundiais de energia se as empresas europeias desenvolverem modelos convincentes para o comércio digitalizado e descentralizado de eletricidade. No entanto, a União Europeia também deve dar às suas empresas a oportunidade de, numa primeira fase, porem em prática estes modelos nos respetivos mercados nacionais.

#### **4. Observações na especialidade sobre determinados aspetos da proposta de diretiva COM(2016) 864 final, e sobre as propostas de regulamento COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final e COM(2016) 863 final**

4.1 O CESE congratula-se com o compromisso claro da Comissão Europeia para com a descarbonização do mercado da eletricidade. Contudo, à luz da argumentação avançada no ponto 3.6, as restrições impostas ao despacho prioritário, como consta do artigo 11.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final, dificultam a consecução deste objetivo, pelo menos enquanto os custos externos da produção convencional de eletricidade não forem plenamente internalizados. Embora, por princípio, seja correto estabelecer a neutralidade da tecnologia como regra de base para a gestão do despacho, tal pressupõe a existência de condições de concorrência equitativas — devido à não internalização dos custos externos da produção convencional de eletricidade, todavia, elas não existem. Antes de procurar limitar seriamente o despacho prioritário, tal como previsto na proposta da Comissão, há que lograr a plena internalização dos custos externos.

4.2 Importa, por conseguinte, estabelecer que o despacho prioritário deve ser mantido por um período limitado em todos os Estados-Membros com uma proporção de energias renováveis inferior a 15 %. Os Estados-Membros com uma proporção superior devem apresentar à Comissão Europeia, para apreciação, um quadro de despacho correspondente. Este quadro não deverá distorcer o mecanismo de mercado livre para as opções de flexibilidade hipocarbónicas e eficientes em termos de custos. A Comissão Europeia deverá examiná-lo a fim de avaliar a sua capacidade para apoiar a descarbonização.

4.3 Em todo o caso, a fim de alinhar a política, os valores *de minimis* fixados no artigo 11.º, n.º 3, da proposta de regulamento COM(2016) 861 final deverão ser substituídos pelos valores correspondentes fornecidos (pontos 125 e 127 das Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020<sup>(6)</sup>), a fim de permitir que os pequenos participantes no mercado continuem a ter a possibilidade de operar em condições de concorrência leal.

4.4 As regras em matéria de redespacho e deslastre estabelecidas no artigo 12.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final constituem um obstáculo adicional ao objetivo de descarbonização. Uma vez que as centrais elétricas a carvão, em particular, têm custos de arranque e de encerramento relativamente elevados, os operadores de tais instalações levarão em conta estes custos nas suas ofertas de redespacho. As instalações de energia eólica e solar não têm estes custos. Em consequência, são com maior frequência retiradas da rede, o que, em termos de descarbonização, constitui um revés para a Europa. Por conseguinte, o redespacho baseado no mercado deve ser limitado à energia não renovável.

4.5 O CESE subscreve o ponto de vista da Comissão de que cabe evitar as distorções do mercado no interesse dos consumidores e exorta-a a fazer mais para prevenir esse fenómeno no presente e no futuro. Os mecanismos de capacidade para as centrais elétricas convencionais, como estabelecidos no regulamento COM(2016) 861 final, podem gerar mais distorções graves do mercado, como admite a própria Comissão Europeia. Os mecanismos de capacidade devem, pois, ser encarados como a última opção para garantir a segurança do fornecimento e como uma solução a curto prazo. Há uma necessidade urgente de regras muito mais específicas que definam as situações em que os mecanismos de capacidade são admissíveis.

4.6 Importa ter em conta que a eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis intermitentes (vento e radiação solar), enquanto tal, não pode simplesmente participar nos mecanismos de capacidade nem ser comercializada nos mercados de futuros. Embora seja correto, por conseguinte, reforçar o comércio nos mercados para o dia seguinte e intradiário, a estrutura de custos específica da energia solar e eólica (ou seja, custos marginais nulos) significa que tal não levará a um refinanciamento dos investimentos e das energias renováveis. A eletricidade produzida a partir de fontes renováveis deve poder ser comercializada nos mercados de futuros. A única forma concebível de o conseguir é ligando as energias renováveis a opções de compensação e de flexibilidade. Além do armazenamento em bateria, tal inclui sobretudo opções técnicas como a cogeração com produção térmica e a conversão de eletricidade em gás<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> JO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

<sup>(7)</sup> JO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

4.7 Há, contudo, entraves regulamentares significativos ao nível dos Estados-Membros, pelo que, atualmente, os produtos de compensação não estão a encontrar modelos de negócio. Os textos legislativos relativos à conceção do mercado não oferecem soluções a este respeito. No mínimo, haveria que introduzir um aditamento ao artigo 3.º, n.º 1, alínea f), da proposta de regulamento COM(2016) 861 final, dispondo que as regras de mercado e o quadro de despacho a estabelecer pelos Estados-Membros devem proporcionar um incentivo à utilização de opções de flexibilidade. Tal também poderia contribuir para resolver/evitar estrangulamentos.

4.8 Neste contexto, o CESE apela para a definição de prioridades claras. Só deveria ser possível utilizar mecanismos de capacidade para centrais elétricas convencionais se os Estados-Membros puderem demonstrar que os estrangulamentos de capacidade não podem ser corrigidos mediante a compensação da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis com opções de flexibilidade. Esta obrigação deveria ser integrada no artigo 8.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final, alterando em conformidade o artigo 14.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final.

4.9 Estes conceitos de compensação apresentam duas vantagens adicionais. Uma vez que tornam a eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis comercializável no mercado de futuros, são atualmente a única opção que promete o refinanciamento no mercado para os investimentos nas instalações de energia renovável. Em segundo lugar, estão orientados para o nível local, tirando proveito do facto de as energias renováveis estarem disponíveis em praticamente toda a parte (ver ponto 3.2) e aumentando assim o valor acrescentado local das energias renováveis.

4.10 A produção descentralizada de eletricidade pode libertar a rede se os incentivos de mercado adequados estiverem disponíveis. Não é esse o caso, porém. O cálculo das tarifas de rede [artigo 16.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final], pelo menos, deve ser alterado de modo a proporcionar um incentivo à produção em estreita proximidade com os consumidores que reflita a utilização efetiva. Em geral, é possível determinar os custos de rede específicos das transações individuais de produção e consumo utilizando contadores inteligentes; o princípio de se refletir a utilização efetiva sugere que esses custos devem constituir a base para o cálculo das tarifas de rede.

4.11 A produção de eletricidade em sintonia com o consumo também é facilitada por zonas de preços precisas. Por esse motivo, o CESE perfilha plenamente os pontos de vista sobre esta matéria expressos no considerando 14 e no artigo 13.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final. Porém, se a proposta avançada no ponto 4.10 não for aplicada, os ganhos de eficiência obtidos graças a zonas de preços mais precisas poderão ficar anulados e perdidos devido ao facto de a definição das tarifas não refletir a utilização efetiva. Um critério de referência europeu no domínio da tributação da energia que reforce os sinais de preço também constituiria uma ajuda suplementar.

4.12 Importa não interpretar erradamente as zonas de preços mais precisas como uma rejeição da necessidade de uma rede europeia bem interconectada, a qual constitui a melhor forma de alcançar um elevado nível de segurança do fornecimento de uma forma eficiente em termos de custos.

4.13 Como sublinhado no ponto 3.14, a abertura do comércio da eletricidade a consumidores e prossumidores é importante para a plena participação no mercado da energia. Importa, pois, clarificar o artigo 3.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final. A participação dos consumidores, que no artigo 3.º, n.º 1, está circunscrita à produção, ao armazenamento de energia e à mobilidade elétrica, também se deve estender à comercialização de eletricidade. No artigo 3.º, n.º 2, há que definir com maior clareza os obstáculos à entrada no mercado. Como referido no ponto 3.6.3 do presente parecer, estes obstáculos prendem-se fundamentalmente com economias de escala e entraves administrativos.

4.14 Uma forma de reduzir estes obstáculos seria os Estados-Membros estabelecerem estruturas de comercialização específicas para os pequenos produtores, consumidores e prossumidores. A Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia deveria ser responsável pelo controlo do cumprimento deste requisito. Além disso, poder-se-iam integrar regras de contabilidade simplificada para as associações de pequenos consumidores-produtores no artigo 4.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final. Por último, no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), da proposta de diretiva COM(2016) 864 final, haveria que substituir o termo «vender» pelo termo «comercializar».

4.15 No atinente à pobreza energética [considerando 14 e artigo 5.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final e artigos 28.º e 29.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final], o CESE já em várias ocasiões salientou de modo claro a necessidade de resolver este problema, que importa ser tomado em linha de conta nas futuras medidas políticas em prol de uma sociedade hipocarbónica. Como tal, o CESE reitera a posição expressa no seu anterior parecer sobre este tema<sup>(8)</sup>. A esse respeito, também subscreve a posição da Comissão e as propostas específicas. Contudo, destaca o seu ponto de vista, defendido em anteriores pareceres<sup>(9)</sup>, de que as energias renováveis e o prossumo, em particular, podem, em determinadas circunstâncias, ser um método sustentável de prevenção da pobreza energética persistente, se os consumidores vulneráveis puderem recorrer a empréstimos públicos e ter um melhor acesso a capital, com o apoio dos órgãos de poder local e regional ou de entidades privadas, como as ONG. A importância das regras em matéria de clientes ativos e comunidades locais de energia, estabelecidas nos artigos 15.º e 16.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final, também deve ser entendida neste contexto. Há que fazer referência específica ao prossumo no artigo 5.º, n.º 2, da proposta de diretiva COM(2016) 864 final, enquanto modo potencial de evitar a pobreza energética.

4.16 No que diz respeito aos direitos dos consumidores, o CESE congratula-se com o facto de a proposta de diretiva COM(2016) 864 final conter um capítulo especificamente consagrado à autonomização e proteção dos consumidores. O artigo 10.º também deveria afirmar explicitamente que os consumidores têm o direito de declarar preferências específicas relativamente ao seu fornecimento de eletricidade e de garantir o respeito dessas preferências. Há que introduzir um aditamento ao artigo 15.º, n.º 1, alínea b), dispondo que as tarifas de rede devem ser específicas, de modo a só se poderem cobrar aos consumidores os custos de rede específicos gerados pela sua própria atividade individual, ou seja, que se devem à produção, armazenamento, consumo ou comercialização de eletricidade. Além disso, as tarifas de rede deverão servir de incentivo a atividades «compatíveis com a rede», como a transferência de carga, o consumo próprio ou o armazenamento. Os Estados-Membros têm de indicar as modalidades de cálculo das tarifas de rede em função da utilização efetiva. Neste contexto, a previsibilidade é essencial para os consumidores poderem realizar os respetivos investimentos.

4.17 O CESE congratula-se com o facto de o artigo 16.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final definir as comunidades locais de energia e de lhes conferir direitos correspondentes, tal como preconizado pelo próprio Comité no parecer «Energia de “prossumidores” e cooperativas»<sup>(10)</sup>. Dito isto, as taxas referidas no artigo 16.º, n.º 1, alínea d), têm de refletir a utilização efetiva, ou seja, seguir o mesmo princípio estabelecido no ponto 4.16 do presente parecer relativamente ao artigo 15.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final.

4.18 Embora a favor do direito que assiste às comunidades de energia de operarem as próprias redes, o CESE defende que elas também devem ter direito a operar como fornecedores básicos. Em tais casos, devem ser-lhes aplicadas todas as obrigações correspondentes.

4.19 Em relação aos artigos 15.º e 16.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final, importa fazer uma advertência: para tornar os consumidores mais ativos e criar comunidades locais de energia, é necessário utilizar as energias renováveis. Se não se der resposta aos problemas descritos no ponto 3.6 e às deficiências da proposta relativa às energias renováveis<sup>(11)</sup>, o processo de ativação dos consumidores e das comunidades locais de energia ficará consideravelmente enfraquecido — ou, inclusive, comprometido.

4.20 No que diz respeito aos dados dos contadores inteligentes, como descrito no ponto 3.13 do presente parecer, a digitalização constitui uma oportunidade maior, ao mesmo tempo que acarreta alguns riscos em termos de proteção e segurança dos dados. O CESE saúda o facto de a Comissão Europeia abordar esta questão nos artigos 19.º a 23.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final.

4.21 O CESE aprova o facto de a Comissão atribuir a importância devida à proteção efetiva dos dados gerados em contadores inteligentes e de as normas da UE em matéria de proteção de dados também serem aplicáveis aos dados relacionados com o consumo de eletricidade. Todavia, ignoram-se questões como a da gestão de dados, da propriedade dos dados e dos dados abertos. O artigo 23.º deve, por conseguinte, garantir que, sem prejuízo da proteção de dados e da privacidade, os dados são disponibilizados a todas as partes interessadas de forma anónima e suficientemente agregada. Para mobilizar todo o potencial da digitalização, são necessárias ações de educação e formação que combatam a iliteracia e exclusão digitais dos consumidores.

<sup>(8)</sup> JO C 341 de 21.11.2013, p. 21.

<sup>(9)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, p. 1; JO C 34 de 2.2.2017, p. 44; JO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

<sup>(10)</sup> JO C 34 de 2.2.2017, p. 44.

<sup>(11)</sup> Ver também o parecer TEN/622 sobre a «Revisão da Diretiva Energias Renováveis» (ainda não publicado no JO).

4.22 No que diz respeito ao papel dos operadores de redes, a descentralização tende a significar que as redes de distribuição, tal como a interconexão das redes nacionais, ganham importância estratégica. É fundamental que os Estados-Membros desenvolvam um quadro que proporcione aos operadores de redes incentivos eficazes e eficientes ao investimento na melhoria das redes de eletricidade europeias. Tal também estimulará o crescimento económico e gerará mais postos de trabalho. Neste contexto, o CESE apoia a proposta da Comissão de reforçar as competências da ACER, que deve supervisionar as políticas nacionais neste domínio.

4.23 Os artigos 32.º, 33.º e 36.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final conferem aos operadores de redes de distribuição direitos condicionais no que diz respeito ao funcionamento das opções de flexibilidade e dos pontos de carregamento para veículos elétricos. Embora saudando os rápidos progressos em termos de flexibilidade, mobilidade elétrica e penetração no mercado das instalações de armazenamento, o CESE reputa importante que a prerrogativa para os operadores de mercado independentes proposta pela Comissão produza efeitos e seja respeitada pelos operadores das redes de distribuição e pelos reguladores nacionais. O mesmo se aplica à gestão do armazenamento por operadores de redes de transporte (artigo 54.º da proposta de diretiva COM(2016) 864 final).

4.24 O estabelecimento de um organismo europeu para os operadores da rede de distribuição (entidade ORDUE), como previsto no artigo 50.º da proposta de regulamento COM(2016) 861 final, não se deve traduzir numa definição autónoma dos códigos de rede, visto que tal reforçará mais ainda o potencial poder de mercado dos operadores da rede de distribuição. Importa atribuir à Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) a competência para desenvolver um quadro apropriado e reforçar o papel dos reguladores nacionais a este respeito.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Segundo relatório sobre o estado da União da Energia»**

[COM(2017) 53 final]

**«Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório intercalar sobre as energias renováveis»**

[COM(2017) 57 final]

(2017/C 288/14)

Relatora: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	190/0/1

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente o segundo relatório sobre o estado da União da Energia como parte do processo de acompanhamento da execução e do desenvolvimento da estratégia para a União da Energia. Reitera o seu apelo para que se estabeleça um diálogo estreito sobre a energia com a sociedade civil a nível europeu, nacional, regional e local, a fim de facilitar e estimular a adoção de medidas concretas para uma União da Energia forte.

