



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

##### PARECERES

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

##### **507.a reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015**

2015/C 291/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Implicações das políticas de clima e de energia nos setores agrícola e silvícola» (parecer exploratório) . . . . .	1
2015/C 291/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Desenvolvimento do sistema de governação proposto no contexto do quadro para o clima e a energia em 2030» (parecer exploratório a pedido da Comissão Europeia) . . . . .	8
2015/C 291/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Progressos e desafios» (parecer exploratório a pedido do Parlamento Europeu) . . . . .	14
2015/C 291/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil nas relações UE-Albânia» (parecer exploratório) . . . . .	21
2015/C 291/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Autorregulação e correção no quadro legislativo comunitário» (parecer de iniciativa) . . . . .	29
2015/C 291/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma política industrial para o setor europeu do vidro» (parecer de iniciativa) . . . . .	40
2015/C 291/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Promover o mercado único europeu associando a engenharia biomédica ao setor dos serviços médicos e de cuidados de saúde». . . . .	45

### III Actos preparatórios

#### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### 507.a reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015

2015/C 291/08	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 europeu — A dimensão urbana das políticas da UE — Principais características de uma agenda urbana da UE» [COM(2014) 490 <i>final</i> ] . . . . .	54
2015/C 291/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 para pagamentos diretos, no que se refere ao ano civil de 2015» [COM(2015) 141 <i>final</i> — 2015/0070 COD]. . . . .	60

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

507.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE ABRIL DE 2015

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Implicações das políticas de clima e de energia nos setores agrícola e silvícola»**

**(parecer exploratório)**

(2015/C 291/01)

**Relator: Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Em 26 de setembro de 2014, a futura Presidência letã da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as

*Implicações das políticas de clima e de energia nos setores agrícola e silvícola*

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 9 de abril de 2015.

Na 507.<sup>a</sup> reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 22 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 147 votos a favor, um voto contra e três abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE frisa que as alterações climáticas constituem um desafio mundial. Ao decidir sobre o contributo da UE para o acordo mundial sobre o clima, a UE e os Estados-Membros devem ter em conta as diferenças entre as políticas levadas a cabo em todo o mundo e considerar os impactos das alterações climáticas e as possibilidades da sua atenuação. As políticas da UE devem responder ao desafio da salvaguarda da segurança alimentar, apesar da crescente procura, mantendo simultaneamente a competitividade dos setores da agricultura e da silvicultura da União e reforçando a atratividade dos produtores locais da UE, sem impor encargos desnecessários aos agricultores e proprietários florestais. A UE deve dar o exemplo no domínio da agricultura sustentável do ponto de vista económico, social e ambiental. O quadro político da UE deve ser coerente e consistente.

1.2. É preciso ter em conta o contexto global, a fim de evitar a deslocalização para outras partes do mundo das capacidades de produção com utilização intensiva de energia e níveis elevados de emissões, que poderia mesmo conduzir a um aumento das emissões totais a nível mundial, diminuindo simultaneamente a competitividade dos setores agrícola e silvícola europeus

1.3. A decisão de integrar a utilização dos solos, refetação dos solos e silvicultura (Lulucf) no quadro político pós-2020 gera um elevado grau de incerteza para o setor agrícola e, em alguns casos, silvícola. Ainda não é claro se esta integração conduzirá a um efeito de sumidouro de carbono ou a um aumento das emissões em várias regiões. Qualquer decisão deve basear-se em dados científicos e deve ser tomada após uma adequada avaliação de impacto das diferentes opções a nível dos Estados-Membros.

1.4. O CESE solicita que se preveja flexibilidade aquando da tomada de decisões sobre os objetivos de redução das emissões de GEE após 2020 nos setores agrícola e silvícola, sobretudo nos Estados-Membros que têm atualmente pegadas de carbono significativamente inferiores na agricultura ou na silvicultura.

1.5. Dado que se prevê que estes setores tenham um impacto económico e social muito positivo, em especial para a criação de postos de trabalho nas zonas rurais, o CESE encoraja a adoção de uma estratégia ativa, que tenha em conta o potencial de crescimento sustentável e economicamente viável da biomassa para a bioenergia e a bioeconomia em geral, e a intensificação sustentável da agricultura, garantindo um rendimento adicional estável e elevado para os agricultores, os proprietários florestais e as comunidades rurais e fomentando o investimento em infraestruturas e nas necessidades sociais das zonas rurais.

1.6. As florestas e os produtos de madeira podem armazenar uma maior quantidade de CO<sub>2</sub>. Uma gestão florestal ativa e uma maior utilização de produtos de madeira podem aumentar a absorção e o armazenamento de CO<sub>2</sub>. Podem esperar-se efeitos de substituição suplementares sempre que os produtos de madeira substituam produtos ou materiais convencionais.

1.7. Os setores da agricultura e da silvicultura são estruturas biológicas complexas, que não são plenamente compreendidas, para as quais não devem ser propostas e implementadas alterações importantes como soluções temporárias para alcançar objetivos a curto prazo. A focalização em objetivos para 2020 e 2030 impõe um limite temporal demasiado curto para os sistemas biológicos. Tendo em conta a grande diversidade de circunstâncias locais, e o seu caráter por vezes inesperado, não devem ser propostas soluções globais relativas aos sistemas biológicos para toda a região da UE.

1.8. A investigação, a inovação e o desenvolvimento são os principais motores da transição para uma agricultura e silvicultura sustentáveis, nomeadamente para a bioenergia e a bioeconomia, em consonância com os objetivos em matéria de política climática. O CESE insta as instituições da UE e os Estados-Membros a aumentar o financiamento destinado aos trabalhos neste domínio, e apela a um esforço conjunto de partilha de resultados entre as comunidades de investigação. A chave para o êxito da aplicação da inovação é a sua promoção ativa, através de organismos consultivos e educativos, junto dos utilizadores finais dos setores agrícola e silvícola.

1.9. As políticas da UE, em conjugação com programas específicos de investigação e inovação e incentivos financeiros aos agricultores e proprietários florestais, devem:

- promover uma transição gradual para modelos de agricultura que não recorram aos combustíveis fósseis;
- dar prioridade ao aumento da eficiência de todos os sistemas de produção; e
- apoiar uma utilização mais eficiente dos recursos, incluindo solo, água e nutrientes.

1.10. O CESE salienta que o diálogo civil e as iniciativas civis entre as partes interessadas e as instituições locais, regionais, nacionais e europeias são a forma mais eficaz de criar o quadro político para os setores agrícola e silvícola. Os Estados-Membros devem partilhar os melhores exemplos deste tipo de colaboração, nomeadamente as parcerias entre os setores público e privado bem-sucedidas.

## 2. Introdução

2.1. Na sequência da consulta da Presidência letã da UE, o CESE decidiu elaborar o presente parecer para dar a conhecer os pontos de vista da sociedade civil sobre as melhores formas de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e aumentar a absorção de CO<sub>2</sub> pelos setores agrícola e silvícola de forma eficaz em termos de custos e sem comprometer o desenvolvimento sustentável e a competitividade da UE.

2.2. O CESE reconhece a complexidade das implicações das políticas de clima e de energia da UE no desenvolvimento dos setores agrícola e silvícola. Tendo isto em conta, o parecer procura descrever os principais impactos do atual quadro político da UE nestes dois setores e o contributo que já ofereceram para a atenuação e a adaptação às alterações climáticas, a fim de detetar potenciais oportunidades para estes setores, abordar os aspetos sociais e as repercussões na sociedade civil e propor recomendações no que toca ao lugar e ao papel dos setores agrícola e silvícola no quadro da UE para as políticas de clima e de energia em 2030.