1.2 O CESE sempre considerou que a ideia de uma União da Energia é extremamente importante para o sucesso da União Europeia. Por conseguinte, os progressos realizados devem ser avaliados não só quanto aos elementos da União da Energia propriamente dita, mas também no que respeita aos seus benefícios para os cidadãos e para as empresas, incluindo as PME.

1.3 O CESE exorta, pois, a Comissão a analisar os progressos de diferentes ângulos, nomeadamente: os benefícios económicos, a evolução do emprego, as melhorias na vida quotidiana dos cidadãos, o próprio sistema energético, os catalisadores políticos e sociais e a utilização de instrumentos de política estratégica.

1.4 O CESE apela para uma adoção harmoniosa das iniciativas lançadas até à data e — acima de tudo — à sua execução atempada, tanto a nível da UE como nos Estados-Membros. Os planos nacionais revestem-se de importância fundamental, devendo os Estados-Membros ter em consideração as inevitáveis implicações que as suas medidas terão noutros países.

1.5 O CESE realça que, apesar dos progressos realizados, subsistem insuficiências consideráveis no que se refere às infraestruturas e aos mercados da energia. Uma capacidade suficiente e fiável das infraestruturas energéticas e da produção de energia, mercados de energia funcionais e eficiência energética são os fatores que mais contribuem para a segurança energética. Para tal, as iniciativas de cooperação regional têm de ser prosseguidas, juntamente com o desenvolvimento de fontes internas de energia e a diversificação geográfica das importações de energia.

1.6 O CESE salienta a importância de continuar a assegurar um desenvolvimento positivo no domínio das energias renováveis. As mudanças significativas do sistema energético, na sequência de um rápido aumento da produção variável e descentralizada de energia a partir de fontes renováveis, requerem especial atenção e devem ser geridas eficazmente.

1.7 O CESE congratula-se com a segunda fase do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) como oportunidade para reforçar o investimento público-privado. Quanto ao investimento privado, atualmente os incentivos de mercado são fracos, em grande medida devido a políticas incoerentes. Para incentivar os investidores privados, é imperativo garantir um clima de investimento previsível, em que o caráter estável e de longo prazo das decisões políticas e da legislação é extremamente importante.

1.8 O CESE exorta a Comissão a proceder a uma avaliação exaustiva dos atuais instrumentos de política hipocarbónica, a fim de garantir que as ferramentas utilizadas são as que permitem atingir os objetivos da forma mais eficiente. Importa colocar uma maior tónica na resolução dos problemas relativos aos impostos e taxas que aumentam os preços para o consumidor, bem como aos subsídios que distorcem os mercados da energia e os sinais enviados aos investidores.

1.9 A União da Energia traz benefícios de caráter social através da criação de postos de trabalho e da utilização direta e indireta de energia pelos cidadãos nas atividades quotidianas. Todavia, a consecução de um sistema energético com baixas emissões de carbono constitui um enorme desafio, que deve ser gerido de modo a garantir uma transição justa.

1.10 No que diz respeito à liderança mundial da transição para as energias limpas, a UE deve esforçar-se por maximizar o seu «cunho ecológico» positivo a nível mundial, em vez de se concentrar exclusivamente nas suas próprias emissões. Para o efeito, terá de realçar o papel da inovação e das políticas de comércio e investimento, bem como a necessidade de promover a fixação do preço do carbono a nível mundial.

## 2. Contexto

2.1 O presente parecer analisa o segundo relatório da Comissão sobre o estado da União da Energia e respetivos anexos, bem como o relatório intercalar da Comissão sobre as energias renováveis. Estes documentos ilustram os progressos realizados em diversos domínios da União da Energia e salientam as questões e os domínios em que é necessário tomar mais medidas.

2.2 O relatório principal avalia o estado da União da Energia dos seguintes pontos de vista: a transição para uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de energia e de recursos, a capacitação dos consumidores, uma infraestrutura virada para o futuro, o desafio do investimento e a dimensão externa de uma União da Energia forte. Avalia igualmente a situação respeitante aos cinco pilares da União da Energia, a saber, segurança energética, mercado interno da energia, eficiência energética, descarbonização e investigação, inovação e competitividade.

2.3 O relatório descreve ainda a perspetiva de uma nova ronda da União da Energia a realizar pela Comissão nos Estados-Membros. Essa ronda está relacionada com a elaboração dos planos nacionais em matéria de energia e clima, além de visar o estabelecimento de contactos com os intervenientes a nível local.

2.4 O relatório intercalar separado sobre as energias renováveis descreve a situação nos Estados-Membros e em diversos setores, nomeadamente da eletricidade, do aquecimento e arrefecimento e dos transportes. Aborda também os obstáculos administrativos que se colocam à introdução de projetos em matéria de energias renováveis e analisa a sustentabilidade dos biocombustíveis e da bioenergia.

2.5 Relativamente ao futuro, os relatórios referem as medidas propostas pela Comissão no seu pacote «Energias limpas para todos os europeus», de novembro de 2016. O relatório principal inclui também um roteiro atualizado para a União da Energia, que se baseia no roteiro original da estratégia-quadro para a União da Energia de 2015.

## 3. Observações sobre a ideia fundamental da União da Energia

3.1 O CESE sempre considerou que a ideia de uma União da Energia é extremamente importante para o sucesso da União Europeia. Para tal, a União da Energia deve atender às necessidades dos cidadãos e empresas europeus.

3.2 Uma das ideias de base subjacentes à União da Energia é a maximização dos benefícios através da cooperação entre os Estados-Membros. A coerência e a unidade no plano político constituem uma condição prévia essencial e decisiva para a realização de progressos significativos. Isto é válido tanto para o desenvolvimento do mercado único da energia como para as relações externas neste domínio.

3.3 Esta questão é ainda mais importante agora que a UE enfrenta um grande número de incertezas, riscos e ameaças a nível mundial, ao mesmo tempo que o nacionalismo e o protecionismo emergem a nível interno e poderão comprometer o progresso do mercado único da energia. No melhor dos cenários, a União da Energia poderá contribuir significativamente para aumentar a unidade global — e a consequente força a nível mundial — da UE.

3.4 A evolução da situação interna e externa no próprio domínio da energia tornou a União da Energia cada vez mais pertinente. A nível interno, a interdependência dos Estados-Membros e as repercussões das decisões energéticas de cada um deles sobre os restantes são claramente visíveis na vida quotidiana, ao passo que o panorama energético a nível externo é cada vez mais imprevisível.

3.5 O CESE concorda com a observação da Comissão de que a União da Energia não se restringe à energia e ao clima. A União da Energia é uma das componentes básicas do desenvolvimento económico, da criação de emprego e do bem-estar dos cidadãos. De um modo geral, trata-se de contribuir para sustentabilidade da UE através de benefícios económicos, sociais e ambientais.

3.6 A União da Energia pode gerar benefícios económicos de diversos modos: através de atividades económicas que criem valor acrescentado, utilizando a energia como fator de produção, através do próprio setor da energia e através de agentes económicos que oferecem soluções energéticas e climáticas, seja sob a forma de tecnologias, serviços ou novos modelos de negócio. Para que tal aconteça, a União da Energia deve proporcionar um ambiente estável e favorável às empresas europeias, incluindo condições para a existência de competitividade em termos de custos e uma diferenciação inovadora. O objetivo deve ser capacitar e incentivar as empresas a investir e a criar emprego, com especial atenção para o potencial das PME.

3.7 Os benefícios sociais advêm da criação de emprego e da utilização direta e indireta de energia pelos cidadãos em múltiplas atividades quotidianas. Todavia, a consecução de um sistema energético com baixas emissões de carbono constitui um enorme desafio, que deve ser gerido de modo a garantir uma transição justa e a criação de emprego digno, particularmente nas regiões que têm estado dependentes de atividades associadas a elevadas emissões de carbono. O CESE destaca a necessidade de incluir medidas de adaptação nos planos nacionais e apela à Comissão para que facilite esses esforços.

3.8 A disponibilidade e o acesso físico a energia a preços acessíveis são essenciais para evitar a pobreza energética, um problema que também impede que os cidadãos transitem para soluções hipocarbónicas. Além disso, o observatório da pobreza energética deve finalmente começar as suas atividades. Tal como se afirma no parecer do CESE relativo ao primeiro relatório sobre o estado da União da Energia, «para os cidadãos, o êxito da União da Energia será também medido em termos de elementos bastante concretos, nomeadamente o nível dos preços, [...] a acessibilidade das redes, a segurança do aprovisionamento [...] e a informação dos consumidores relativamente aos equipamentos que utilizam [...]».

3.9 No que respeita aos benefícios climáticos, as metas em matéria de energia e clima são frequentemente consideradas objetivos em si mesmas. Contudo, devem ser encaradas como um meio para atingir o objetivo último: satisfazer as necessidades dos cidadãos e gerar prosperidade económica de forma a contribuir simultaneamente para a atenuação das alterações climáticas, em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo Acordo de Paris. Além disso, a União da Energia contribui para reduzir a poluição atmosférica e, por conseguinte, tem efeitos positivos para a saúde.

3.10 O CESE concorda com a Comissão quando esta afirma que a União da Energia não pode ser separada de outras políticas europeias fundamentais, como as relativas à digitalização, aos mercados de capitais e ao investimento, às competências, à economia circular e à segurança. O CESE destaca igualmente a estreita interligação existente entre as políticas da União da Energia e dos transportes. Os aspetos de energia e de clima no setor dos transportes não devem ser tratados isoladamente das questões relativas ao mercado dos transportes.

3.11 Em suma, o CESE salienta que são as empresas, os trabalhadores, os consumidores e os cidadãos em geral que operam as mudanças na prática. Reitera, assim, o seu apelo para que se estabeleça um diálogo estreito sobre a energia com a sociedade civil, que deve ter lugar a todos os níveis: no âmbito da elaboração de políticas a nível da UE, quando se elaboram planos em matéria de energia e clima a nível nacional e, por último, quando se promovem medidas a nível local.

#### 4. Observações sobre o estado da União da Energia e medidas de seguimento

##### 4.1 Execução

4.1.1 A Comissão Europeia definiu 2016 como o ano de resultados. A maior parte das iniciativas relativas à União da Energia previstas já foram publicadas pela Comissão Europeia. No entanto, a maioria destas numerosas iniciativas ainda estão por adotar e executar. O CESE solicita uma adoção harmoniosa das iniciativas e — acima de tudo — a execução atempada das medidas a nível da UE e nos Estados-Membros.

4.1.2 Os planos nacionais em matéria de energia e clima constituem uma parte essencial do processo de execução da estratégia para a União da Energia. Tendo em conta as diferentes circunstâncias existentes nos Estados-Membros, a elaboração dos planos nacionais é uma abordagem razoável. Estes devem ser elaborados de forma participativa e colaborativa. Ao mesmo tempo, é importante criar um mecanismo de governação adequado, a fim de garantir não só a execução destes planos, mas também a sua coerência e alinhamento com os objetivos comuns. Importa assegurar também que os papéis e responsabilidades dos Estados-Membros, da UE e dos restantes intervenientes são clarificados.

4.1.3 As decisões tomadas no quadro da União da Energia são decisões a longo prazo e parcialmente irreversíveis. É por esta razão que o CESE realça a necessidade de ter em mente os objetivos a longo prazo ao longo do processo. Simultaneamente, há que assegurar flexibilidade suficiente, tanto a nível nacional como a nível da UE, visto que as medidas práticas não seguem um trajeto linear de ano para ano e a evolução das circunstâncias exige reações céleres.

4.1.4 A prossecução dos objetivos políticos e a aplicação da legislação não devem constituir o único parâmetro para avaliar o estado da União da Energia; em vez disso, o principal foco de atenção deve ser a realidade vivida a nível da UE e nos Estados-Membros. Este aspeto é particularmente relevante devido à complexidade dos muitos objetivos, pilares e metas quantitativas da União da Energia. O CESE espera que, no próximo relatório intercalar da União da Energia, a Comissão descreva os progressos realizados na prática e dê exemplos de projetos concluídos com êxito e de planos para as próximas etapas destinados a contribuir para uma maior interconectividade, um melhor funcionamento dos mercados e uma adaptação social à transição.

4.1.5 Uma vez que o CESE elaborou recentemente pareceres sobre os diferentes aspetos do pacote «Energias limpas para todos os europeus», remete aqui para esses pareceres, que apresentam uma perspetiva mais detalhada sobre a governação e os diferentes domínios da União da Energia.

##### 4.2 Infraestruturas, investimento e mercados

4.2.1 O próprio sistema energético, que é o elemento central da União da Energia, deve funcionar e desenvolver-se adequadamente. É seu dever cumprir os três objetivos básicos — segurança energética, custos e preços razoáveis, atenuação das alterações climáticas — na perspetiva dos cidadãos e das empresas.

4.2.2 A segurança energética continua a ser um objetivo crucial, já que a economia e a sociedade modernas não podem funcionar, nem sequer momentaneamente, sem energia. Uma capacidade suficiente e fiável das infraestruturas energéticas e da produção de energia, mercados de energia funcionais e eficiência energética são os fatores que mais contribuem para a segurança energética. A segurança energética não deve ser considerada sinónimo de autossuficiência energética. Tal como acontece com outros bens de consumo, o comércio transfronteiras, tanto interno como externo, melhora efetivamente a segurança do aprovisionamento, ao mesmo tempo que contribui para manter os preços num nível concorrencial. Tal não invalida o facto de existirem razões políticas para evitar uma dependência elevada da energia importada. O desenvolvimento de fontes internas de energia é igualmente importante do ponto de vista da criação de emprego.

4.2.3 Segundo a Comissão, a dependência de energia importada diminuiu em vários Estados-Membros, enquanto noutros aumentou devido à redução da produção interna de combustíveis fósseis. A maioria dos Estados-Membros já consegue satisfazer as suas necessidades de gás através de canais alternativos, graças a novas interligações e terminais de GNL. Não obstante, continua a haver necessidade de investimento nas infraestruturas, bem como de diplomacia energética, que é um dos mecanismos originais disponíveis para ajudar a reforçar a cooperação em matéria de energia. O CESE remete, a este propósito, para os seus pareceres anteriores sobre estas questões.

4.2.4 No que se refere ao mercado único da energia, ainda existem entraves regulamentares e estrangulamentos nas infraestruturas que impedem uma concorrência saudável e a livre circulação, em especial, da eletricidade. O sistema energético está a passar por mudanças profundas, sobretudo suscitadas pelo rápido incremento da produção de energia a partir de fontes renováveis variáveis e descentralizadas. Para responder aos desafios cada vez maiores, há necessidade de uma cooperação regional e de um quadro regulamentar comum adequado, uma vez que as medidas executadas num Estado-Membro têm implicações concretas, pelo menos, nos países vizinhos. Existem iniciativas de cooperação regional, como o PIMEB (Plano de Interconexão do Mercado Energético do Báltico) e a CESEC (Conectividade do Gás na Europa Central e do Sudeste), que são essenciais para a eliminação dos obstáculos regulamentares e dos estrangulamentos nas infraestruturas.

4.2.5 O desenvolvimento da economia digital também afeta profundamente os sistemas energéticos. Complementarmente às infraestruturas de energia, é necessário construir uma infraestrutura digital avançada, incluindo contadores inteligentes que permitam a implantação de redes energéticas inteligentes. A digitalização dos sistemas energéticos deve ser também acompanhada por medidas de reforço da cibersegurança e de garantia da proteção adequada dos dados pessoais, privacidade e literacia digital.

4.2.6 No que respeita ao investimento no sistema energético, há uma enorme necessidade de investir não só nas infraestruturas de energia, mas também na eficiência energética, nomeadamente através da renovação dos edifícios. O CESE reconhece as oportunidades proporcionadas pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e congratula-se com a sua segunda fase, que visa reforçar a cooperação entre os setores público e privado. Do mesmo modo, os Estados-Membros também têm de afetar financiamento público aos investimentos relacionados com a energia.

4.2.7 Quanto ao investimento privado, atualmente os incentivos de mercado são fracos, em grande medida devido a políticas incoerentes. Para incentivar os investidores privados, é imperativo garantir um clima de investimento estável e previsível. O CESE salienta, por conseguinte, a extrema importância do caráter estável e de longo prazo das decisões políticas e da legislação.

4.2.8 O CESE realça o papel crescente que os cidadãos desempenham em relação aos mercados da energia, designadamente no «prossumo» crescente e colaboração a nível local. Cabe incentivar e reforçar as medidas destinadas a permitir que os consumidores se comportem de forma mais consciente e se tornem prossumidores (produtores-consumidores). O CESE já examinou estas medidas em vários pareceres anteriores.

4.2.9 Para o efeito, devem ser facultadas informações adequadas e facilmente compreensíveis sobre questões energéticas (por exemplo, rotulagem relativa à eficiência energética) aos cidadãos de todas as idades. Além disso, é necessário melhorar o acesso equitativo ao mercado da energia, bem como o financiamento de projetos de pequena dimensão. A simplificação da legislação relacionada com a energia, no âmbito da iniciativa REFIT, deverá trazer benefícios concretos aos consumidores de energia. Há que concentrar mais esforços na resolução dos problemas relacionados com impostos e taxas que — não obstante o nível dos preços grossistas da energia — aumentam os preços para o consumidor e contribuem, assim, para a pobreza energética.

### 4.3 Energias renováveis e descarbonização

4.3.1 O CESE congratula-se com o relatório intercalar separado sobre as energias renováveis, da Comissão, e concorda, em grande medida, com a análise e os desafios apresentados. Quanto às recomendações, o Comité remete para os seus pontos de vista sobre os diversos aspetos das energias renováveis, apresentados em vários pareceres anteriores, alguns deles recentes.

4.3.2 De acordo com o relatório, a UE no seu conjunto está no bom caminho para atingir a meta de 2020, embora sejam ainda necessários esforços suplementares. O CESE sublinha mais uma vez a importância de prosseguir a evolução positiva neste domínio. Chama a atenção para o facto de o setor de aquecimento e arrefecimento ser o maior setor no que respeita à utilização das energias renováveis em termos absolutos. Realça também o papel decisivo dos transportes na consecução das difíceis metas de redução das emissões a longo prazo e apoia o desenvolvimento da eletricidade a partir de fontes renováveis e de biocombustíveis avançados, a fim de reduzir as emissões provenientes dos transportes.

4.3.3 O relatório salienta que ainda existem obstáculos administrativos consideráveis à criação de projetos de energias renováveis, que estão relacionados com os balcões únicos, os pedidos em linha, os prazos para os procedimentos, a facilitação de projetos de pequena escala e a identificação correta dos locais. O CESE apela para a adoção célere de medidas para eliminar estes obstáculos, que são comuns noutros domínios também.

4.3.4 O CESE congratula-se com a conclusão da Comissão de que a UE também está no bom caminho para alcançar as metas em matéria de eficiência energética e emissões de gases com efeito de estufa estabelecidas para 2020. Relativamente aos instrumentos de política estratégica destinados a facilitar a transição para uma economia hipocarbónica, a utilização indevida de subvenções (incluindo certificados verdes), os regimes de comércio de licenças de emissão e os impostos levaram a uma ação ineficaz e a resultados insatisfatórios, devido à ausência de sinais do mercado que incentivem o investimento em energias com baixas emissões de carbono.

4.3.5 O CESE exorta, por conseguinte, a Comissão a proceder a uma avaliação exaustiva dos atuais instrumentos de política hipocarbónica, a fim de garantir que as ferramentas utilizadas são as que permitem atingir os objetivos da forma mais eficiente e sem sobrecarregar indevidamente os consumidores de energia.

4.3.6 O CESE apoia o objetivo de assegurar a liderança a nível mundial na transição para as energias limpas, criando, nesse processo, oportunidades de negócio e postos de trabalho. Neste contexto, a UE deve esforçar-se por maximizar o seu «cunho ecológico» positivo a nível mundial, em vez de se concentrar exclusivamente nas suas próprias emissões. Tal pode ser concretizado através do desenvolvimento e da exportação de soluções climáticas e produtos fabricados com menos emissões do que os dos concorrentes de países terceiros, reconhecendo-se, embora, que a concorrência mundial é feroz.

4.3.7 A liderança mundial exige um maior investimento na inovação, em especial por parte do setor público, cuja participação diminuiu. O CESE salienta também o papel das políticas comercial e de investimento na oferta de soluções no domínio da energia e do clima. É necessário um sistema mundial de fixação do preço do carbono para estimular a aplicação de soluções hipocarbónicas de forma imparcial e eficiente. O CESE insta a Comissão a empenhar-se ativamente neste tipo de mecanismo, que criaria condições equitativas para as empresas europeias nos mercados de exportação e em relação aos produtos importados.

## 5. Observações sobre o mecanismo de acompanhamento e os indicadores

5.1 Dado que a avaliação do estado da União da Energia se baseia em certos indicadores fundamentais, importa garantir que esses indicadores são os mais pertinentes. O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de prosseguir o desenvolvimento dos indicadores, por exemplo dos que medem a capacitação dos consumidores. No seu parecer sobre o primeiro relatório sobre o estado da União da Energia, o CESE instou a Comissão a incluir aspetos sociais entre os critérios de avaliação da União da Energia e do impacto da transição energética.

5.2 Atualmente, o acompanhamento assenta principalmente nos cinco pilares da União da Energia e nas metas políticas e regulamentares correspondentes. Não esquecendo que os resultados obtidos dependem dos parâmetros medidos, o CESE salienta a importância de acompanhar os progressos realizados na prossecução dos objetivos fundamentais da União da Energia, ou seja, os seus benefícios para os cidadãos e as empresas e, conseqüentemente, para o futuro da UE.

5.3 O CESE exorta, assim, a Comissão a seguir o desenvolvimento das atividades económicas relacionadas com a energia, a fim de determinar o valor económico da União da Energia. Analogamente, devem acompanhar-se os progressos realizados na criação de emprego relacionado com a energia, incluindo a avaliação dos eventuais investimentos e da «fuga» de emprego.

5.4 Para aproximar a União da Energia dos cidadãos, o CESE considera importante acompanhar e comunicar os progressos do ponto de vista dos consumidores na sua vida quotidiana, nomeadamente tendo em conta: as faturas de energia, as informações dos produtos relacionadas com a energia, o desenvolvimento da produção descentralizada de energia a nível local, os contadores inteligentes, os pontos de carregamento de veículos elétricos, o apoio financeiro aos prossumidores e os incentivos para a renovação de edifícios com vista à eficiência energética, etc.

5.5 A fim de identificar os catalisadores sociais, poderá ser feito um acompanhamento das mudanças na perceção de questões relativas à energia, tais como: as preocupações crescentes com a poluição atmosférica, o interesse cada vez maior nas oportunidades de emprego relacionadas com a energia, as implicações da evolução tecnológica e o surgimento de novos intervenientes.

5.6 Seria igualmente útil avaliar as medidas adotadas pelos Estados-Membros com o intuito de verificar se promovem a coerência ou a divergência no mercado interno e nas relações externas. Neste contexto, a questão mais importante é avaliar as consequências do Brexit para a União da Energia.

5.7 Por último, garantir a qualidade dos dados é um aspeto essencial para a melhoria do mecanismo de acompanhamento. Os dados devem ser atualizados, precisos, comparáveis e fiáveis, o que implicará um desenvolvimento contínuo dos métodos utilizados na sua recolha e tratamento.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições, órgãos, organismos e agências da União e à livre circulação desses dados e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE»**

[COM(2017) 8 final — 2017/0002 (COD)]

(2017/C 288/15)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Comissão Europeia, 26.4.2017
Base jurídica	Artigo 16.º, n.º 2, do TFUE.
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	161/0/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A Comissão, com a proposta em análise, dá efetivo cumprimento, de modo geralmente correto e adequado, de um ponto de vista estritamente técnico-jurídico, à necessária adaptação do atual regime do **Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho** <sup>(1)</sup> e da **Decisão n.º 1247/2002/CE do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão** <sup>(2)</sup> relativos à proteção dos dados de caráter pessoal pelas instituições, órgãos e organismos da União ao novo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) <sup>(3)</sup>, que será aplicável em toda a UE a partir de 25 de maio de 2018.

1.2 Tal não impede que o CESE recorde o teor das suas observações e recomendações relativas à proposta de RGPD, agora transformada no atual RGPD, e lamente que esta versão final não as tenha contemplado inteiramente, além de temer que a sua adoção e entrada em vigor tardias, atenta a rápida evolução tecnológica neste domínio, aumente os riscos de apropriação indevida de dados e o abuso do seu tratamento e comercialização, temendo-se que venha a tornar-se obsoleta antes mesmo da sua implementação. Na medida em que a proposta em apreço é uma adaptação daquele RGPD ao funcionamento das instituições europeias, aqueles receios valem, *mutatis mutandis*, para o texto em apreço, designadamente no que se refere à opacidade da sua linguagem, de difícil compreensão pelo cidadão médio.

1.3 Por outro lado, o CESE considera que o que se passa nas instituições da UE deve ser tomado como exemplo para os procedimentos a nível nacional, pelo que reputa exigíveis cuidados especiais na redação da proposta em análise.

1.4 Neste sentido o CESE estimaria que aspetos como a articulação da proposta em análise com o Estatuto dos Funcionários da União Europeia, o tratamento das situações de assédio, de ciberassédio e de comunicação de irregularidades dentro das instituições da UE, a sua aplicação no que concerne à Internet das coisas, aos megadados e à utilização de motores de pesquisa para efeitos de acesso, criação ou utilização de dados pessoais, bem como as informações pessoais publicadas nas páginas das instituições nas redes sociais (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, etc.), tivessem sido tratadas de forma explícita.

<sup>(1)</sup> JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 183 de 12.7.2002, p. 1.

<sup>(3)</sup> Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

1.5 Identicamente o CESE apreciaria que a proposta se tivesse preocupado em enunciar os termos da segurança dos sistemas informáticos que serão suporte dos tratamentos de dados e as garantias contra os ciberataques e a violação ou fugas desses dados, assegurando a sua neutralidade tecnológica, não as relegando apenas para normas internas específicas de cada serviço, e bem assim ser mais bem esclarecida a relação entre a proteção de dados e o combate ao crime e ao terrorismo, sem que tal significasse a adoção de medidas desproporcionadas ou excessivas de vigilância e, de todo o modo, sempre sujeitas ao controlo da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD).

1.6 Mais apreciaria que a proposta tivesse definido as competências e as características de formação e de idoneidade exigíveis para ser designado como encarregado da proteção de dados, responsável pelo tratamento de dados e subcontratante, junto das instituições da UE, sempre sujeitas a controlo e monitorização da AEPD.

1.7 O CESE estimaria ainda que, atenta a especificidade dos dados recolhidos e que incidem diretamente sobre a vida privada dos titulares, nomeadamente em termos de saúde, dados fiscais e sociais, fossem limitados ao estritamente necessário para os fins a que se destinam e fosse garantida a máxima proteção e as máximas garantias no tratamento de tais dados pessoais particularmente sensíveis apoiando-se nas normas internacionais e nas legislações nacionais mais avançadas e nas melhores práticas de alguns Estados-Membros.

1.8 O CESE salienta a necessidade de que a proposta preveja expressamente o reforço dos meios da AEPD e a afetação de pessoal suficiente e de elevados conhecimentos e competência técnica na área da proteção dos dados.

1.9 O CESE reafirma, uma vez mais, a necessidade de que os dados das pessoas coletivas (empresas, ONG, sociedades comerciais, etc.), legalmente constituídas, sejam também objeto de proteção no âmbito da recolha e tratamento.

1.10 Finalmente o CESE enuncia, na sua análise na especialidade, uma série de modificações em vários preceitos que, a serem adotadas, contribuirão para uma mais efetiva proteção dos dados pessoais no seio das instituições da UE, não só em relação aos seus funcionários mas também aos milhares de cidadãos europeus que com elas contactam, e daí que inste a Comissão, mas também o Parlamento Europeu e o Conselho, a tomá-las em consideração na redação final da proposta.

## 2. Objeto e enquadramento da proposta

2.1 Conforme identificado pela Comissão na respetiva exposição de motivos, o objetivo da sua proposta é proceder à **revogação do Regulamento (CE) n.º 45/2001** <sup>(4)</sup> e da **Decisão n.º 1247/2002/CE** relativos à proteção dos dados de caráter pessoal pelas instituições, órgãos e organismos da União, com dois objetivos:

- proteger o direito fundamental à proteção dos dados;
- garantir a livre circulação dos dados de caráter pessoal no seio da UE.

2.2 Acontece que, depois de uma longa e atribulada gestação, o Conselho e o Parlamento acabaram por adotar o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) <sup>(5)</sup>, que será aplicável em toda a UE a partir de 25 de maio de 2018; este regulamento implica uma adaptação de vários instrumentos legislativos <sup>(6)</sup>, entre os quais se destacam os referidos Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE.

2.3 Tendo em consideração os resultados dos inquéritos e das consultas das partes interessadas, e do estudo de avaliação relativo à sua aplicação ao longo dos últimos 15 anos, de que a Comissão dá extensa conta, concluiu esta, designadamente, que:

- o Regulamento (CE) n.º 45/2001 podia ser aplicado de forma mais rigorosa através do recurso a sanções por parte da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD);
- uma utilização mais determinada dos poderes da respetiva autoridade de controlo poderia resultar numa melhor aplicação das normas de proteção de dados;

<sup>(4)</sup> Em relação a cuja proposta o CESE emitiu o seu parecer (JO C 51 de 23.2.2000, p. 48).

<sup>(5)</sup> Regulamento (UE) 2016/679 de 27.4.2016 (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

<sup>(6)</sup> COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- existe a necessidade de simplificar o regime de notificações e controlos prévios para aumentar a eficácia e reduzir os encargos administrativos;
- os responsáveis pelos dados devem adotar um método de gestão dos riscos e efetuar avaliações de riscos antes de realizar operações de tratamento, de forma a aplicar da melhor forma os requisitos de conservação de dados e de segurança;
- as normas sobre o setor das telecomunicações estão desatualizadas e é necessário alinhar esse capítulo com a Diretiva sobre a privacidade e as comunicações eletrónicas;
- existe a necessidade de clarificar algumas definições essenciais do regulamento como as relativas à identificação dos responsáveis pelos dados nas instituições, órgãos, organismos e agências da União, a definição dos destinatários e a extensão da obrigação de confidencialidade a subcontratantes externos.