2.3. A União Europeia definiu os seus objetivos em matéria de clima e energia no pacote legislativo vinculativo adotado em 2009<sup>(1)</sup> que aplica os denominados objetivos «20-20-20». O quadro político para 2020 não fixou um objetivo específico de redução das emissões para a agricultura e a Lulucf.

2.4. Em 22 de janeiro de 2014, a Comissão Europeia publicou «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030»<sup>(2)</sup>. As novas metas, apoiadas posteriormente pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de outubro, incluem: uma redução de 40 % das emissões de GEE em relação aos níveis de 1990, uma quota de consumo de energias renováveis de, pelo menos, 27 % e um aumento da eficiência energética de 27 %.

2.5. No quadro para 2030, a Comissão sugeriu que «para assegurar que todos os setores contribuem de forma eficaz em termos de custos para os esforços de atenuação, a agricultura, o uso dos solos, a alteração do uso dos solos e a silvicultura deveriam ser incluídos no objetivo de redução de GEE para 2030».

2.6. Além disso, o Conselho Europeu convidou a Comissão «a estudar as melhores formas de incentivar a intensificação sustentável da produção de alimentos, ao mesmo tempo que se otimiza o contributo do setor para a atenuação e o sequestro dos gases com efeito de estufa, nomeadamente por meio da florestação»<sup>(3)</sup>.

2.7. No final de 2015, deverá ser adotado um acordo vinculativo sobre a proteção do clima, na 21.ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (Cqnuac), que se realizará em Paris. Os países deverão assumir compromissos em matéria de redução das emissões e medidas de adaptação.

2.8. Além disso, as medidas adotadas pela nova Comissão Europeia no contexto do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) e da revisão das políticas existentes, que o CESE apoia em geral, poderão ser uma boa oportunidade para ultrapassar contradições entre as políticas da UE em matéria de ambiente (água, ar e solos), agricultura e silvicultura e assegurar a coerência entre as mesmas, nomeadamente para os setores agrícola e silvícola. O respeito do princípio da subsidiariedade, bem como a coerência entre as diversas instituições nacionais e os órgãos de poder regional é também muito importante (coerência entre as políticas nacionais e regionais).

2.9. Os diversos Estados-Membros apresentam situações, condições e estratégias diferentes no domínio da silvicultura e da agricultura. Tendo em conta estas diferenças, seria difícil encontrar uma solução adequada para todos. No entanto, o papel da UE deve ser promover e divulgar as boas práticas no domínio da silvicultura e da agricultura entre os Estados-Membros, bem como contribuir para o reforço das capacidades dos decisores, comunidades locais, proprietários de terras, indústrias relevantes e investigadores.

### 3. Impactos

3.1. Nas diferentes regiões da UE, as alterações climáticas afetam os setores agrícola e silvícola de múltiplas formas, com repercussões negativas e positivas. Embora haja incertezas relativamente à dimensão destes impactos no futuro, já estão a ocorrer várias alterações significativas, incluindo: alterações nos padrões de precipitação anuais e sazonais, fenómenos extremos, alterações na disponibilidade dos recursos hídricos, pragas e doenças e alterações nos solos. Estas alterações, por seu turno, influenciam o volume e a qualidade das colheitas e a estabilidade da produção alimentar, que afetam tanto os setores da agricultura e da silvicultura como os consumidores. Também expõem as zonas rurais a maiores riscos, como um maior risco de inundações e de danos a infraestruturas.

<sup>(1)</sup> Diretivas 2009/28/CE, 2009/29/CE, 2009/31/CE e Decisão n.º 406/2009/CE.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 15 final.

<sup>(3)</sup> EUCO 169/14, ponto 2.14, p. 5.

3.2. Na apreciação da forma de integrar as emissões resultantes da agricultura e da Lulucf no quadro político para 2030, é importante salientar o papel da agricultura e da silvicultura enquanto grande reservatório de carbono baseado no solo, bem como o facto de oferecer um contributo importante para reduzir a dependência da UE das importações de energia, mediante o fornecimento de bioenergia. A agricultura representa cerca de 10 % do total das emissões de GEE na UE28 e 18 % das emissões dos setores não abrangidos pelo RCLE, regidos pela Decisão Partilha de Esforços. No entanto, importa salientar que, desde 1990, a agricultura da UE registou uma redução de cerca de 18 % de equivalente-CO<sub>2</sub>, contra uma redução global da UE de 17 % no mesmo período. Simultaneamente, o volume de produção agrícola aumentou.

3.3. Os objetivos em matéria de clima exigem modelos de agricultura eficientes em termos de recursos e de emissões de CO<sub>2</sub>. Ao determinar os objetivos eficientes em termos de custos para o setor, deve ter-se em conta o equivalente-CO<sub>2</sub> por unidade produzida. Além disso, importa ter em consideração o contexto global para evitar a deslocalização das capacidades de produção com utilização intensiva de energia e níveis elevados de emissões para outras partes do mundo, que poderia mesmo conduzir a um aumento das emissões totais, diminuindo simultaneamente a competitividade dos setores agrícola e silvícola europeus.

3.4. O setor agrícola e silvícola da UE depende em larga medida dos combustíveis fósseis, principalmente devido à utilização de adubos e de combustíveis fósseis para máquinas. As futuras políticas da UE, em conjugação com programas específicos de investigação e inovação e incentivos financeiros aos agricultores e proprietários florestais, devem:

- promover uma transição gradual para modelos de agricultura que não recorram aos combustíveis fósseis;
- centrar-se em aumentar a eficiência de todos os sistemas de produção; e
- apoiar uma utilização mais eficiente dos recursos, incluindo solo, água e nutrientes.

Além disso, deve promover-se um modelo fechado sustentável de agricultura e silvicultura, a fim de estimular a competitividade destes setores a nível mundial.

3.5. O CESE acolhe com agrado as medidas ambientais introduzidas pela recente reforma da PAC; sublinha, no entanto, as diferenças associadas às condições climáticas, aos tipos de explorações e a outras especificidades, incluindo a falta de sensibilização nos Estados-Membros da UE. Na conceção de medidas futuras, deve prever-se flexibilidade para os agricultores. A proteção do ambiente, a produção agrícola e os processos de gestão florestal devem ser integrados, a fim de fortalecer a capacidade de produção de forma sustentável e contribuir para a eficiência, a produtividade e a inovação

3.6. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o aumento da procura mundial de alimentos atingirá 70 % até 2050, correspondendo na sua maioria a produtos de origem animal de alto valor proteico. O setor agrícola da UE está firmemente empenhado em aumentar a eficiência na utilização dos recursos nas explorações, diminuindo assim as suas emissões por unidade produzida mediante a adoção de práticas sustentáveis. Tais práticas devem integrar um elevado nível de bem-estar animal, e a UE deve promover igualmente o reconhecimento desta questão a nível internacional. No entanto, o CESE reconhece que, mesmo que se realizem grandes esforços e investimentos para reduzir as emissões de metano da produção animal, o aumento do número de animais pode provocar um aumento potencial das emissões líquidas.