2.4 Tendo em conta a natureza e a extensão das alterações a introduzir nos anteriores instrumentos legais, a Comissão decidiu a sua revogação *in totu* e a substituição pelo regulamento, ora em apreço, coerente com as demais disposições citadas para entrarem em vigor simultaneamente com o Regulamento (UE) 2016/679 e conforme previsto no seu artigo 98.º.

### 3. Observações na generalidade

3.1 De um ponto de vista estritamente técnico-jurídico, o CESE marca o seu acordo de princípio, quanto:

- à necessidade e à oportunidade da iniciativa ora em análise;
- ao instrumento legal escolhido — o regulamento;
- à opção de revogar *in totu* os instrumentos existentes;
- à base jurídica escolhida para a sua adoção;
- ao respeito evidenciado dos critérios de proporcionalidade, de subsidiariedade e de responsabilidade (*accountability*);
- à clareza e à estrutura do seu articulado;
- à melhor definição de certos conceitos como o do consentimento válido;
- à coerência demonstrada com os restantes instrumentos jurídicos com que se interliga, em especial o Regulamento (UE) 2016/679, a proposta de regulamento COM(2017) 10 final e a própria comunicação da Comissão — Construir uma economia europeia dos dados <sup>(7)</sup>;
- à opção de, pela primeira vez, ter incluído coimas expressas para os eventuais incumprimentos e violações;
- ao reforço dos poderes da AEPD;
- a não ter incluído esta iniciativa no Programa REFIT;
- ao esforço de compatibilização evidenciado com outros direitos fundamentais, como sejam, designadamente, os consagrados na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais relativos à liberdade de expressão (artigo 11.º), à proteção da propriedade intelectual (artigo 17.º, n.º 2), à proibição de discriminação em razão da raça, origem étnica, características genéticas, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, deficiência ou orientação sexual (artigo 21.º), aos direitos da criança (artigo 24.º), ao direito a um elevado nível de proteção da saúde humana (artigo 35.º), ao direito de acesso aos documentos (artigo 42.º) e ao direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º).

<sup>(7)</sup> COM(2017) 9 final.

3.2 Isto não prejudica o teor das suas observações e recomendações relativas à proposta de RGPD<sup>(8)</sup>, agora transformada no atual RGPD<sup>(9)</sup>, que esta versão final não contempla inteiramente e cuja adoção e entrada em vigor tardias ainda mais prejudicam, atenta a rápida evolução tecnológica neste domínio, que aumenta os riscos de apropriação indevida de dados e o abuso do seu tratamento e comercialização, temendo-se que venha a tornar-se obsoleta antes mesmo da sua implementação. Na medida em que a proposta em apreço é uma adaptação daquele RGPD ao funcionamento das instituições europeias, aqueles receios valem, *mutatis mutandis*, para o texto em apreço, designadamente no que se refere à opacidade da sua linguagem, de difícil compreensão pelo cidadão médio, que melhor teria sido se apresentado e discutido em simultâneo com aquela proposta.

3.3 Por outro lado, considerando que o que se passa nas instituições da UE deve ser considerado como exemplo para os procedimentos a nível nacional, o CESE estimaria que certos temas tivessem sido abordados na proposta em análise.

3.4 Não é, desde logo, claro se a mesma foi devidamente articulada com o Estatuto dos Funcionários da União Europeia [Regulamento n.º 31 (CEE)<sup>(10)</sup>], dado faltarem dispositivos normativos específicos que garantam que os dados pessoais dos funcionários e colaboradores das instituições sejam objeto de uma garantia de proteção mais eficaz no que concerne ao seu recrutamento, carreira, período de vigência do contrato e eventuais renovações e da sua avaliação.

3.4.1 Se não neste diploma, deveriam ser previstas disposições de caráter geral com regras relativas ao registo de saúde dos funcionários e seus familiares, à proteção de dados criados ou utilizados pelos funcionários e respetivos dados genéticos, ao tratamento e proteção das mensagens enviadas por correio eletrónico, quer as enviadas por cidadãos aos organismos da UE, quer as emitidas ou trocadas entre funcionários desses organismos entre si e com o exterior e aos seus conteúdos e páginas da Internet visitadas<sup>(11)</sup>.

3.4.2 Identicamente, mereciam um tratamento especial as situações de assédio, de ciberassédio e de comunicação de irregularidades dentro das instituições da UE, não obstante o disposto no artigo 68.º.

3.4.3 O CESE interroga-se igualmente quanto aos termos de aplicação da proposta em análise e do Regulamento (UE) 2016/679, no que concerne à Internet das coisas, aos megadados e à utilização de motores de pesquisa para efeitos de acesso, criação ou utilização de dados pessoais, bem como as informações pessoais publicadas nas páginas das instituições nas redes sociais (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, etc.), independentemente do consentimento expresso do titular dos dados.

3.5 O CESE apreciaria que a proposta da Comissão, para além da referência à confidencialidade das comunicações eletrónicas no artigo 34.º da proposta de regulamento, se tivesse preocupado em enunciar os termos da segurança dos sistemas informáticos que serão suporte dos tratamentos de dados e as garantias contra os ciberataques e a violação ou fugas desses dados<sup>(12)</sup>, assegurando a sua neutralidade tecnológica, não as relegando apenas para normas internas específicas de cada serviço, e bem assim ser mais bem esclarecida a relação entre a proteção de dados e o combate ao crime e ao terrorismo sem que tal significasse a adoção de medidas desproporcionadas ou excessivas de vigilância e, de todo o modo, sempre sujeitas ao controlo da AEPD.

3.6 O CESE salienta que a interconexão de dados pessoais dentro das organizações da UE não pode ser deixada apenas ao princípio da responsabilidade previsto no considerando 16, instando nesse sentido a Comissão a introduzir uma regra específica exigindo que a interconexão só possa ser realizada depois de autorizada pela AEPD solicitada pelo responsável pelo tratamento ou, em conjunto, pelo subcontratante.

3.7 Mais apreciaria que, sem prejuízo do constante do ponto 51 do Preâmbulo e do artigo 44.º, n.º 3, da proposta, tivesse definido as competências e as características de formação e de idoneidade exigíveis para ser designado como encarregado da proteção de dados, responsável pelo tratamento de dados e subcontratante, junto das instituições da UE<sup>(13)</sup>, cujas eventuais violações dos seus deveres funcionais deveriam ser objeto de sanções verdadeiramente dissuasoras, a nível disciplinar, civil e criminal, enunciadas na proposta sempre sujeitas a controlo e monitorização da AEPD.

<sup>(8)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

<sup>(9)</sup> Regulamento (UE) 2016/679.

<sup>(10)</sup> JO 45 de 14.6.1962, p. 1385/62 e sucessivas alterações.

<sup>(11)</sup> Tal como constante, por exemplo, da coletânea de «Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privée de la Belgique sur la vie privée sur le lieu de travail, 01.2013» [Pareceres e recomendações da Comissão para a Proteção da Vida Privada belga sobre a privacidade no local de trabalho] (janeiro de 2013).

<sup>(12)</sup> Como consta, por exemplo, da «Recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données» [Recomendação de iniciativa relativa às medidas de segurança a respeitar a fim de evitar as fugas de dados], Comissão para a Proteção da Vida Privada belga, 1/2013 de 21 de janeiro de 2013.

<sup>(13)</sup> Tal como referido, por exemplo, em «Guidelines on Data Protection Officers» [Orientações relativas aos responsáveis pela proteção de dados], WP 243 do artigo 29.º, de 13 de dezembro de 2016.

3.8 Embora reconhecendo que a proposta em análise representa um aumento do nível de proteção relativamente ao atual Regulamento (CE) n.º 45/2001, o CESE estimaria que, atenta a especificidade dos dados recolhidos e que incidem diretamente sobre a vida privada dos titulares, nomeadamente em termos de saúde, dados fiscais e sociais, a proposta os limitasse ao estritamente necessário para os fins a que se destinam e oferecesse a máxima proteção e as máximas garantias no tratamento dos dados pessoais, apoiando-se nas normas internacionais e nas legislações nacionais mais avançadas e nas boas práticas de alguns Estados-Membros <sup>(14)</sup>.

3.9 Embora consciente de que tanto o Regulamento (UE) 2016/679 como a proposta em apreço apenas se aplicam a dados cujos titulares sejam pessoas singulares, reafirma-se a necessidade de que os dados das pessoas coletivas (empresas, ONG, sociedades comerciais, etc.), legalmente constituídas, sejam também objeto de proteção no âmbito da recolha e tratamento.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A análise na especialidade do texto da proposta sugere algumas dúvidas e reservas, à luz dos princípios fundamentais da defesa da vida privada constantes da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e dos princípios da proporcionalidade e da precaução.

##### 4.2 Artigo 3.º

As instituições e organismos da União são definidos no n.º 2, alínea a), como as instituições, órgãos, organismos e agências da União estabelecidos pelo, ou com base, no Tratado da União Europeia, no TFUE ou no Tratado Euratom. O CESE questiona-se se esta definição inclui também os grupos de trabalho, conselhos consultivos, comités, plataformas, grupos eventuais, etc., bem como redes informáticas internacionais das quais as instituições façam parte mas não sejam detidas por estas.

##### 4.3 Artigo 4.º

4.3.1 Tendo em conta que o regulamento ora em apreço se aplica aos dados processados no âmbito das instituições da UE, o CESE estimaria ver consagrada a introdução expressa do princípio da não discriminação, em virtude dos dados tratados.

4.3.2 No que diz respeito ao artigo 4.º, n.º 1, alínea b), no caso de tratamento para fins de arquivo de interesse público, investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, o mesmo deve estar sujeito a uma autorização prévia por parte da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, não prevista no artigo 58.º.

4.3.3 Finalmente entende-se que deveria existir uma disposição expressa equivalente ao atual artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 no que concerne à transferência dos dados entre as instituições da UE.

##### 4.4 Artigo 5.º

4.4.1 Não se entende por que razão o artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da proposta de regulamento não está sujeito ao estabelecido no n.º 2 do mesmo artigo, ao contrário do que sucede com o artigo 6.º, alíneas c) e e), submetidas ambas ao disposto no n.º 3 do RGPD.

4.4.2 O CESE considera que na alínea d) deverá ser acrescentado que o consentimento deve estar sujeito a um princípio de boa-fé.

##### 4.5 Artigo 6.º

4.5.1 A aplicação deste artigo deve estar sempre sujeita a uma autorização por parte da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

4.5.2 Nestes casos, o titular dos dados deve ser sempre informado previamente desta eventualidade aquando da recolha ou no momento em que for tomada uma nova decisão, podendo, eventualmente solicitar a retificação, oposição, apagamento ou limitação deste tratamento.

---

<sup>(14)</sup> Ver, por exemplo, a Lei portuguesa de proteção de dados (Lei 67/98 de 26 de outubro de 1998).

#### 4.6 Artigo 8.º

4.6.1 É entendimento do CESE que a exceção à regra da validade do consentimento por crianças de menos de 16 (entre os 13 e 16 anos), já de si aberrante, apenas é admissível para os Estados-Membros, por razões culturais de direito interno (artigo 8.º do RGPD), mas não deve ser admitida como regra para as instituições da UE (artigo 8.º, n.º 1) que determina os 13 anos.

4.6.2 Por outro lado não se concretiza de que forma a AEPD deve desenvolver a «atenção especial» com as crianças, referida no artigo 58.º, n.º 1, alínea b), designadamente no caso das listas de utilizadores previstas no artigo 36.º quando os seus dados sejam acessíveis ao público.

#### 4.7 Artigo 10.º

4.7.1 No n.º 1 deverá também ser incluída a filiação partidária (que não é sinónimo de opinião política) e a vida privada.

4.7.2 No n.º 2, alínea b), mesmo para efeitos de cumprimento de obrigações e exercício de direitos específicos do titular de dados, deve ser sempre dado conhecimento prévio ao seu titular.

4.7.3 No n.º 2, alínea d), o tratamento só deverá poder ser efetuado se existir um consentimento do titular.

4.7.4 A alínea e) só deverá constituir uma exceção desde que se possa legitimamente deduzir das suas declarações o consentimento para o tratamento dos dados.

#### 4.8 Artigo 14.º

Na medida em que as instituições da UE não estejam autorizadas a cobrar taxas pelos serviços prestados, a recusa em dar seguimento só deve ser aplicada como *ultima ratio*.

#### 4.9 Artigos 15.º, 16.º e 17.º

4.9.1 No caso das informações adicionais, previstas no artigo 15.º, n.º 2, dever-se-á acrescentar ainda a exigência de que o titular dos dados seja informado sobre o carácter obrigatório ou facultativo da resposta do responsável pelo tratamento, bem como as possíveis consequências da ausência de resposta.

4.9.2 No caso de recolha de dados em redes abertas, o titular dos dados deve ser informado sempre que os seus dados pessoais possam circular nas redes sem condições de segurança, correndo o risco de serem vistos e utilizados por terceiros não autorizados.

4.9.3 O direito previsto no artigo 17.º, n.º 1, deve ser obtido livremente e sem restrições, com uma periodicidade razoável, de forma célere ou imediata e sem custos.

4.9.4 O CESE sugere que o titular dos dados também deveria obrigatoriamente ser informado sobre a confirmação de que os dados que lhe digam respeito estão, ou não, a ser tratados.

4.9.5 As informações prestadas no artigo 17.º, n.º 1, devem ser feitas de forma inteligível, clara e compreensível, nomeadamente, sobre os dados sujeitos a tratamento e quaisquer informações sobre a origem desses dados.

#### 4.10 Artigo 21.º

O entendimento que se tem da exclusão da proposta de regulamento de disposições idênticas às do artigo 21.º, n.ºs 2 e 3, do RGPD é a de que tal significará que os dados nunca poderão ser tratados para efeito de comercialização direta, o que será louvável, mas a incerteza desta interpretação deveria ser expressamente esclarecida na letra do preceito.

#### 4.11 Artigo 24.º

4.11.1 O CESE entende que se deveria acrescentar no n.º 2, alínea c), que este consentimento só ocorra após informação expressa das repercussões das decisões sobre a esfera jurídica do titular dos dados, porquanto só nessa medida o consentimento será devidamente informado.

4.11.2 No que diz respeito ao n.º 3, o CESE entende que as medidas adequadas deveriam ser definidas pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e não pelo responsável pelo tratamento.

#### 4.12 Artigo 25.º

4.12.1 O CESE teme que a redação dada ao artigo 25.º da proposta de regulamento represente uma interpretação demasiado lata do disposto no artigo 23.º do RGPD quanto ao âmbito das limitações à aplicação dos preceitos que estabelecem os direitos fundamentais do titular dos dados, e aconselharia a sua revisão de forma crítica com base numa análise criteriosa e eventualmente limitativa das várias alíneas, designadamente pelo que se refere à restrição do direito à confidencialidade nas redes de comunicações eletrónicas prevista no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais contemplada na atual Diretiva Privacidade Eletrónica e mantida na proposta de regulamento em apreciação noutra parecer do CESE.

4.12.2 O CESE opõe-se frontalmente à possibilidade prevista no artigo 25.º, n.º 2, no que concerne à possibilidade de limitação pelas instituições e organismos da União da aplicação das limitações aos direitos dos titulares que não resultem de atos legais expressos que as autorizem. Identicamente no artigo 34.º.

#### 4.13 Artigo 26.º

Deverá ser clarificado que os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais, subcontratantes, bem como as pessoas que, no exercício das suas funções, tenham conhecimento dos dados pessoais tratados, ficam obrigados a sigilo profissional, mesmo após o termo das suas funções e por um período razoável.

#### 4.14 Artigos 29.º e 39.º

Sendo certo, e bem, que o disposto nos artigos 24.º, n.º 3, e 40.º e seguintes do RGPD não foi acolhido na proposta de regulamento (códigos de conduta), tal como expressamente referido no preâmbulo no ponto relativo ao artigo 26.º, não parece curial que, nos artigos 29.º, n.º 5, e 39.º, n.º 7, da proposta de regulamento se aceite que a mera adesão a um código de conduta referido no artigo 40.º do RGPD possa ser considerado garantia suficiente para o desempenho de funções de subcontratante que não seja instituição ou organismo da União.

#### 4.15 Artigo 31.º

O CESE entende que a mera «possibilidade», contida no artigo 31.º, n.º 5, seja antes convertida em «obrigação» de conservação dos registos de atividades de tratamento num registo central, acessível ao público.

#### 4.16 Artigo 33.º

O CESE sugere ainda que o responsável pelo tratamento e subcontratante devem exercer o controlo dos suportes de dados, o controlo de inserção, o controlo de utilização e o controlo de transmissão de dados, devendo, para o efeito:

- impedir o acesso de pessoas não autorizadas às instalações utilizadas para o tratamento desses dados;
- impedir que os suportes de dados possam ser lidos, copiados, alterados ou retirados por pessoas não autorizadas;
- impedir a introdução não autorizada, bem como a tomada de conhecimento, alteração ou eliminação não autorizadas de dados pessoais inseridos;
- impedir que sistemas de tratamento automatizados de dados possam ser utilizados por pessoas não autorizadas através das instalações de transmissão de dados;
- garantir a verificação das entidades a quem possam ser transmitidos os dados pessoais;
- garantir que as pessoas autorizadas só podem ter acesso aos dados abrangidos pela autorização prévia.

#### 4.17 Artigo 34.º

O CESE espera que este artigo venha a estar em consonância com as disposições relativas à proposta de Regulamento Privacidade Eletrónica e que as instituições e organismos da UE estejam sujeitos ao escrutínio da AEPD relativamente à confidencialidade das comunicações eletrónicas.

#### 4.18 Artigo 42.º

O CESE teme que a expressão «após» constante no n.º 1 possa ser entendida como um dever de consulta apenas depois de aprovado o ato e deixe de ser consultada mesmo informalmente, como acontece hoje.

#### 4.19 Artigo 44.º

O CESE entende que, em princípio, apenas funcionários devem ser nomeados como encarregados de proteção de dados. No caso de, excepcionalmente, tal não for possível, deverão, todavia, ser contratados através das regras de contratação pública para a prestação de serviços e sujeitos a apreciação da AEPD.

#### 4.20 Artigo 45.º

4.20.1 Não obstante o referido antes, sempre que não for um funcionário, o encarregado da proteção de dados em virtude da natureza do seu cargo deve poder ser demitido a qualquer tempo, bastando para tanto parecer favorável da AEPD (artigo 45.º, n.º 8, do regulamento).

4.20.2 Entende-se que o período do seu mandato deve ser fixo de 5 anos e renovável uma só vez.

#### 4.21 Artigo 56.º

Acontecimentos recentes e bem conhecidos com mais altos funcionários das instituições aconselham o estabelecimento de incompatibilidades e de impedimentos por um período de tempo razoável para o exercício de certas funções, designadamente em empresas privadas após o fim do seu mandato.

#### 4.22 Artigo 59.º

Em certas línguas, designadamente na versão inglesa, o termo «actions» usado no ponto 5 é demasiado restrito e deve ser substituído pelo termo «proceedings» (na versão portuguesa o conceito está corretamente traduzido).

#### 4.23 Artigo 63.º

No que diz respeito ao n.º 3, e atenta a sensibilidade da matéria objeto da proposta em apreço, o CESE considera que se deverá inverter o princípio do indeferimento tácito, obrigando desta forma a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados a responder expressamente a todas as reclamações que lhe sejam solicitadas sob pena de, não o fazendo, se considerarem deferidas.

#### 4.24 Artigo 65.º

Tal como referido no parecer do CESE sobre a proposta que esteve na origem do Regulamento (UE) 2016/679, salienta-se a necessidade de que a proposta preveja, para além do mencionado no artigo 67.º, a possibilidade de a reação com base na violação dos dados pessoais ser efetuada por meio de ação de grupo, sem necessidade de mandato individual, tendo em conta que, de um modo geral, quando tais violações sucedem, não existe apenas uma pessoa afetada mas, sim, uma pluralidade por vezes indeterminada de pessoas.

4.25 A proposta de regulamento está eivada de expressões ou noções de caráter ambíguo e subjetivo, que se aconselha a rever e substituir. É o caso, por exemplo, de «na medida do possível», «se possível», «sem demora», «elevado risco», «na devida conta», «prazo razoável», «particular importância».

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/59/CE relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros, e a Diretiva 2006/126/CE relativa à carta de condução»**

[COM(2017) 47 final — 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Relator: **Pasi MOISIO**

Consulta	Conselho da União Europeia, 20.2.2017 Parlamento Europeu, 1.3.2017
Base jurídica	Artigo 91.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	185/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reconhece que, apesar de algumas lacunas, a Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros <sup>(1)</sup> tem tido, de uma forma geral, um impacto positivo no setor do transporte rodoviário europeu. A criação de um sistema de formação harmonizado contribuiu para melhorar a capacidade dos motoristas de exercerem a sua atividade, criou um nível comum de serviço no setor do transporte rodoviário, e aumentou a atratividade do setor no seu conjunto para os novos operadores.

1.2 O CESE considera que a proposta em apreço <sup>(2)</sup>, que visa alterar a referida diretiva, poderá vir a consolidar ainda mais o princípio da liberdade de circulação da UE e constituir um novo passo no sentido de um mercado de transportes da UE mais salutar e aberto, assente na concorrência leal e também passível de uma supervisão mais eficaz e equitativa.

1.3 O CESE apoia os objetivos estabelecidos na alteração da Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas, nomeadamente a melhoria da segurança rodoviária na Europa, bem como da saúde e da segurança no trabalho dos motoristas profissionais. O Comité assinalou, em especial, os excelentes resultados alcançados no domínio da segurança rodoviária nos últimos anos e, por conseguinte, insta a Comissão a dar continuidade às medidas de reforço desta tendência positiva.

1.4 O CESE acolhe igualmente com agrado o objetivo da diretiva de harmonizar e simplificar os processos administrativos nos diversos Estados-Membros, a fim de que as sessões e programas de formação dos motoristas realizados em qualquer Estado-Membro ao abrigo da diretiva sejam mutuamente reconhecidos e aprovados, sem margem para interpretações nem requisitos adicionais específicos. No entanto, há que referir que o reconhecimento mútuo da formação exige uma uniformidade absoluta, em termos de âmbito e qualidade, das formações organizadas nos diferentes Estados-Membros. Para tal, será necessária uma supervisão mais eficaz e uma cooperação mais estreita entre a Comissão Europeia e as autoridades dos Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> Diretiva 2003/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 226 de 10.9.2003, p. 4).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 47, final.

1.5 A falsificação de documentos específicos dos motoristas que pretendem atestar as qualificações profissionais dos titulares, e de certificados de formações que não foram efetivamente concluídas distorce a concorrência no mercado dos transportes e prejudica os interesses dos motoristas profissionais que respeitam as normas. O CESE insta para que seja criado um sistema de controlo rigoroso a fim de assegurar a autenticidade das cartas de condução e das cartas de qualificação de motorista. Relativamente às recomendações formuladas no ponto 1.4, importa reforçar, no futuro, a supervisão dos estabelecimentos de formação autorizados que funcionem em diversos países, para que o âmbito e a qualidade da formação oferecida possam ser verificados em todos os casos.

1.6 Além disso, afigura-se vital reforçar a concordância e a coerência da legislação da UE que se aplica a um único grupo-alvo ou setor, nomeadamente os motoristas profissionais de veículos pesados de mercadorias. Esta abordagem permite reforçar a proteção jurídica das pessoas que exercem a sua atividade no âmbito das normas, bem como a credibilidade geral das disposições da UE.

1.7 A revisão da diretiva visa um melhor alinhamento com as mais recentes tendências gerais de grande importância para o setor dos transportes, como a digitalização e a descarbonização. O CESE apoia esta abordagem e observa que, apesar de o setor dos transportes se estar a automatizar rapidamente e de a robotização se estar a generalizar, é preciso não perder de vista o papel fulcral do fator humano. Por conseguinte, importa reconhecer a necessidade crescente de competências digitais no âmbito da formação dos motoristas, bem como a importância das competências dos motoristas para alcançar os objetivos de redução das emissões de carbono.

1.8 O âmbito de aplicação da diretiva apresenta um desafio fundamental, que consiste em assegurar que a formação contínua, em particular, responde às necessidades individuais dos motoristas profissionais e em adaptar o seu conteúdo de forma a prestar o máximo apoio possível às tarefas específicas de cada motorista. Desta forma, a diretiva deve proporcionar flexibilidade e discricionariedade no que diz respeito tanto ao conteúdo das sessões de formação contínua selecionadas como aos métodos utilizados para facultar formação.

1.9 O CESE salienta que é necessário prever, de forma harmonizada, a possibilidade de conduzir um veículo durante a formação, mesmo antes da obtenção da qualificação inicial. É importante assegurar que os formandos continuam a usufruir igualmente do direito de conduzir veículos utilizados no transporte comercial, algo que é necessário, por exemplo, para permitir a formação em contexto laboral organizada, sob orientação e supervisão, em empresas, e que tal seja aceite como parte integrante da sua formação para obter a qualificação inicial. Este direito não deve ser suprimido na revisão da diretiva. Por outro lado, importa assegurar que o direito de combinar as operações comerciais de transporte com a formação não cria uma concorrência pouco salutar no setor dos transportes nem enfraquece a posição dos trabalhadores do setor.

1.10 Embora a proposta da Comissão seja, de uma forma geral, equilibrada e constitua um passo na direção certa, o CESE gostaria, ainda assim, de propor algumas alterações, aditamentos e sugestões de natureza específica que, a seu ver, permitiriam otimizar a sua implementação prática e a sua aplicação à formação dos motoristas. Essas propostas são apresentadas de forma mais pormenorizada nas observações na generalidade e na especialidade do presente parecer.

## 2. Contexto

2.1 A Diretiva 2003/59/CE, adotada em toda a UE de 2007 a 2009, exige que todos os motoristas profissionais de veículos de mercadorias, autocarros ou camionetas do território da UE que trabalhem para empresas de transportes registadas nos Estados-Membros da UE, bem como os motoristas independentes que exerçam a sua atividade como motoristas profissionais no setor dos transportes comerciais, completem uma formação de base obrigatória para obterem a qualificação necessária.

2.2 A Diretiva 2003/59/CE estabeleceu igualmente o princípio da aprendizagem ao longo da vida integrada na atividade laboral de um motorista profissional, fixando um volume de formações contínuas que devem ser concluídas a intervalos regulares, a fim de manter as competências profissionais.

2.3 A Comissão Europeia estima que o âmbito de aplicação desta diretiva abrange cerca de 3,6 milhões de motoristas de veículos de mercadorias, autocarros ou camionetas que trabalham para empresas de transportes (2,8 milhões de motoristas de veículos de mercadorias e 0,8 milhões de motoristas de autocarros e camionetas) nos 28 Estados-Membros da UE <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> SWD(2017) 27 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação de Impacto, 1 de fevereiro de 2017, p. 10.

2.4 A duração da formação de base é de 140 ou 280 horas, dependendo da idade do motorista e das suas qualificações prévias. Cada motorista deve completar pelo menos 35 horas de formação contínua de cinco em cinco anos.

2.5 Nos últimos anos, a Comissão solicitou uma vasta gama de relatórios, bem como uma avaliação de impacto, que revelaram diversos aspetos que carecem de revisão. Observaram-se ainda problemas e disparidades relativamente à aplicação e à interpretação da diretiva nos diversos Estados-Membros.

2.6 Numa consulta pública realizada com vista à revisão da diretiva <sup>(4)</sup>, a Comissão recebeu quase 400 respostas de motoristas profissionais, empresas de transportes e trabalhadores do setor dos transportes, bem como de organizações representantes dos seus empregadores, de vários Estados-Membros.

2.7 Tanto a consulta como os diversos relatórios conduziram às mesmas conclusões relativamente aos problemas da diretiva. A Comissão considera que existe uma consciência geral dos problemas verificados na prática quotidiana do transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros, que constituem um fator que impede o funcionamento uniforme e equitativo do mercado dos transportes da UE.

2.8 Os problemas podem dividir-se em três categorias <sup>(5)</sup>:

- dificuldades com o reconhecimento mútuo da formação;
- conteúdos da formação que nem sempre correspondem às necessidades de formação individuais do motorista tendo em conta o perfil das funções a desempenhar;
- disparidades e problemas na interpretação das isenções autorizadas no âmbito de aplicação da diretiva, o que criou incertezas jurídicas para os motoristas profissionais.

2.9 Além das questões acima referidas, existem graves incoerências e contradições relativamente aos requisitos de idade mínima entre a Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas e as disposições gerais em matéria de habilitações para conduzir previstas na Diretiva relativa à carta de condução. Estas incoerências e contradições criaram problemas concretos nos Estados-Membros, para os quais importa encontrar uma solução sem demora.

2.10 A Comissão considera que o objetivo de melhorar e simplificar a legislação, de acordo com os princípios do programa REFIT, constitui um argumento adicional a favor da revisão da diretiva.

2.11 Considera-se que esta revisão trará maior clareza e coerência à diretiva e criará novos empregos no setor dos transportes, nomeadamente nas PME. A Comissão está convicta de que, abordando os problemas identificados e procedendo à revisão da diretiva em conformidade, será também possível realizar economias de custos significativas, tanto para os motoristas como para os seus empregadores.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Atualmente, os Estados-Membros devem optar entre duas modalidades de implementação alternativas a nível nacional no que diz respeito à qualificação inicial dos motoristas: 1) a frequência de um curso e um exame menos extenso; ou 2) apenas um exame mais extenso. A fim de aumentar a flexibilidade e as possibilidades de escolha, e tendo em conta as diferenças existentes entre os níveis de qualificação individuais, o CESE recomenda que a diretiva também seja atualizada através da inclusão de um direito explícito de aplicar ambos os modelos em paralelo <sup>(6)</sup>.

3.2 Na formação prática para motoristas profissionais, é importante destacar as matérias associadas aos transportes e à segurança rodoviária, bem como à saúde e segurança no trabalho, ao aperfeiçoamento dos conhecimentos e das competências digitais, e ao ensino de modos de condução respeitadores do ambiente, eficientes em termos de combustível e preventivos.