3.7. Devido ao impacto das alterações climáticas nos setores agrícola e silvícola, as zonas de produção de culturas tradicionais também estão a sofrer alterações. O CESE observa que é necessário reforçar a investigação e o desenvolvimento, a fim de desenvolver as melhores e mais produtivas técnicas e variedades de plantas (cultivares), que sejam eficazes em termos de custos e sustentáveis, tendo em conta as alterações climáticas e as especificidades regionais e locais dos setores da agricultura e da silvicultura na Europa. Este objetivo poderia ser alcançado mediante técnicas de reprodução e de seleção tradicionais e deve ser dada prioridade às variedades de plantas locais. A produtividade do solo e a intensificação sustentável são elementos fundamentais para a eficiência na utilização dos recursos.

#### 4. Oportunidades

4.1. Tendo em devida conta a necessidade de abordar os desafios atuais e os futuros, o CESE apela a que sejam encontradas soluções inteligentes para os desafios já apresentados pelas alterações climáticas, reconhecendo igualmente que os objetivos ambiciosos da política energética e climática para o período após 2020 representam uma oportunidade para os setores agrícola e silvícola da UE, que têm um papel importante a desempenhar neste quadro político. O CESE reconhece que têm de ser envidados esforços em conjunto e de forma ativa entre a sociedade civil e os níveis local, regional, dos Estados-Membros e da UE.

4.2. As medidas a implementar nos setores agrícola e silvícola devem ter um impacto positivo a longo prazo sobre as emissões de GEE e a absorção de CO<sub>2</sub>, na perspetiva da utilização dos solos, dado que muitas das medidas de redução das emissões de GEE no setor silvícola podem aumentar as emissões a curto prazo, mas têm um impacto positivo muito mais significativo a longo prazo. A focalização em objetivos para 2020 e 2030 impõe um limite temporal demasiado curto para os sistemas biológicos.

4.3. O CESE assinala que a agricultura desempenha um papel fundamental na Europa, em especial para as explorações familiares, a segurança alimentar, o emprego rural, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável nas zonas rurais. A fim de salvaguardar este setor, as decisões relativas ao seu desenvolvimento futuro que envolvam reduções das emissões de GEE devem ser analisadas de forma aprofundada e global, tendo devidamente em conta as questões nacionais.

4.4. As florestas têm um papel importante a desempenhar na atenuação das alterações climáticas. O seu caráter multifuncional, que serve fins económicos, ambientais e sociais, deve ser reconhecido. O CESE encoraja os Estados-Membros a desenvolver estratégias florestais nacionais ativas e a atualizar os programas florestais nacionais existentes, tendo em conta os princípios e objetivos da estratégia da UE para as florestas.

4.5. Atualmente os recursos florestais disponíveis na Europa a nível regional ultrapassam as suas possíveis utilizações. No entanto, assiste-se a uma crescente procura de biomassa na UE. É necessário continuar a promover a florestação, para garantir um abastecimento a nível local que responda às necessidades de energia, das indústrias à base de madeira e da bioeconomia em geral, o que fomentaria igualmente a utilização de resíduos e desperdícios como ramos, aparas de madeira e madeira redonda de baixo valor. No entanto, deve colocar-se a tónica na utilização mais eficiente da biomassa, dando prioridade à produção de bens de elevado valor e garantindo condições para que esses bens possam ser utilizados para a produção de energia no final do seu ciclo de vida.

4.6. As medidas de florestação, quando apropriado, têm um impacto muito positivo, não só na redução das emissões de GEE, mas também no reforço da biodiversidade e no combate à escassez de água. Esta modalidade de desenvolvimento também deve ser tida em conta em regiões com problemas de escassez de água, enquanto forma sustentável de fazer face ao problema, tanto do ponto de vista económico como social. As florestas urbanas e as árvores plantadas fora das florestas, por exemplo nas bermas de autoestradas, podem oferecer benefícios sociais adicionais.

4.7. O desenvolvimento da biomassa produzida de forma sustentável deve ter lugar no âmbito de um quadro político claramente definido, que respeite os limites de produção e de utilização, os aspetos sociais e a biodiversidade. A UE deve assumir um papel de liderança para assegurar a continuação do desenvolvimento da bioeconomia, de forma a gerar benefícios sociais, económicos e ambientais.

4.8. As florestas e os produtos de madeira podem armazenar uma maior quantidade de CO<sub>2</sub>. Uma gestão florestal ativa e uma maior utilização de produtos de madeira podem aumentar a absorção e o armazenamento de CO<sub>2</sub>. Podem esperar-se efeitos de substituição suplementares sempre que os produtos de madeira substituam produtos ou materiais convencionais.

4.9. O CESE frisa a necessidade de uma gestão florestal ativa e sustentável baseada na utilização eficiente dos produtos florestais, bem como na regeneração da floresta orientada para a produtividade e a sustentabilidade. Além disso, devem ser ponderadas medidas específicas eficientes, baseadas em dados científicos, como a drenagem, o corte de regeneração, o desbaste, a aplicação de cinzas e a fertilização de solos degradados, uma vez que aumentam o rendimento florestal e o potencial de absorção de CO<sub>2</sub>.

4.10. Existem vastas áreas de florestas produtivas em que a utilização da biomassa e o aumento do potencial de absorção de CO<sub>2</sub> se encontram limitados pela acessibilidade económica dos terrenos. São necessários investimentos para desenvolver infraestruturas e tecnologias florestais e tornar estes recursos acessíveis. Tal poderia ser realizado recorrendo aos fundos da UE que apoiam os objetivos de coesão.

4.11. Na maior parte dos Estados-Membros da UE existem vastas superfícies de terras atualmente retiradas do cultivo, como antigas pastagens não adequadas para a produção de cereais ou de culturas similares, bem como terrenos agrícolas explorados de forma extensiva devido à deterioração das infraestruturas, à falta de investimentos nos sistemas de drenagem e outras condicionantes ambientais. Estes terrenos, se apoiados pela investigação e inovação, poderiam ser novamente consagrados à agricultura tradicional, a culturas bioenergéticas ou à florestação.

4.12. A utilização de biomassa produzida de forma sustentável para fins energéticos oferece um contributo importante para os objetivos de independência energética no âmbito da política geral da UE em matéria de energia. Terá igualmente um impacto muito positivo na balança comercial geral, uma vez que permite utilizar a biomassa local em vez de se pagar a países terceiros pela importação de combustíveis fósseis.

4.13. O CESE apela a um maior apoio à investigação e inovação no setor silvícola, a fim de identificar e disponibilizar técnicas e métodos de gestão florestal sustentáveis, tendo em conta os desafios resultantes das alterações climáticas, as diferenças ambientais entre as regiões europeias e as pressões económicas que o setor enfrenta para tentar manter ou aumentar a sua competitividade.

4.14. Os projetos de investigação e de inovação em bioenergia devem contribuir para assegurar que toda a cadeia de produção é eficiente em termos de custos, sustentável e economicamente viável, sem necessidade de recorrer no futuro a subvenções nacionais ou europeias para a bioenergia. A fim de garantir condições equitativas, todas as subvenções ou outro apoio não financeiro às energias fósseis devem ser suprimidos gradualmente.

4.15. O CESE acolhe com agrado a abordagem intersetorial adotada pela Comissão no apoio à bioeconomia em geral, e apela a uma maior cooperação entre as direções-gerais (DG) da Comissão na promoção da biomassa produzida de forma sustentável.

4.16. O CESE salienta que o recurso às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) e aos programas existentes da Comissão, como o Galileo, nos setores agrícola e silvícola contribuem para melhorar as técnicas de produção sustentável de matérias-primas na UE. O CESE apela à continuação das atividades de investigação e desenvolvimento neste domínio.