<sup>(4)</sup> As conclusões da consulta estão disponíveis em: [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc\\_main\\_conclusions.pdf](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf)

<sup>(5)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2017) 26 final, Resumo da avaliação de impacto que acompanha a Proposta de diretiva que altera a Diretiva 2003/59/CE e a Diretiva 2006/126/CE.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 385 final, quadro 1, página 6.

3.3 Na ponderação desta questão, importa ter em conta a principal lacuna salientada nas consultas pelos motoristas profissionais e outros operadores do setor dos transportes, nomeadamente o facto de o conteúdo da formação nem sempre corresponder às necessidades de formação individuais do motorista tendo em conta o perfil das funções a desempenhar. Por conseguinte, o conteúdo dos cursos deve ser adaptado, tanto quanto possível, a cada motorista. O CESE sublinha que esta abordagem permitirá não só tornar a formação mais atrativa como também motivar os motoristas profissionais para a aprendizagem.

3.4 Por conseguinte, se, com a nova diretiva, se procurar tornar obrigatória a inclusão de determinadas matérias na qualificação inicial e/ou nos programas de formação contínua para os motoristas profissionais, estas devem ser definidas de forma tão flexível, abrangente e geral quanto possível, tendo também em consideração o ponto de vista do CESE apresentado no ponto 3.1 acima.

3.5 Uma vez que, devido à sua atividade, os motoristas profissionais de veículos pesados devem muitas vezes concluir outros tipos de formação ao abrigo da legislação da UE, faria sentido que essas sessões de formação fossem reconhecidas de forma mais abrangente como fazendo parte da formação contínua prevista na Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas. Desta forma, seria possível evitar sobreposições na formação, reduzir a carga administrativa e realizar economias, aumentando simultaneamente a motivação dos motoristas para participar em formações.

3.6 A diretiva revista prevê a opção de completar cursos de formação contínua através da aprendizagem eletrónica. O CESE considera que esta medida é positiva e constitui uma melhoria fundamental na formação dos motoristas profissionais, que permite reforçar as competências digitais e é particularmente útil para os operadores em regiões remotas. A aprendizagem eletrónica leva a formação ao formando, que deixa de ter de se deslocar, por vezes a grande distância, para receber formação de forma tradicional.

3.7 É lamentável que a Comissão ainda não tenha previsto a possibilidade de dividir em partes a formação de sete horas, e que esta formação ainda tenha de ser organizada numa sessão única. Trata-se de um verdadeiro problema para os motoristas e para as empresas de transportes. A articulação do trabalho com a formação, a melhoria dos resultados da aprendizagem e a disponibilização de opções de aprendizagem eletrónica requerem uma maior flexibilidade. Para alcançar os objetivos da formação contínua, o essencial é proporcionar 35 horas de formação no total, e não ter sessões de formação com uma duração de sete horas. Esta recomendação vai também ao encontro dos objetivos do programa REFIT.

3.8 As competências adquiridas são comprovadas mediante uma carta de qualificação de motorista específica ou inscrevendo as qualificações válidas na carta de condução mediante o código da UE pertinente. Estas opções ficam ao critério do Estado-Membro. A falsificação de documentos tem-se revelado um problema crescente em termos práticos. Por conseguinte, o CESE recomenda que seja criada urgentemente uma base de dados a nível da UE, através da qual as diversas partes possam verificar, em tempo real, se as qualificações profissionais de um motorista são efetivamente válidas. Esta iniciativa pode ser levada a cabo integrando os dados relativos às qualificações profissionais no sistema RESPER<sup>(7)</sup>, que partilha as informações relativas às cartas de condução entre os Estados-Membros. Desta forma, as autoridades dos Estados-Membros poderiam determinar simultaneamente a validade das habilitações para conduzir e das qualificações profissionais.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE insta para que sejam rapidamente eliminadas as contradições em matéria de requisitos de idade mínima entre a Diretiva relativa à carta de condução<sup>(8)</sup> e a Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas. Nesse sentido, propõe-se a inclusão de uma isenção na redação da Diretiva relativa à carta de condução que permita que as cartas de condução possam ser emitidas de acordo com os limites de idade previstos na Diretiva 2003/59/CE.

4.2 O CESE considera essencial assegurar que as isenções do âmbito de aplicação a ser incorporadas na diretiva são também semelhantes, em todos os aspetos, às isenções<sup>(9)</sup> aplicáveis aos motoristas de veículos pesados previstas no regulamento relativo aos tempos de condução e aos períodos de repouso<sup>(10)</sup>. Embora se tenham observado alguns progressos neste domínio com a atual proposta de alteração da diretiva, continuam a existir disparidades entre as isenções estabelecidas na regulamentação supramencionada. Se as listas de isenções não forem totalmente harmonizadas, as incoerências e contradições entre as disposições aplicáveis aos motoristas profissionais não serão eliminadas por completo.

<sup>(7)</sup> <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

<sup>(8)</sup> Diretiva 2006/126/EC do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 403 de 30.12.2006, p. 18).

<sup>(9)</sup> Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

<sup>(10)</sup> Regulamento (CE) n.º 561/2006, artigos 3.º e 13.º (JO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

4.3 Embora acolha favoravelmente o objetivo de melhoria da segurança rodoviária, o CESE manifesta reservas quanto ao requisito da atual proposta de diretiva de incluir pelo menos uma matéria exclusivamente sobre segurança rodoviária na formação contínua (na prática, num dos cinco dias da formação contínua). Seria preferível formular o requisito em conformidade com a proposta que figura na diretiva <sup>(11)</sup> e também completá-lo, de forma a incluir na formação contínua pelo menos um dia de formação «com especial destaque para a segurança rodoviária, a saúde e a segurança no trabalho, e a racionalização do consumo de combustível». Desta forma, seria possível assegurar também a inclusão de modos de condução preventivos e eficientes em termos de combustível em qualquer programa de formação destinado a motoristas profissionais na UE. Estes domínios fazem parte integrante da segurança rodoviária.

4.4 Em vários Estados-Membros, a formação em contexto laboral constitui uma parte essencial da formação para a qualificação inicial dos motoristas. Durante a formação em contexto laboral, o motorista desempenha tarefas práticas em operações comerciais de transporte sob orientação e supervisão. Há que manter esta possibilidade, de forma a garantir que os motoristas se familiarizam com o trabalho logo durante a formação, assegurando assim plenamente que os novos operadores do setor possuem competências profissionais. Por conseguinte, o CESE opõe-se firmemente à alteração prevista na proposta de diretiva, que impediria os motoristas de participar em operações comerciais de transporte durante a formação para a qualificação inicial. No entanto, há que salientar que este direito a participar em operações de transporte comercial deve ser sempre plenamente integrado na formação (com supervisão), e não deve, em caso algum, conduzir a distorções da concorrência ou ao *dumping* social.

4.5 O CESE congratula-se com a opção prevista na proposta de alteração da diretiva de aprovar cursos de formação obrigatórios com base noutras normas da UE (por exemplo, formação adicional sobre sensibilização para a deficiência no transporte de passageiros, formação ADR sobre o transporte de mercadorias perigosas, e formação sobre o transporte de animais) com uma duração máxima de sete horas, ou de um dia, enquanto parte da formação contínua. No entanto, é importante que esta opção seja alargada, de forma a permitir que a formação seja ministrada ao longo de vários dias e, dessa forma, evitar sobreposições na formação e reduzir os custos. Os requisitos múltiplos em matéria de formação não são consentâneos com os princípios de melhorar e simplificar a legislação, e não tratam da mesma forma os motoristas que trabalham em diferentes setores dos transportes, alguns dos quais são obrigados a completar regularmente tanto a formação contínua prevista na diretiva como outras formações obrigatórias relevantes para as suas funções.

4.6 A proposta de alteração da diretiva permitiria ainda a aprendizagem eletrónica enquanto método de conclusão parcial, de forma independente, tanto da qualificação inicial como da formação contínua. Embora, no essencial, seja muito favorável a esta alteração, o CESE considera que o volume máximo de aprendizagem eletrónica deve ser definido com maior rigor, para que o termo «parcialmente» que figura na proposta e constitui uma definição vaga não conduza a interpretações e práticas muito divergentes nos diversos Estados-Membros.

4.7 Na opinião do CESE, é fundamental permitir que um dia de formação contínua possa ser dividido em várias partes. Infelizmente, a proposta de diretiva não prevê esta possibilidade, e existe um verdadeiro risco de que tal resulte em contradições. Uma vez que uma parte da formação pode ser facultada através de aprendizagem eletrónica, deve ser prevista uma solução flexível, como a possibilidade de dividir em partes uma sessão de formação de sete horas sobre a mesma matéria, de modo que uma parte da formação decorra num dia sob a forma de sessões em aulas ou de exercícios práticos e que a outra parte seja retomada noutro dia através de aprendizagem eletrónica. Trata-se de um aspeto fundamental, sobretudo porque, muitas vezes, as instalações de formação se situam em diferentes locais.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(11)</sup> Diretiva 2003/59/CE, artigo 7.º, n.º 1 (JO L 226 de 10.9.2003, p. 4).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação conjunta da Comissão Europeia e da alta-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Para uma estratégia da UE no domínio das relações culturais internacionais»**

[JOIN(2016) 29 final]

(2017/C 288/17)

Relator: **Luca JAHIER**

Consulta	Comissão Europeia, 23.9.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	2.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	165/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A cultura tem um importante papel a desempenhar no atual contexto político mundial, em que o respeito dos direitos humanos, a tolerância, a cooperação e a solidariedade mútua estão, uma vez mais, sob ameaça. Por conseguinte, o CESE congratula-se com a comunicação conjunta, que revela um entendimento claro do impacto da cultura, constitui uma resenha notável dos atuais programas a nível nacional e da UE e realça potenciais domínios de ação no âmbito dos intercâmbios culturais internacionais.

1.2 O CESE apela agora a que se dê um passo em frente, do texto «para uma estratégia da UE» rumo à adoção e subsequente aplicação de uma estratégia clara e de um plano de ação. O plano de ação deve responder a quatro necessidades estruturais: proporcionar clareza na governação ao nível da UE, coordenar e oferecer apoio complementar ao nível dos Estados-Membros, clarificar os aspetos financeiros e promover redes de operadores culturais interligados, representando uma sociedade civil cultural dinâmica.

1.3 De forma a permitir o pleno reconhecimento da importância da cultura para a sustentabilidade, o CESE solicita que a cultura seja reconhecida como quarto pilar do desenvolvimento sustentável, em pé de igualdade com os pilares económico, social e ambiental.

1.4 O CESE congratula-se com o reconhecimento da cultura como uma base crucial para a paz e a estabilidade. Assim, a cultura é fundamental para realizar o principal objetivo da União Europeia de «promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos» (artigo 3.º do TUE). O CESE insta, por conseguinte, a UE a, com base na própria experiência da Europa, assumir o seu lugar como líder mundial na aplicação, proteção e promoção da paz em todo o mundo.

1.4.1 Tal poderá ser promovido, por exemplo, mediante o desenvolvimento de iniciativas experimentais, tais como a nova iniciativa «Pomba Branca», baseada no papel que a UE desempenhou no processo de paz da Irlanda do Norte, acrescentando uma vertente muito necessária de cultura e consolidação da paz nas estratégias para a resolução de conflitos.

1.4.2 A promoção da cultura como base crucial para a paz e a estabilidade anda a par de uma chamada de atenção para a liberdade de expressão artística como um direito humano e de um apoio a iniciativas mundiais que defendam os direitos dos artistas, bem como de um maior desenvolvimento desse tipo de iniciativas a nível europeu.

1.4.3 O CESE está ciente da possibilidade de utilização abusiva e manipulação da cultura para alimentar projetos autoritários e populistas ou outras agendas políticas. Os intercâmbios da UE permitem a manifestação de pontos de vista de múltiplos intervenientes e uma multitude de abordagens, sem quaisquer dos elementos de controlo que caracterizam a propaganda política. Com base na riqueza extraordinária da diversidade, a cultura lutará, inevitavelmente, contra as tendências populistas e a propaganda cultural estatal, construirá pontes entre os povos e criará oportunidades para uma cooperação e um intercâmbio mais estreitos.

1.5 O CESE sublinha a importância da sociedade civil enquanto protagonista numa sociedade sustentável e no desenvolvimento de todas as iniciativas no domínio da cultura. Portanto, a UE deve investir no apoio ao desenvolvimento de uma sociedade civil estruturada no âmbito cultural.

1.5.1 O CESE realça o interesse dos programas que exploram as relações da cultura com as estratégias de desenvolvimento económico, social e político, trazendo a cultura da margem para o centro da esfera política.

1.5.2 O CESE defende o desenvolvimento de programas de estudo e intercâmbio no domínio da cultura em sentido lato, adaptando o modelo de sucesso do programa Erasmus+.

1.5.3 O CESE acolhe favoravelmente o apelo à criação de um fórum da sociedade civil cultural que inclua todas as partes interessadas pertinentes. Compromete-se a apoiar, nos próximos anos, este tipo de consulta e diálogo estruturados.

1.6 O CESE reconhece a importância da cultura e das indústrias criativas como elemento essencial para o crescimento económico, a criação de emprego e o desenvolvimento sustentável. A comunicação chama a atenção para uma série de aspetos e programas, que o CESE apoia claramente. Assim, o Comité encoraja um investimento adequado neste domínio.

1.6.1 O desenvolvimento de competências no domínio da cultura e das indústrias criativas abre caminho para explorar esse potencial.

1.6.2 O CESE apoia o desenvolvimento de um sistema de «Capitais da Cultura» à escala internacional, em cooperação com o Conselho da Europa e a UNESCO, bem como o reforço das redes de municípios existentes no que toca aos seus intercâmbios sobre questões culturais.

1.7 O Comité salienta que se deve integrar uma perspetiva cultural na essência de todos os futuros acordos internacionais, como por exemplo a nova parceria com os países ACP após 2020.

1.8 O CESE estima que a dinâmica positiva do próximo Ano Europeu do Património Cultural, em 2018, deve ser aproveitada para impulsionar a adoção e a subsequente aplicação de um plano de ação para a cultura nas relações internacionais.

## **2. Síntese da comunicação conjunta da Comissão e da alta-representante**

2.1 A comunicação conjunta descreve abordagens relativas a uma estratégia da UE no domínio das relações culturais internacionais, no âmbito do papel da UE enquanto interveniente no panorama mundial.

2.2 A comunicação propõe três pilares para esta estratégia: 1) princípios orientadores da ação da UE, 2) três vertentes principais para esta ação e 3) uma proposta para uma abordagem estratégica em relação à diplomacia cultural.

2.3 Os princípios orientadores propostos salientam a necessidade de promover a diversidade cultural e o respeito pelos direitos humanos enquanto bases cruciais para a democracia, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável, nomeadamente a liberdade de opinião e de expressão artística, bem como a necessidade de ir além da mera projeção da diversidade das culturas europeias, salientando a reciprocidade e, por conseguinte, o respeito mútuo e o diálogo intercultural. Além disso, a comunicação destaca a necessidade de complementaridade e subsidiariedade em relação aos atuais esforços dos Estados-Membros. Incentiva uma abordagem transversal, que vá além das artes no sentido estrito do termo e inclua políticas e atividades nos domínios do diálogo intercultural, do turismo, da educação, da investigação e das indústrias criativas. Por fim, a comunicação salienta a necessidade de evitar a duplicação, tendo em conta os quadros de cooperação e os instrumentos financeiros existentes, ou seja, os programas temáticos específicos e os quadros para a cooperação geográfica já propostos pela UE.