4.17. A Comissão Europeia tem um papel a desempenhar na promoção e fomento de uma abordagem coerente entre as autoridades responsáveis dos Estados-Membros, a fim de implementar com êxito os programas a nível nacional.

4.18. O CESE está ciente de que, no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação da UE (7.º PQ), estiveram disponíveis mais de 220 milhões de euros para o financiamento de projetos no setor da agricultura e silvicultura sustentáveis. Apela a uma abordagem ainda mais ambiciosa no Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação. O Comité assinala que o êxito final da investigação depende da divulgação efetiva dos resultados dos projetos de investigação aos utilizadores finais nos setores agrícola e silvícola.

4.19. O CESE salienta que a utilização da biomassa a nível local é a opção mais sustentável, mas reconhece que o mercado atual da bioenergia é internacional. Deve reconhecer-se a situação específica dos países com excedentes de biomassa, uma vez que a produção de biomassa resulta em emissões do setor Lulucf nos países exportadores e numa redução das emissões no setor da energia nos países importadores. Ao decidir sobre as metas da UE em matéria de emissões resultantes do setor Lulucf, devem prever-se instrumentos de compensação específicos para os países exportadores.

## 5. Aspetos sociais

5.1. O desenvolvimento das zonas rurais da União Europeia depende largamente da viabilidade dos setores agrícola e silvícola. O CESE salienta que o aumento da utilização da biomassa sustentável e a intensificação sustentável da agricultura, em particular no domínio da pecuária, deverá ter um impacto primário muito positivo nas comunidades rurais em termos de criação de novos postos de trabalho e de geração de rendimentos.

5.2. O CESE sublinha que o processamento suplementar da biomassa ou de produtos agrícolas em bruto para criar produtos de alto valor deve ser igualmente promovido a nível local, uma vez que tem um impacto secundário muito positivo na criação de postos de trabalho e na geração de rendimentos nas zonas rurais. O CESE congratula-se com o trabalho desenvolvido pela Comissão até à data no domínio da investigação e da inovação com vista a encontrar novas formas de valorizar a biomassa e os produtos agrícolas. O Comité apela a um programa de investimentos ainda mais ambicioso, que permita à UE assumir a liderança neste domínio a nível mundial.



5.3. O CESE observa que a produção de energia solar e eólica oferece oportunidades novas e sustentáveis para as zonas rurais. Os custos destes sistemas continuam a diminuir e a sua eficiência a aumentar; no entanto, para fomentar estas formas de produção de energia nas zonas rurais, os agricultores e as comunidades rurais devem ser incentivados. Os regimes descentralizados permitem que particulares e comunidades partilhem os custos e benefícios das energias renováveis e identifiquem as oportunidades para alcançar um melhor equilíbrio entre oferta e procura.

5.4. As receitas suplementares provenientes da intensificação sustentável da agricultura, de um processamento suplementar das matérias-primas, da produção e processamento suplementar da biomassa, bem como da produção de energias renováveis poderiam fornecer um rendimento adicional elevado e estável para os agricultores, os proprietários florestais e as comunidades rurais. Também promoverão e poderão ser a fonte de novos investimentos públicos ou privados nas infraestruturas nas zonas rurais.

5.5. O CESE salienta que o futuro desenvolvimento da bioeconomia em geral pode oferecer oportunidades de emprego de alta qualidade e, desta forma, incentivar as pessoas a permanecer ou a deslocar-se para as zonas rurais, permitindo fazer face ao problema do despovoamento destas zonas, que constitui um importante desafio para a UE.

5.6. A coesão territorial e social deve ser o objetivo fundamental de todas as políticas da UE, e todas as medidas, incluindo as resultantes do quadro da UE para as políticas de clima e de energia, devem contribuir para este objetivo.

5.7. É provável que a biodiversidade seja profundamente afetada pelo impacto direto e indireto das alterações climáticas. No entanto, a biodiversidade tem também um papel importante a desempenhar na adaptação às alterações climáticas e na atenuação dos seus efeitos. O CESE salienta a importância das áreas naturais e dos parques naturais protegidos para a melhoria da biodiversidade e realça o papel dos atuais instrumentos de proteção do ambiente, como o LIFE e o Natura 2000. Estas zonas desempenham um papel importante para os setores agrícola e silvícola e oferecem benefícios sociais significativos.

5.8. O CESE observa que muitos proprietários florestais na Europa não gerem as suas florestas adequadamente devido à falta de conhecimentos ou de recursos e salienta que a cooperação pode permitir uma melhor e mais eficiente gestão destes terrenos.

5.9. A educação e o apoio técnico aos agricultores e proprietários florestais devem ser uma prioridade para a UE e as instituições nacionais. Os centros de conhecimentos e órgãos consultivos nacionais devem promover amplamente a inovação e os modelos de agricultura e silvicultura sustentáveis resultantes dos projetos de investigação e desenvolvimento financiados pela UE.

5.10. As emissões de GEE nos setores agrícola e silvícola devem ser contabilizadas mediante instrumentos de aplicação simples, que se devem basear em conhecimentos e hipóteses científicos. Os requisitos do quadro da UE para as políticas de clima e de energia em 2030 não devem conduzir a uma regulamentação excessiva do setor agrícola ou silvícola nem a encargos desnecessários para os agricultores ou proprietários florestais, e devem respeitar o princípio de que os agricultores e proprietários florestais têm o seu trabalho quotidiano e dispõem de recursos limitados para as tarefas administrativas.

Bruxelas, 22 de abril de 2015

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Desenvolvimento do sistema de governação proposto no contexto do quadro para o clima e a energia em 2030»**

**(parecer exploratório a pedido da Comissão Europeia)**

(2015/C 291/02)

**Relator: Richard ADAMS**

**Correlatora: Ulla SIRKEINEN**

Em 16 de janeiro de 2015, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Desenvolvimento do sistema de governação proposto no contexto do quadro para o clima e a energia em 2030*

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de abril de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 23 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 152 votos a favor, seis votos contra e cinco abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O quadro da UE para o clima e energia assenta num conjunto substancial de legislação anteriormente adotada, que foi em parte incompletamente transposta e ineficazmente aplicada. Concretizar a União da Energia exigirá ainda mais legislação e, em particular, a sua aplicação rigorosa. É essencial haver um quadro sólido de governação. A legislação é apenas o início — a governação é a chave para alcançar resultados. A execução da política exige o empenhamento, a participação, o compromisso e a boa vontade de todas as partes interessadas. A forma de governação mais eficaz é aquela em que os métodos acordados para definir e realizar um objetivo resultam de um processo conjunto que envolve todas as partes interessadas. Consequentemente, o CESE formula as seguintes recomendações:

- Associar ao processo de governação um diálogo estruturado que envolva todas as partes interessadas, a fim de inverter a perceção negativa que a sociedade tem das medidas políticas e regulamentares e induzir mudanças nos comportamentos e atitudes dos cidadãos.
- As instituições legisladoras da UE devem articular e desenvolver uma clara orientação política para estabelecer e participar num diálogo abrangente com a participação das partes afetadas, manifestando o seu empenho nas questões ligadas à transição energética (por exemplo, o clima, a justiça social e a segurança) como um processo paralelo de apoio à União da Energia e à luta contra as alterações climáticas.
- Promover o diálogo com os parceiros sociais, para garantir uma transição energética que associe a dimensão ambiental às preocupações sociais.
- Em primeiro lugar, tal deve assumir a forma de um Diálogo Europeu sobre a Energia, que seja independente, assente numa base de confiança e com uma participação equilibrada de todas as partes interessadas, a fim de trocar informações, expressar pontos de vista, influenciar as decisões políticas sobre questões energéticas e, assim, participar ativamente na transição energética.
- Em concreto, o CESE insta o Conselho Europeu e o Parlamento, aquando da apreciação do pacote relativo à União da Energia, a adotarem como prioridades de ação as medidas referidas no ponto 6 do presente parecer sobre o lançamento de um Diálogo Europeu sobre a Energia para apoiar o processo de governação.
- Este diálogo será organizado especificamente no âmbito de um fórum concreto, aberto à participação de todas as partes interessadas.

## 2. Introdução

2.1 O desenvolvimento de uma União Europeia da Energia e a importância das negociações sobre um acordo para o clima, que terão lugar em Paris no final de 2015, requerem mecanismos de governação eficazes relacionados com a transição energética. Na sequência da publicação pela Comissão da Comunicação «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030», o Conselho Europeu aprovou a abordagem aí definida e acordou na elaboração de um sistema de governação fiável e transparente, que permita à UE cumprir os seus objetivos em matéria de política energética. O quadro para 2030 propõe um novo sistema de governação baseado em planos nacionais para uma energia segura, sustentável e competitiva, bem como uma série de indicadores-chave para avaliar os progressos ao longo do tempo. Um tal quadro deverá permitir a realização dos objetivos para 2030 e promover a coerência ao nível da UE, ao mesmo tempo que oferece flexibilidade a nível nacional. Um processo de governação sólido poderá igualmente servir de modelo incentivador e de exemplo no contexto das negociações internacionais sobre o clima.

2.2 Nunca é de mais salientar a necessidade de uma governação eficaz. A incapacidade de respeitar os prazos do terceiro pacote energético, concebido para completar um sólido mercado único da energia na UE, deve-se, em grande medida, a deficiências na governação. Os interesses nacionais prevaleceram quando não estavam em linha com as exigências que visavam reforçar a posição da UE no seu conjunto. Para colmatar estas falhas impõe-se um novo processo de governação.

2.3 No início são definidos objetivos nacionais e é proposto um processo iterativo, tanto para a elaboração dos planos nacionais como para a coordenação, no sentido de criar, a nível europeu, um quadro coerente que cumpra as metas acordadas ao nível da UE. Estão previstas três etapas:

- 1) A Comissão formulará orientações sobre a governação e os planos nacionais.
- 2) Os Estados-Membros apresentarão os seus planos nacionais com base num processo iterativo com a Comissão e em consulta com os países vizinhos.
- 3) Posteriormente, a Comissão avaliará em que medida os planos nacionais são adequados à realização das metas, negociando continuamente ajustamentos até finalizado o processo. Para o caso de a abordagem voluntária falhar, prevê-se a possibilidade de legislar uma estrutura de governação.

2.4 A Comissão Europeia tem uma vasta experiência na formulação e execução de estruturas de governação, que está a ser aplicada nestas questões políticas. O presente parecer apoia a abordagem acima definida, mas assinala que terá de ser prosseguida com rigor e convicção, estabelecendo-se prazos curtos para o processo iterativo e procedendo a uma análise incisiva e audaciosa com vista à elaboração dos relatórios anuais. Como referido no seu parecer sobre o tema «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030»<sup>(1)</sup>, o CESE insta os Estados-Membros a responderem positivamente à ideia de um processo de governação eficaz e a determinarem com a Comissão e a sociedade civil o seu modo de aplicação.

2.5 O CESE considera que este quadro deve ser posto em prática e consolidado, promovendo o vasto apoio das partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais — empregadores e sindicatos —, através de um Diálogo Europeu sobre a Energia estruturado.

## 3. A natureza do processo de governação

3.1 O processo de governação deve ser coerente com o quadro jurídico em que opera. O quadro jurídico não só define os objetivos e os métodos para atingir as metas como também deve conferir estabilidade e continuidade às políticas de longo prazo, em especial no que se refere a investimentos, formação e emprego. Deve igualmente definir os indicadores pertinentes. É importante que o processo de governação, que deverá ser abrangente e incluir toda a legislação relacionada com a energia, seja capaz de resolver questões complexas e em relação às quais existem pontos de vista divergentes e conflitos de interesse. A governação deve apoiar e complementar o processo decisório e, ao mesmo tempo, proporcionar flexibilidade para fazer face a eventuais mudanças rápidas. Na sua essência, a governação deve também ter em conta as perceções da sociedade, a tecnologia, a geopolítica e o mercado.

<sup>(1)</sup> JO C 424 de 26.11.2014, p. 39.

3.2 O sistema de governação deve igualmente permitir uma expressão constante, equilibrada e representativa de pontos de vista, preferências, perceções e valores, enquanto contributo permanente para a tomada de decisões e o aperfeiçoamento das políticas. A governação deve facilitar a adaptabilidade, não através de mudanças frequentes de rumo, mas, sim, antecipando as áreas em que poderá haver diferenças e criando uma dinâmica coerente e inclusiva.

3.3 Todos estes requisitos são exigentes e é necessário responder ao crescente ceticismo quanto à capacidade da UE de realizar uma transição energética justa e eficaz. Por conseguinte, o próprio processo de governação requer um enquadramento claro, que seja aceite pelos participantes. No entanto, o CESE é de opinião que um processo de governação convencional não logrará atingir os objetivos atrás referidos sem a participação e o apoio da sociedade civil em toda a Europa. Este aspeto é reconhecido na visão da União da Energia: «Mais importante ainda, o nosso projeto visa uma União da Energia em que os cidadãos estão no centro das preocupações, onde estes se apropriam da transição energética»<sup>(2)</sup>. Por conseguinte, o desenvolvimento de um mecanismo fiável e transparente que permita atingir os objetivos em matéria de clima e concretizar a União da Energia deve decorrer em paralelo com um processo de diálogo a vários níveis, centrado na informação e na participação de todas as partes interessadas. Trata-se de um aspeto fundamental e a transição energética deve, para ser justa, ter em conta as mudanças no mundo do trabalho e evitar repercussões sociais negativas.

3.4 Para o CESE, governação não significa um acréscimo de burocracia, mas sim a adoção de uma sólida abordagem baseada em princípios e centrada em políticas, tendo em vista o cumprimento das metas acordadas pela UE. A governação deve ser transversal a todos os níveis e beneficiar da integração de conhecimentos especializados e correntes. A UE baseia-se nos valores da paz, democracia, dignidade humana, pluralismo, tolerância e solidariedade. Estes valores, que precisam de ser traduzidos em princípios éticos claros, servem de fundamento para abordar questões importantes da transição energética e podem constituir uma base universal para alcançar um acordo. O desafio consiste em transformar estes valores num processo viável e eficaz que leve em linha de conta as expectativas da sociedade.

3.5 O CESE considera que os valores sociais subjacentes relacionados com a produção e utilização de energia requerem maior ênfase neste processo de governação. O facto de os cidadãos sentirem que os seus valores e pontos de vista são reconhecidos e debatidos num fórum que integra uma perspetiva plenamente europeia trará benefícios consideráveis, permitirá uma maior coerência política e promoverá a confiança, além de atenuar os efeitos de mudanças políticas imprevistas. O diálogo identificaria os fatores subjacentes às decisões tomadas por um país em transição energética. Estes são frequentemente derivados de juízos de valor da sociedade, relativamente ao ambiente, por exemplo, para além de considerações de natureza técnica e económica. Nestas circunstâncias, sobretudo porque a nível nacional, regional e local haverá opiniões díspares relativamente à energia, o apelo a uma perspetiva coerente, comum ou europeia, poderá contrariar a tendência de dar prioridade aos interesses pessoais, locais, imediatos ou nacionais.