2.4 As três vertentes de trabalho propostas para a progressão da cooperação cultural com os países parceiros são: a) o apoio à cultura enquanto motor do crescimento económico e social sustentável, b) a promoção do diálogo cultural e intercultural para relações intercomunitárias pacíficas e c) o reforço da cooperação em matéria de património intercultural.

2.5 A vertente de apoio à cultura enquanto motor do crescimento económico e social sustentável sugere a assistência a outros países no desenvolvimento de políticas culturais, o reforço das indústrias culturais e criativas e o apoio ao papel dos poderes locais em países parceiros.

2.6 O desenvolvimento das políticas culturais pode ser apoiado através do aprofundamento dos diálogos estratégicos e do reforço dos sistemas de governação, inclusive mediante um intercâmbio específico de experiências.

2.7 Salienta-se o papel das indústrias culturais e criativas na promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, mostrando que a cultura contribui para 1,5 % a 3,7 % do PIB nos países de rendimento baixo e médio (indicadores UNESCO de Cultura para o Desenvolvimento). Por conseguinte, a comunicação propõe a partilha de conhecimentos especializados para continuar a desenvolver este setor, reforçar os espaços e polos criativos e desenvolver as competências adequadas, bem como a criação de um quadro regulamentar sólido para apoiar as PME e a cooperação territorial.

2.8 Destaca-se a importância do apoio à cultura para o desenvolvimento urbano, sublinhando o seu impacto em termos de crescimento e coesão social; refere-se igualmente a necessidade de disponibilizar o espaço público para todos, bem como o impacto dos programas audiovisuais e da arquitetura.

2.9 A segunda vertente de trabalho proposta na comunicação, ou seja, a promoção do diálogo cultural e intercultural para relações intercomunitárias pacíficas, sugere o apoio à cooperação, ao diálogo, à mobilidade entre os operadores culturais e à circulação das obras dos artistas.

2.10 O documento refere a capacidade do diálogo intercultural para promover a consolidação da paz, utilizando a cultura como instrumento na prevenção de conflitos e na reconciliação das sociedades em situações de pós-conflito, e enumera vários recursos existentes.

2.11 A terceira vertente proposta na comunicação é o reforço da cooperação relativa ao património cultural enquanto manifestação importante de diversidade cultural e instrumento para a promoção do turismo e do crescimento económico. Assim, são apresentadas sugestões para apoiar a investigação no domínio do património cultural, combater o tráfico de património e contribuir para os esforços internacionais, conduzidos pela UNESCO, para proteger os sítios do património cultural.

2.12 No terceiro pilar, a comunicação propõe uma abordagem estratégica da UE para a diplomacia cultural, incentivando a cooperação entre todas as partes interessadas para assegurar a complementaridade e as sinergias: todos os níveis de governo, organizações culturais locais e sociedade civil, a Comissão e a alta-representante, os Estados-Membros e os respetivos institutos culturais. São propostos diversos formatos para uma cooperação reforçada.

2.13 Além disso, a comunicação sublinha a importância dos intercâmbios interculturais de estudantes, investigadores e antigos alunos através de atuais e futuros sistemas de intercâmbio.

### **3. Observações gerais sobre a comunicação**

3.1 O CESE saúda a comunicação conjunta da Comissão Europeia e da alta-representante. No momento presente, em que a fragmentação social e as tendências populistas estão a ganhar terreno, a cultura tem um papel cada vez mais importante a desempenhar no reforço dos laços entre a sociedade civil, na promoção da compreensão mútua, no incentivo à diversidade e ao intercâmbio e na luta contra pontos de vista simplistas.

3.2 A comunicação revela um entendimento claro do impacto da cultura, constitui uma resenha notável das atuais medidas a nível nacional e da UE e realça os diversos potenciais domínios de ação no âmbito do intercâmbio e da diplomacia de teor cultural.

3.3 Contudo, o CESE salienta agora a necessidade de levar a estratégia um pouco mais longe. Um plano de ação tem de definir pontos focais precisos e países estrategicamente importantes, permitindo uma abordagem específica e uma avaliação coerente de uma primeira fase da estratégia, tendo em conta o atual instrumento de cooperação para o desenvolvimento (ICD 2014-2020). Deve ser salientada a importância da estratégia à luz da cooperação com os países vizinhos da UE e com os países do alargamento.

3.4 A cultura nas relações externas não pode ser considerada neutra e independente do contexto político dos países envolvidos. Diversos exemplos, tanto do passado como da atualidade, demonstram a possibilidade de utilização abusiva e manipulação da cultura para alimentar projetos autoritários e populistas ou outras agendas políticas. Por conseguinte, apesar de a cultura nos intercâmbios da UE servir claramente uma estratégia, é importante sublinhar que, ao contrário da propaganda, os intercâmbios da UE permitem a manifestação de pontos de vista de múltiplos intervenientes e uma multitude de abordagens. Assim, a UE renuncia ao elemento de controlo que caracteriza a propaganda. Neste sentido, uma cultura baseada na riqueza extraordinária da diversidade lutará, inevitavelmente, contra as tendências populistas e a propaganda cultural estatal, construirá pontes entre os povos, derrubará os muros que cada vez mais se erguem, contrariará preconceitos crescentes e criará oportunidades para uma cooperação e um intercâmbio mais estreitos.

3.5 A educação cultural fundada em processos criativos e na valorização da diversidade, incluindo os intercâmbios culturais, pode aumentar a consciência e a resistência das populações perante o uso da cultura com intenções populistas.

3.6 O Comité realça ainda que, tendo em conta as múltiplas direções administrativas e partes interessadas em causa, tem de ser estabelecida uma estrutura de governação clara para orientar a cooperação num sentido que permita produzir propostas e resultados claros. Esta estrutura deve, no entanto, demonstrar flexibilidade para não gerar encargos administrativos adicionais. Deve ser definido o administrador responsável pelos fundos disponíveis.

3.7 Embora a cultura deva ter um valor autónomo, o CESE salienta igualmente a necessidade de integrar a cultura em domínios conexos, permitindo-lhe promover metas e ações acordadas e reconhecendo a sua importância para o projeto europeu. Atualmente, contudo, a cultura está ausente dos planos de ação existentes, nomeadamente do programa de trabalho da Comissão para 2017, quando deveria estar cada vez mais presente nas prioridades e ações da Comissão Europeia, sendo de incluir as primeiras ações concretas no programa de trabalho da Comissão Europeia para 2018.

3.8 A cultura é fundamental para reforçar o papel da UE como interveniente a nível mundial, incluindo nos domínios de ação explicitados, nomeadamente na estratégia da UE para a Síria, na estratégia global da UE e na Parceria África-UE.

3.9 Tendo em conta a importância da cultura e das indústrias criativas, o CESE propõe que se diligencie no sentido de assegurar que as questões pertencentes aos domínios da cultura e das indústrias criativas são tidas em conta em todas as negociações futuras a nível internacional, começando pelo próximo mandato de negociação da nova parceria com os países ACP após 2020. Incluem-se aqui as negociações comerciais, no âmbito das quais a UE deve tomar as medidas necessárias para apoiar, proteger e promover as atividades culturais europeias <sup>(1)</sup>.

3.10 O CESE deve integrar o tema da cultura nos órgãos permanentes por si geridos e no seu trabalho habitual.

3.11 O CESE congratula-se com o reconhecimento da importância da cultura para o desenvolvimento das nossas sociedades e do seu impacto em questões estratégicas fundamentais. Contudo, salienta que as artes e a cultura não devem ser reduzidas apenas ao seu valor estratégico e material, devendo igualmente ser reconhecidas pelo seu valor intrínseco como bastiões da nossa humanidade comum.

3.12 Os «direitos culturais» são sucintamente referidos, mas a estratégia deve refletir sobre este princípio dos valores europeus como alicerce do entendimento, intercâmbio e desenvolvimento no âmbito cultural. A estratégia poderia igualmente ter em conta o importante trabalho desenvolvido pelo relator especial no domínio dos direitos culturais (ACDH) <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> A este propósito, o CESE reafirma o seu apoio à exceção cultural, tal como indicado no parecer sobre as «Indústrias criativas e culturais — Mais-valia europeia na concorrência mundial» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 83).

<sup>(2)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/SRCulturalRightsIndex.aspx>

3.13 Embora a comunicação afirme que as pessoas comunicam frequentemente entre fronteiras utilizando ferramentas digitais e que a procura de intercâmbio e cooperação intercultural tem aumentado ao ritmo da revolução digital, não é colocada uma tónica suficiente nas implicações e no potencial desta transição para a era digital no âmbito das relações culturais internacionais. Por conseguinte, é fundamental investigar e absorver o impacto da transição para a era digital, tendo em conta, em particular, o seu efeito no intercâmbio intercultural entre as pessoas e analisando o seu potencial, bem como o seu risco de parcialidade e desinformação. Neste sentido, os intercâmbios culturais permitem que as pessoas desenvolvam interesses e incentivam o acesso à informação e aos recursos disponíveis em linha.

3.14 A referência às ferramentas digitais como catalisadores do aumento deste intercâmbio é questionável, pois é possível ver as mudanças económicas e os desafios sociais como a força dominante no estímulo dos movimentos mundiais.

3.15 Tendo em conta os acontecimentos atuais, o CESE propõe a inclusão, na comunicação, do diálogo inter-religioso enquanto elemento de diálogo intercultural, implicando organizações filosóficas e não religiosas, em conformidade com o preâmbulo do Tratado da União Europeia, que se inspira no «património cultural, religioso e humanista da Europa», e com o artigo 17.º do TFUE. Tal poderá ser promovido através de iniciativas experimentais, tais como projetos de aprendizagem no âmbito do programa Erasmus+ destinados a estudantes e académicos de universidades de base confessional e estabelecimentos de ensino religiosos.

3.16 A comunicação menciona o impacto da cultura no desenvolvimento sustentável como um fator de crescimento económico inclusivo e equilibrado <sup>(3)</sup>. O CESE lamenta que esta questão não seja ainda mais destacada, tendo em conta as ideias destinadas a tornar a cultura um pilar autónomo de apoio à sustentabilidade. Nos últimos anos, um número crescente de organizações <sup>(4)</sup> adotou este ponto de vista, frisando que a cultura tem de ser considerada exatamente tão importante como outras dimensões do desenvolvimento: economia, inclusão social e ambiente. O CESE apoia ativamente esta abordagem. Este conceito está, por seu lado, relacionado com a visão da cultura como uma componente fundamental para a construção de comunidades inclusivas.

3.17 O CESE salienta a centralidade dos processos de cocriação para o desenvolvimento e intercâmbio artísticos, um aspeto não mencionado na comunicação. A cocriação não só reforça o intercâmbio e a aprendizagem a um nível equitativo, como também pode originar um trabalho inovador que impulse o desenvolvimento e o crescimento artísticos, bem como o desenvolvimento económico e social.

3.18 O Comité salienta que o intercâmbio e o diálogo no âmbito da cultura devem assentar em dados objetivos, permitindo estabelecer as relações culturais e artísticas mais adequadas com um determinado país ou região. Tal exige o estudo das práticas culturais e dos benefícios e desafios nos países parceiros e nas relações com estes. Uma iniciativa interessante é o Compêndio de Políticas e Tendências Culturais na Europa, do Conselho da Europa.

3.19 Além disso, as necessárias abordagens de longo prazo exigem um acompanhamento e uma revisão contínuos, assegurando o impacto e o benefício mútuo dos intercâmbios e interações culturais.

3.20 Importa ter em conta o financiamento para a tradução e interpretação no âmbito dos intercâmbios quando se elaboram os programas que promovem os intercâmbios culturais.

3.21 O CESE salienta a necessidade de, durante a elaboração de novos programas, divulgar cada programa na UE e nos países parceiros, junto dos seus cidadãos, explicando a abordagem, promovendo as iniciativas e disponibilizando informações sobre as oportunidades de financiamento. Os diversos canais existentes (Euronews, programas de prémios culturais) podem ser desenvolvidos para apoiar este esforço.

<sup>(3)</sup> Ver Resolução 70/214 sobre a cultura e o desenvolvimento sustentável, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 22 de dezembro de 2015.

<sup>(4)</sup> Ver o trabalho desenvolvido pela Agenda 21 da Cultura e a plataforma «Culture Action Europe» no âmbito da campanha «O futuro que queremos inclui a cultura», que foca o papel da cultura nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

3.22 O Comité realça também que deve ser tido em conta o papel das estruturas infranacionais, as regiões e os municípios, tal como sublinhado no parecer adotado pelo Comité das Regiões Europeu, em 7 e 8 de fevereiro de 2017.

3.23 O Comité destaca a importância fulcral de incentivar um intercâmbio aberto e a resolução de diferendos entre Estados no tocante à posse de objetos que façam parte do património cultural nacional.

3.24 O CESE, embora saúde a comunicação e aguarde com interesse a tradução das propostas em ações específicas, pretende aprofundar questões que não se encontram suficientemente destacadas na proposta, nomeadamente: a) a cultura enquanto base crucial para a paz e a estabilidade, b) a cultura e a sociedade civil, e c) a cultura e as indústrias criativas em prol do crescimento e desenvolvimento sustentáveis.

3.25 Face à importância e visibilidade do próximo Ano Europeu do Património Cultural, o CESE propõe aproveitar este quadro e a dinâmica positiva para desenvolver e lançar o plano de ação para a cultura nas relações externas em 2018.

#### **4. A cultura como base crucial para a paz, a estabilidade e a segurança**

4.1 O CESE congratula-se com o reconhecimento da cultura como uma base crucial para a paz e a estabilidade. Assim, a cultura é fundamental para realizar o principal objetivo da União Europeia de «promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos» (artigo 3.º do TUE).

4.2 A UE deve assumir o seu lugar legítimo como líder mundial na aplicação, proteção e promoção da paz em todo o mundo. O seu modelo galardoado com o Prémio Nobel, que criou o período mais longo de paz e prosperidade na Europa, no rescaldo das guerras mundiais, é testemunho da sua capacidade de liderar o mundo neste domínio. O desempenho da UE em matéria de direitos humanos, democracia, igualdade, tolerância, compreensão e respeito mútuo é inigualável no palco internacional. A divisa da União Europeia, «Unida na diversidade», tem maior ressonância perante os desafios gerais do mundo de hoje do que em qualquer outro momento dos seus sessenta anos de história.

4.3 O CESE realça a importância dos intercâmbios em matéria de prevenção e resolução de conflitos e de reconciliação em situações de pós-conflito. O espaço proporcionado pela cultura e pelas artes permite um intercâmbio aberto e a construção de confiança mútua. Independentemente da referência à cultura em situações de pré-conflito e pós-conflito, este aspeto deve ser desenvolvido, especialmente porque os operadores culturais de países terceiros têm igualmente muita experiência nesta matéria, o que dá azo a reflexões de benefício mútuo. O respeito pelos direitos humanos no contexto cultural deve ser integrado nos acordos de paz, o que permite também respeitar as minorias culturais em zonas de pós-conflito<sup>(5)</sup>.