3.6 Especificamente, um diálogo a vários níveis pressupõe comunicar estes princípios a todas as partes interessadas e instituir um quadro no qual possam ser debatidas questões e alcançadas soluções, sempre que possível, a nível local, regional, nacional e dos países vizinhos. Mesmo que não se trate de um processo decisório, os decisores políticos têm de ouvir e estar abertos a contribuições, um aspeto que os participantes devem ter em conta.

#### **4. O diálogo a vários níveis como elemento essencial da governação**

4.1 As políticas energéticas nacionais e da UE têm um impacto direto e significativo na vida dos cidadãos. Todavia, o conteúdo e a lógica destas políticas muitas vezes não são claros para o público em geral e podem ser mal entendidos pela sociedade civil. Não raras vezes, esta situação é responsável pelo fraco apoio do público ou leva a interpretações erradas dos principais aspetos do futuro desenvolvimento da UE, com consequências nefastas. Além disso, o facto de não se informar e envolver a sociedade civil na política energética nacional e da UE conduz a uma falta de confiança generalizada e a políticas nem sempre bem-sucedidas.

---

<sup>(2)</sup> COM(2015) 80 final.

4.2 Para que a transição possa ser um processo inclusivo é necessário que os cidadãos, as organizações da sociedade civil, os órgãos de poder nacional e local e todos os tipos de organizações no domínio da energia participem, através do diálogo, no apoio ao mecanismo de governação proposto. Tal conjugará as perspetivas regionais, nacionais e europeias a fim de acrescentar valor operacional à elaboração e execução das políticas: as ações a realizar a nível nacional e regional devem ter em conta o contexto mais alargado (europeu).

4.3 Este processo de diálogo dedicará especial atenção à energia como componente importante de uma transição justa e sustentável e da execução de uma política respeitadora do clima, devendo reconhecer as necessidades das pessoas desfavorecidas e as variadas preocupações sociais e ambientais relacionadas com a energia. O Diálogo Europeu sobre a Energia (DEE), incluindo as questões em matéria de clima, elaborará uma abordagem voluntária e um entendimento comum — definidos como um contrato social em matéria de energia — que podem ser utilizados pelos decisores políticos como um quadro importante e socialmente pertinente. O diálogo permanente assumirá um papel ativo na execução das medidas práticas pelas partes interessadas e pelos cidadãos. A curto prazo, por razões de eficiência e devido à necessidade de cumprir os requisitos do processo de governação, o DEE deverá concentrar-se nas iniciativas políticas relacionadas com questões suscetíveis de serem aceites e apropriadas.

4.4 Além disso, este processo permitirá uma maior coerência da política e a consolidação dos conhecimentos em áreas específicas — por exemplo, as necessidades especiais das ilhas e as relações no domínio da energia com países terceiros.

## 5. Relação estreita com o processo de governação

5.1 Em geral, o quadro para o clima e a energia é definido como sendo orientado por objetivos. É, pois, necessário que os Estados-Membros reorientem o seu cabaz energético e as estratégias de eficiência energética em complementaridade com os países vizinhos, numa convergência de esforços para atingir os objetivos definidos a nível da UE, sem que isso implique a erosão da soberania nacional. A estrutura de governação (ver ponto 2.3) baseia-se num quadro de orientação geral, proposto pela Comissão, a que se seguirão debates a nível regional, bem como a apresentação, a avaliação e o reexame dos programas nacionais, num ajustamento contínuo até se chegar a uma conclusão satisfatória.

5.2 O CESE apoia vivamente esta abordagem, que considera coerente com a necessidade urgente de assegurar um aprovisionamento energético mais seguro, mais competitivo e mais verde para todos os cidadãos europeus. A estrutura de governação deverá igualmente contribuir para reduzir os requisitos de apresentação de relatórios e evitar burocracia, sem deixar de ter devidamente em conta as características regionais e transfronteiras, muito pertinentes e cada vez mais numerosas, das atividades no domínio da energia. No entanto, uma abordagem deste tipo, para ser eficaz, pressupõe uma vontade política coesa, construída a partir da convergência das atitudes dos cidadãos dos 28 Estados-Membros.

5.3 O CESE considera que o DEE desempenha um papel estruturante em todo este processo em termos de execução e de apoio às partes interessadas logo que alcançado um acordo. Por conseguinte, não se deve perder tempo no estabelecimento, através de uma forte liderança política, do DEE como um processo fundamental associado, tanto mais que, previsivelmente, os planos nacionais serão acordados e postos em prática antes de 2020. O Comité já tinha recomendado a inclusão do diálogo sobre a energia na Comunicação sobre a União da Energia e apraz-lhe que isso tenha sido levado em linha de conta o «lançamento do debate sobre a energia com as partes interessadas, de modo a contribuir para a definição das políticas e apoiar a participação ativa na gestão da transição energética»<sup>(3)</sup>. Assinala que, até à data, não foi identificada nenhuma medida específica em matéria de governação que forneça o apoio necessário para construir as estruturas de apoio do DEE, e apela ao Conselho e ao Parlamento para que adotem as medidas em matéria de diálogo propostas no ponto 6 do presente parecer.

5.4 O processo de governação situa-se na interface entre as políticas e a sua aplicação. No caso da energia, cabe-lhe apresentar soluções no contexto do vasto leque de concessões e compromissos que se revelarão necessários na vida real. O Comité considera que a sua proposta de Diálogo Europeu sobre a Energia constitui um lubrificante fundamental neste processo. A transição energética envolve movimento, mudança e, inevitavelmente, gera algum atrito. O DEE pode reduzir o atrito entre as partes interessadas a todos os níveis e entre os Estados-Membros.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 80 final, p. 18.

5.5 O DEE será um processo de apoio à realização dos objetivos da União da Energia, permitindo a todas as partes interessadas trocar informações, expressar os seus pontos de vista e influenciar as decisões políticas sobre questões energéticas. Além disso, contribuirá para aprofundar a compreensão dos compromissos que se impõem, melhorar a visão da apropriação, o contributo e a aceitação das soluções e, em última análise, promover uma mudança de comportamento para apoiar as medidas políticas subjacentes à União da Energia. Este amplo diálogo permitirá que as preferências energéticas nacionais sejam adequadamente comunicadas e tidas em conta, a nível da UE, e será benéfico para os decisores políticos.

O DEE contribuirá para:

- uma melhor compreensão da elaboração e execução das políticas da União em matéria de energia, contribuindo para a visibilidade, a aceitação e o êxito desta prioridade fundamental da Comissão;
- um público mais informado, proporcionando maior segurança política e demonstrando que se trata de um processo aberto, centrado e orientado para os resultados. Esta visão mais esclarecida resultará da conjugação de um diálogo interativo em toda a Europa sobre a energia com os conhecimentos correntes;
- uma melhor compreensão por parte dos consumidores de energia do seu papel e das medidas à sua disposição para obter mais poupanças de energia, promovendo o empenho dos consumidores, que constitui a base para uma relação positiva e renovada com os fornecedores de energia;
- um «espaço neutro de diálogo» que promove a confiança e a legitimidade, proporcionando um quadro facilitador do debate em vez de levar a uma conclusão predeterminada.