4.4 O papel da UE no processo de paz da Irlanda do Norte interessa enquanto eventual base para uma estratégia de consolidação da paz a nível mundial. Por exemplo, uma nova iniciativa «Pomba Branca» poderia inspirar-se no papel desempenhado pela UE no processo de paz da Irlanda do Norte através do seu programa único PEACE<sup>(6)</sup>. Com alcance mundial, poderia ser o mais abrangente possível, assegurando o contributo local da sociedade civil e política. Poderia ser articulada com o novo Corpo Europeu de Solidariedade e seguir o modelo do programa Erasmus+, mas sem se destinar exclusivamente aos jovens. Poderia ser coordenada com todas as medidas da UE nos domínios da defesa, da segurança e da diplomacia, acrescentando uma vertente muito necessária de cultura e consolidação da paz nas estratégias para a resolução de conflitos. Assim, promoveria o diálogo intercultural, o respeito mútuo, a tolerância e a compreensão através da cultura, da educação e dos meios de comunicação social.

4.5 O CESE chama a atenção para o papel da sociedade civil organizada, fundações políticas e poderes locais na consolidação da paz e na reconciliação. A sua experiência tem de ser aproveitada e as suas perspetivas devem ser integradas e promovidas.

4.6 O Comité sublinha que, a fim de promover a paz e a estabilidade, as iniciativas e intercâmbios culturais devem ser desenvolvidos em cooperação com os intervenientes locais, e devem ser envidados esforços para chegar aos cidadãos locais, indo além dos círculos normalmente visados pelos programas culturais e artísticos.

<sup>(5)</sup> Ver também a informação apresentada pela Comissão dos Direitos Humanos da Irlanda do Norte, das Nações Unidas, sobre o relatório Derry/Londonderry sobre a salvaguarda do direito humano à cultura nas sociedades em situação de pós-conflito (A/HRC/25/NI/5, Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 27 de fevereiro de 2014).

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre «O papel da União Europeia na consolidação da paz nas relações externas: boas práticas e perspetivas» (JO C 68, 6.3.2012, p. 21).

4.7 A nível intergovernamental, as iniciativas do Conselho da Europa são meritórias. A cooperação com o Conselho da Europa pode ser reforçada, a fim de aproveitar a experiência desta organização relativamente aos seus países membros que são países vizinhos da UE. O CESE destaca, por exemplo, o «Indicator Framework on Culture and Democracy» [Quadro de Indicadores para a Cultura e a Democracia], assim como a iniciativa «Youth Peace Camp», que permite aos jovens e organizações juvenis de regiões afetadas por conflitos participarem em diálogos e em atividades de transformação de conflitos baseadas na educação sobre os direitos humanos e na aprendizagem intercultural. Este programa pode servir de modelo para o diálogo cultural entre os jovens.

4.8 O CESE chama ainda a atenção para o impacto da cultura em questões de segurança e proteção nas zonas urbanas, tal como aprofundado no seu recente estudo intitulado «Culture, Cities and Identity in Europe» [Cultura, cidades e identidade na Europa], e propõe a promoção do intercâmbio de experiências positivas nesta matéria <sup>(7)</sup>.

4.9 Deve ser promovida uma melhor compreensão do impacto da cultura — e da sua perda — na radicalização dos jovens. Há que salientar o impacto das atividades culturais e do património cultural na estabilidade e coesão sociais, para além de evitar a utilização abusiva da cultura e do património como meio de promover uma agenda nacionalista ou radical.

4.10 A cultura como base crucial para a paz e a estabilidade tem de andar a par de uma chamada de atenção para a liberdade de expressão artística como um direito humano. Existem iniciativas mundiais ao nível da sociedade civil organizada para apoiar artistas perseguidos (por exemplo, a Freemuse ou o Observatoire de la Liberté de la Création Artistique), cujo desenvolvimento e trabalho em rede no âmbito das organizações da sociedade civil europeia importa promover.

## 5. Cultura e sociedade civil

5.1 O CESE realça a necessidade de desenvolver uma sociedade civil ativa que promova o crescimento participativo e inclusivo e o desenvolvimento cultural. As atividades da sociedade civil devem ser reforçadas através de diálogos e intercâmbios culturais e de atividades de reforço de capacidades <sup>(8)</sup>. O desenvolvimento da capacidade administrativa das organizações da sociedade civil é um elemento essencial para assegurar a cocriação e o intercâmbio a um nível equitativo.

5.2 O CESE concorda, por conseguinte, com o objetivo de reforçar o apoio a organizações da sociedade civil ativas no domínio da cultura em países parceiros. A necessidade de integrar os operadores culturais é justamente salientada, e o CESE gostaria de destacar a importância deste esforço, não apenas para o diálogo intercultural, mas também para a diversidade cultural e os direitos culturais.

5.3 O CESE pretende realçar a necessidade de envolver as organizações não governamentais e as fundações, quer na Europa quer em países parceiros, enquanto intervenientes e recursos valiosos para o êxito do intercâmbio e do diálogo. Como tal, importa utilizar os programas dos operadores nacionais, congregar esforços e retirar ensinamentos, por exemplo, das atividades da Fundação Robert Bosch nas relações internacionais e dos projetos «Interarts», nomeadamente, o projeto financiado pela UE «Communities of practice for the public value of culture in the Southern Mediterranean — SouthMed CV» [Comunidades de práticas para o valor público da cultura no Sul do Mediterrâneo — SouthMed CV] (financiado pelo programa Euromed da DG NEAR), que visa trazer a cultura da margem para o centro da esfera pública, explorando as suas relações potenciais com as estratégias de desenvolvimento económico, social e político.

5.4 Chama a atenção para o facto de os intercâmbios (inter)culturais não deverem estar limitados a artistas e partes interessadas de natureza cultural, devendo incluir uma forte dimensão de proximidade e participação de todos os cidadãos. Não obstante os esforços envidados para corrigir esta situação, os intercâmbios culturais e artísticos tendem a destinar-se a um número limitado de pessoas muitas vezes em contextos sociais, culturais e educativos semelhantes. Por conseguinte, a inclusão expressa do intercâmbio nas iniciativas culturais participativas e o desenvolvimento da educação artística devem fazer parte dos programas culturais. Só assim poderá ser aproveitado o potencial das artes e da cultura para promover a estabilidade, a paz e o desenvolvimento sustentável.

<sup>(7)</sup> Estudo encomendado pelo CESE: «Culture, Cities and Identity in Europe» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>)  
Conclusões da conferência sobre «Uma Esperança para a Europa: Cultura, Cidades e Novas Narrativas», organizada pelo Grupo dos Interesses Diversos do CESE, Bruxelas, 20 e 21 de junho de 2016: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre o «Ano Europeu do Diálogo Intercultural» (JO C 185 de 8.8.2006, p. 42).

5.5 O CESE tem em elevada conta o programa Erasmus+ e a sua importância para os intercâmbios e para a compreensão e aprendizagem mútuas. A nível da UE, não existem iniciativas semelhantes para os operadores culturais e cidadãos ativos no domínio da cultura e das artes. Pode ponderar-se o desenvolvimento de um programa específico de intercâmbio e mobilidade para as artes e a cultura em sentido lato.

5.6 Existem muitos programas de intercâmbio e de visitas de estudo para artistas e operadores culturais financiados numa base bilateral através de institutos culturais nacionais. A sinergia acrescida entre estes programas deve ser avaliada, incluindo iniciativas não governamentais, tais como o Fundo Roberto Cimetta.

5.7 A cooperação e a mobilidade à escala internacional precisam de ser reconhecidas como um fator positivo para o desenvolvimento da identidade cultural, num período em que as transformações demográficas, sociais e económicas também tendem a diminuir as distâncias entre os países e dentro deles. Estas mudanças têm impacto nos processos culturais e geram um maior potencial para o estabelecimento de redes culturais transfronteiras. Se devidamente apoiada, esta mobilidade, para além do seu impacto positivo no intercâmbio económico, pode contribuir para o desenvolvimento da identidade cultural e, consequentemente, promover a consolidação da paz e a coesão social. Esta mobilidade deve ser cuidadosamente apoiada de modo a lograr um equilíbrio que garanta o desenvolvimento de estruturas sólidas, assegurando um futuro para as iniciativas culturais e criativas.

5.8 O CESE salienta a capacidade das redes culturais para promoverem o intercâmbio entre os profissionais da cultura, estruturarem o panorama cultural e desenvolverem uma sociedade civil ativa no domínio da cultura. Por conseguinte, propõe que o intercâmbio com redes culturais europeias seja incentivado através de uma linha de financiamento no programa Europa Criativa. Podem ser promovidas as ligações com redes atuais a nível internacional, bem como o desenvolvimento de redes em diversas regiões.

5.9 Do mesmo modo, o CESE destaca os benefícios de outras vertentes do atual programa Europa Criativa e insta a que todas as opções de financiamento sejam analisadas à luz das suas potencialidades em matéria de intercâmbio cultural a nível internacional.

5.10 O CESE acolhe favoravelmente o apelo para a criação de um fórum da sociedade civil que inclua todas as partes interessadas pertinentes e desempenhe um papel fundamental no desenvolvimento do supramencionado plano de ação para as relações culturais internacionais. Tal poderá assumir a forma de um fórum anual baseado em intercâmbios e debates horizontais, com reuniões conexas em diferentes regiões geográficas, dentro e fora da UE.

5.11 O CESE compromete-se a apoiar, nos próximos anos, este tipo de consulta e diálogo estruturados com as partes interessadas pertinentes no âmbito das relações externas. Continuará a ponderar sobre o modo como a sua função e métodos de trabalho podem dar um contributo específico e estruturado para melhorar o desenvolvimento do referido plano de ação.

## **6. A cultura e as indústrias criativas em prol do crescimento e do desenvolvimento sustentáveis**

6.1 A cultura deve ser plenamente reconhecida como o quarto pilar do desenvolvimento sustentável, o que permite a conciliação de visões da cultura, quer como instrumento para o crescimento económico quer enquanto domínio com valor intrínseco que não deve ser subjugado a prioridades económicas.

6.2 O CESE salienta a importância da sustentabilidade e de medidas alternativas de crescimento, nomeadamente um maior bem-estar das sociedades.

6.3 A comunicação destaca uma série de pontos importantes sobre o contributo da cultura e das indústrias criativas, que são maioritariamente PME <sup>(9)</sup>, para o desenvolvimento sustentável, o crescimento económico e a criação de emprego, que o CESE apoia claramente. Tal como a comunicação sublinha, o comércio mundial de produtos criativos aumentou para mais do dobro entre 2004 e 2013 <sup>(10)</sup> e as indústrias culturais e criativas são responsáveis por cerca de 3 % do PIB mundial e mais de 30 milhões de postos de trabalho <sup>(11)</sup>.

6.4 Cumpre salientar a necessidade de investir no desenvolvimento das competências pertinentes para explorar o potencial de crescimento no setor criativo. É necessário apoiar os mercados locais. Os programas de mobilidade que reforçam o desenvolvimento de competências não devem acentuar o efeito de fuga de cérebros em detrimento dos países parceiros.

<sup>(9)</sup> Eurostat 2013: Principais indicadores de categorias de empresas em setores culturais específicos, UE-28.

<sup>(10)</sup> «The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption — International flows of cultural goods and services 2004-2013» [A globalização do comércio cultural: mudanças no consumo de cultura — Fluxos internacionais de bens e serviços culturais], Instituto de Estatística da UNESCO (UIS), 2016.

<sup>(11)</sup> «Cultural Times», relatório da CISAC e da UNESCO, 2015.

6.5 A experiência das capitais europeias da cultura mostrou o impacto do desenvolvimento cultural no desenvolvimento económico e social em zonas urbanas. Podem ser promovidas iniciativas de intercâmbio e reforço de capacidades em cooperação com outros países, que abordem os desafios e estratégias que conduziram a este crescimento.

6.6 Outras organizações e regiões transnacionais adotaram o conceito de capitais da cultura enquanto modelo de boas práticas (por exemplo, a designação de capitais da cultura islâmica pela ISESCO, a Organização Islâmica para a Educação, Ciência e Cultura). Deve ser estudada uma eventual cooperação e possíveis sinergias para maximizar os benefícios e ensinamentos mútuos. Pode ponderar-se um sistema internacional de «Capitais da Cultura» ou de geminação de cidades no quadro deste programa.

6.7 Um outro exemplo de relações entre locais e cidades são os Itinerários Culturais do Conselho da Europa. Este programa pode ser explorado e desenvolvido a nível internacional, com um reforço do seu potencial para aumentar o turismo cultural e um entendimento das raízes culturais internacionais comuns.

6.8 O CESE sublinha a necessidade de incentivar e facilitar a colaboração e a criação de redes entre cidades dentro e fora da Europa. Muitas cidades europeias têm experiência na elaboração de políticas culturais e na relação destas com outras áreas do desenvolvimento sustentável (por exemplo, crescimento económico, criação de emprego, inclusão social, educação criativa, turismo cultural, etc.). Trata-se de uma mais-valia para a colaboração a longo prazo entre a Europa e os países do Sul, e a UE pode igualmente contribuir para facilitar a colaboração e a constituição de redes entre cidades dentro e fora da Europa. Neste contexto, já se encontram em vigor iniciativas pertinentes, capazes de dar contributos adequados para colaborações a longo prazo, entre as quais os programas «Pilot Cities» e «Leading Cities».

6.9 A existência de redes de cidades que desenvolvem medidas no domínio da cultura, como a Eurocidades, a Mercocidades, a Africidades, a rede de Cidades Criativas da UNESCO, «les Arts et la Ville», a Rede de Desenvolvimento Cultural da Austrália ou a Rede de Cidades Criativas do Canadá, também deve ser considerada um fator valioso neste contexto.

6.10 O CESE lamenta a falta de perspetiva de género nas medidas propostas para uma estratégia conjunta. Embora a igualdade de género seja o pilar dos nossos valores europeus, os estudos disponíveis revelam desequilíbrios de género nos artistas que alcançam maior visibilidade e ocupam os principais cargos. Do mesmo modo, a UNESCO denunciou resultados tendenciosos nas vantagens que advêm do turismo cultural e das medidas de desenvolvimento cultural. Por conseguinte, o CESE insiste em que esta dimensão seja tida em consideração.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas de gestão, de conservação e de controlo aplicáveis na área da Convenção da Organização Regional de Gestão das Pescas do Pacífico Sul (SPRFMO)»**

[COM(2017) 128 final — 2017/0056 COD]

(2017/C 288/18)

Consulta	Parlamento Europeu, 3.4.2017 Conselho da União Europeia, 10.4.2017
Base jurídica	Artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	181/0/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 526.ª reunião plenária de 31 de maio e 1 de junho de 2017 (sessão de 31 de maio), decidiu, por 181 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013, no que se refere ao ano civil de 2017»**

[COM(2017) 150 final — 2017/0068 COD]

(2017/C 288/19)

Consulta	Parlamento Europeu, 6.4.2017
Base jurídica	Artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	177/0/0

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CES2942/2013, adotado em 25 de maio de 2013 (\*), o Comité, na 526.ª reunião plenária de 31 de maio e 1 de junho de 2017 (sessão de 31 de maio de 2017), decidiu, por 177 votos a favor, sem votos contra e sem abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

(\*) Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa uma taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que se refere ao ano civil de 2013» [COM(2013) 159 final — 2013/0087 COD] (JO C 271 de 19.9.2013, p. 143).



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



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**