## 6. Possível via de implementação

6.1 Com o processo de governação formal, o DEE, embora de natureza pan-europeia, terá de ser instituído em cada Estado-Membro, reconhecendo as iniciativas de diálogo sobre energia existentes a nível nacional, mas tendo como metas os objetivos do quadro para o clima e a energia. Quando já existirem diálogos nacionais sobre a energia, a integração com o Diálogo Europeu sobre a Energia será mutuamente benéfica e proporcionará um mecanismo estruturado, mas mais flexível, que ajudará a Comissão a reexaminar os elementos do plano nacional e contribuirá para informar os consumidores, fomentando o empenho e a confiança dos fornecedores de energia e dando voz às muitas preocupações dos diferentes grupos relativamente à segurança energética, viabilidade económica e sustentabilidade. Sintetizando, serão necessárias as seguintes medidas:

- O DEE exigirá financiamento e recursos substanciais. A maior parte do financiamento e dos recursos para o DEE será essencialmente disponibilizada pelas partes interessadas ao longo de toda a cadeia de produção e abastecimento de energia, completada pelo devido apoio da UE e dos governos nacionais. Em geral, o DEE será uma maneira altamente eficaz em termos de custos de levar todos os tipos de consumidores a empenhar-se na modulação energética e de reconhecer e estimular a contribuição dos prosumidores.
- Paralelamente à formulação por parte da Comissão de orientações claras relativamente à estrutura dos planos nacionais, à possibilidade de atualizações e revisões, às obrigações em matéria de comunicação e à exequibilidade dos planos nacionais, o DEE elaborará orientações para o estabelecimento de diálogos sobre a energia a nível nacional, em consulta com a Comissão e os principais interessados.
- Será criada uma entidade totalmente independente, incumbida de coordenar o DEE, a fim de promover a adoção de medidas em todos os Estados-Membros. Esta entidade contribuirá, entre outros aspetos, para a necessária revisão, a efetuar pela Comissão, do conteúdo e dos objetivos dos planos nacionais, bem como da sua execução. Tal sublinhará a contribuição que as partes interessadas podem dar para a elaboração das políticas.

- Um processo de apoio às partes interessadas durante um ano em cada Estado-Membro conduzirá ao estabelecimento de um programa de envolvimento e diálogo, em que os debates se centrarão nas prioridades do plano nacional. Esse processo deverá também visar assegurar a previsibilidade e a estabilidade dos planos nacionais.
- Terão lugar debates sobre os planos nacionais e discussões realizadas a nível regional com grupos de diálogo sobre a energia de países vizinhos. Os planos nacionais dos Estados-Membros devem ter em linha de conta as consultas com os Estados-Membros vizinhos, nomeadamente no âmbito do DEE, bem como as áreas de cooperação regional acordadas.
- Seguidamente, realizar-se-ão debates a nível da UE entre todos os grupos de diálogo sobre a energia. Esses debates, canalizados através de uma entidade de coordenação independente, servirão para aconselhar as instituições da UE e melhorar a eficácia, em termos de custos, das políticas da UE e nacionais.
- Fazer pleno uso dos instrumentos em linha, por exemplo, os desenvolvidos pela DG CNECT, para apoiar a evolução das políticas através da participação e do empenho.

6.2 Uma análise mais pormenorizada do DEE consta de um parecer do CESE sobre «A necessidade e os métodos para a participação e o empenho dos cidadãos no domínio da política energética» <sup>(4)</sup>. Pretende-se que o DEE seja um «diálogo» permanente, mais precisamente um processo independente que, através do envolvimento de todas as partes interessadas de acordo com as melhores práticas, possa desempenhar um papel continuado na execução da transição energética. O CESE apoia plenamente esta iniciativa e assumirá o papel de líder, ao lado de outros, prestando ativamente apoio.

## 7. Considerações finais

7.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão <sup>(5)</sup>, na qual se afirma que a estrutura de governação será elaborada tendo em conta os pareceres do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e das partes interessadas. O apoio e acordo explícitos da sociedade civil abrem caminho à realização de metas ambiciosas. Um processo de governação assente no DEE, que tenha em conta a vida e as preocupações dos cidadãos, contribuirá para que a União da Energia vá ao encontro das expectativas existentes. Garantirá uma compreensão dos desafios e dos compromissos energéticos e aumentará a aceitação e a confiança demonstrando, ao mesmo tempo, capacidade de ouvir e envolver as partes interessadas.

7.2 Além disso, a longo prazo, o custo político diminuirá significativamente na medida em que será instituído um processo que envolve todas as partes interessadas na conceção de uma transição energética orientada para o futuro e pragmática, que é o desejo da maioria dos cidadãos. Esta é uma questão que diz respeito a todos os cidadãos e pode levá-los a reavaliar a perceção que têm da UE e dos seus processos e a reconhecer o valor acrescentado da UE e da governação aberta.

Bruxelas, 23 de abril de 2015

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(4)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, p. 1.

<sup>(5)</sup> Comunicação «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030» [COM(2014) 15 final].

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Progressos e desafios»**

**(parecer exploratório a pedido do Parlamento Europeu)**

(2015/C 291/03)

**Relator: Raymond HENCKS**

**Correlator: Stefan BACK**

Em 13 de janeiro de 2015, o Parlamento decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Progressos e desafios*

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de abril de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 22 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 96 votos a favor, dois votos contra e duas abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE reitera o seu apoio <sup>(1)</sup> aos objetivos definidos no Livro Branco de 2011 — Roteiro do espaço único europeu dos transportes (adiante designado por «o Roteiro»). O espaço único europeu dos transportes continua a ser um ponto importante na ordem do dia. Há ainda grandes desafios que dificultam a criação do espaço único europeu dos transportes como meio de alcançar crescimento económico sustentável e criação de emprego, postos de trabalho de qualidade e boas condições de trabalho.

1.2 Tendo em conta as dez prioridades da Comissão Juncker para o período de 2015-2019, o programa de trabalho da Comissão para 2015 e os objetivos do Roteiro, o CESE destaca o seguinte:

1.3 Uma aplicação eficiente do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) pode disponibilizar mais recursos do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) para os casos em que o investimento privado ou a tarifação não sejam viáveis. Em todo o caso, os 2,7 mil milhões de euros a transferir da dotação orçamental destinada aos transportes do MIE para o FEIE devem ser afetados aos transportes. O CESE reitera a necessidade de uma verdadeira planificação das infraestruturas transfronteiriças no âmbito da aplicação da RTE-T, a fim de garantir a melhor eficiência possível na utilização dos recursos.

1.4 A utilização em simultâneo dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador comprometerá a eficácia do financiamento que se baseie no segundo. São necessários conceitos de tarifação mais simples e mais claros. Deve haver opções para ajustar as tarifas, a fim de garantir a coesão, evitar a exclusão social e assegurar a coerência com os impostos e taxas em geral.

1.5 Há ainda muito a fazer para concretizar plenamente o mercado interno dos transportes. O parecer <sup>(2)</sup> do Comité de 11 de julho de 2013 sobre o quarto pacote ferroviário subscreve o objetivo de concluir um mercado ferroviário único na Europa para proporcionar um transporte de elevada qualidade sem problemas nas fronteiras. Como expresso no seu parecer de 2011 sobre o Roteiro <sup>(3)</sup>, o CESE solicita a realização de uma avaliação equilibrada do impacto das novas medidas previstas nesse sentido. Acolhe favoravelmente a intenção da Comissão Europeia de clarificar as regras de acesso ao mercado do transporte rodoviário, a fim de facilitar a sua aplicação e o controlo do seu cumprimento.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes (Livro Branco)» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 146).

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o «Quarto pacote ferroviário» (JO C 327 de 12.11.2013, p. 122).

<sup>(3)</sup> Ver nota 1.



1.6 O CESE apoia a ênfase colocada pela Comissão Juncker no dumping social e insta a Comissão a propor medidas preventivas. Os Estados Membros devem reforçar o controlo do cumprimento das normas, também através de uma melhor cooperação transfronteiriça — incluindo o intercâmbio de informações e a aplicação de sanções adequadas, nomeadamente no que respeita às empresas de fachada e ao falso trabalho por conta própria. Há que eliminar as lacunas presentes na legislação em termos do acesso a profissões ou licenças de operação no âmbito dos transportes e no atinente à coordenação dos regimes de segurança social. As medidas de controlo devem ser proporcionais e não devem originar encargos administrativos desnecessários para as partes envolvidas.

1.7 A transferência modal requer flexibilidade e adaptação às condições locais, particularmente no que se refere ao limite de 300 km exigido no transporte rodoviário, que não funciona nas regiões remotas e escassamente povoadas com uma rede ferroviária restrita.

1.8 São necessários infraestruturas e serviços de transporte adequados, incluindo nas regiões remotas. O Roteiro deve incluir uma nova iniciativa, a aditar à lista do anexo I, designadamente: duplicar a utilização dos transportes públicos nas zonas urbanas até 2030 através de instalações e infraestruturas que facilitem a mobilidade dos peões, ciclistas e pessoas idosas ou com mobilidade reduzida, como parte integrante dos planos de mobilidade urbana.

1.9 Salienta a importância dos direitos dos passageiros, tendo em conta a emergência de novos fornecedores de serviços de transporte, tais como o Uber.

1.10 Propõe que se faça uso de um diálogo participativo ao elaborar a versão revista do Roteiro e remete, neste contexto, para o seu parecer de 11 de julho de 2012 <sup>(4)</sup>.

1.11 O CESE propõe uma reavaliação global do plano de ação apresentado no anexo I do Roteiro, à luz da sua viabilidade política atual.

## 2. Revisão do roteiro de 2011 — Panorâmica geral

2.1 O Parlamento Europeu está a planear a elaboração de um relatório de iniciativa sobre a execução do Roteiro e, nesse contexto, solicitou ao CESE um parecer exploratório sobre a matéria.

2.2 No seu parecer sobre o Roteiro <sup>(5)</sup>, o CESE saudou os esforços da Comissão, mas verificou a existência de um fosso significativo entre os objetivos e o modo como podem ser alcançados e financiados.

2.3 O CESE assinala que a maior parte das observações feitas no seu parecer sobre o Roteiro permanecem pertinentes, em particular no que toca aos aspetos seguintes <sup>(6)</sup>:

- O problema do financiamento dos investimentos necessários para atingir objetivos, por exemplo, em matéria de infraestruturas, combustíveis alternativos e sistemas de propulsão, incluindo as infraestruturas de que estes necessitam. A tarifação e o financiamento privado não são soluções eficazes em toda a parte.
- Melhor coordenação entre os Estados-Membros na planificação das infraestruturas.
- Reconhecimento do papel crucial dos transportes enquanto fator de competitividade e prosperidade, bem como necessidade de criar um sistema de transportes europeu integrado. Apoio à elaboração de uma estratégia europeia para os transportes que seja eficiente e efetivamente sustentável e que tenha em conta os desafios económicos, ambientais e sociais. A evolução em todos os modos de transporte deve ter mais em conta o diálogo social e reforçá-lo. Em especial no setor do transporte rodoviário, tal deve ser acompanhado de medidas destinadas a evitar um aproveitamento abusivo das divergências entre os níveis salariais e entre as normas de proteção social.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre o «Livro Branco sobre os transportes — Para a adesão e a participação da sociedade civil» (JO C 299 de 4.10.2012, p.170).

<sup>(5)</sup> Ver nota 1.

<sup>(6)</sup> Ver nota 1, particularmente os pontos 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 e 3.15 do parecer aí referido.

- A abordagem rígida da transferência modal do transporte rodoviário relativamente a distâncias superiores a 300 km, que é irrealista em alguns casos (por exemplo, nos países de grande dimensão com uma rede ferroviária esparsa).
- A importância de otimizar o uso dos recursos disponíveis, incluindo infraestruturas e veículos, e de assegurar a otimização dos fluxos de transporte através de uma logística eficiente, recorrendo nomeadamente ao frete eletrónico e aos corredores verdes.
- A necessidade de assegurar a manutenção das competências através da educação e de esforços de recrutamento; condições sociais adequadas para os trabalhadores em mobilidade.
- Não é dado o devido destaque à importância dos transportes urbanos, incluindo o transporte de mercadorias (gestão «de ponta a ponta»).

2.4 Quatro anos após o início da aplicação do Roteiro, o CESE regista a realização de uma série de iniciativas, mas com resultados bastante limitados até à data. Ainda assim, foram tomadas medidas com vista a esta aplicação, tanto sob a forma de propostas legislativas como de iniciativas políticas. Entre estas contam-se o novo Regulamento relativo às orientações para a RTE-T <sup>(7)</sup> e o Regulamento relativo ao Mecanismo Interligar a Europa <sup>(8)</sup> (ambos adotados em 2013), a legislação relativa ao desenvolvimento de infraestruturas de combustíveis alternativos e medidas destinadas a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes de veículos.

2.5 Contudo, até ao momento, pouco se avançou na preparação do terreno para uma maior abertura do mercado, no controlo da conformidade e na facilitação do transporte rodoviário transfronteiriço. Por exemplo, o Registo Europeu das Empresas de Transporte Rodoviário, criado com o intuito de apoiar o controlo da conformidade com a regulamentação do mercado do transporte rodoviário, tem registado atrasos na aplicação. O mesmo acontece com o Sistema Europeu de Teleportagem Rodoviária, criado para facilitar o tráfego transfronteiriço, mas ainda não posto em prática. Do mesmo modo, o problema das diferenças entre as condições sociais para os trabalhadores móveis e respetivas repercussões para a concorrência continua em grande medida por resolver. No que diz respeito à Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, as divergências de interpretação entre os Estados-Membros, alguns dos quais poderão não aplicar a legislação corretamente, representam um problema grave para o bom funcionamento do mercado interno.

2.6 No que respeita ao financiamento, o CESE assinala que, embora o financiamento do Mecanismo Interligar a Europa esteja longe de ser suficiente, o setor dos transportes é uma das principais prioridades do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), que está a ser criado pela Comissão e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI). Isto torna-se evidente, nomeadamente, no relatório elaborado pelo grupo de trabalho conjunto do BEI e da Comissão incumbido de definir os critérios de seleção dos projetos a financiar. O CESE observa, a este respeito, que 2,7 mil milhões de euros do financiamento disponível para os transportes no Mecanismo Interligar a Europa estão a ser reorientados para o FEIE. Importa que, na aplicação do FEIE, esses fundos sejam utilizados para beneficiar o setor dos transportes.

2.7 Neste contexto, o CESE gostaria de salientar a importância de garantir que estes investimentos não se limitem exclusivamente ao alargamento de infraestruturas, mas também apoiem projetos para modernizar e melhorar o desempenho do setor, bem como medidas que proporcionem uma mão de obra qualificada e com formação adequada.

### 3. Os transportes no programa de trabalho da Comissão

3.1 O CESE faz notar que o espaço único europeu dos transportes não é mencionado nas orientações políticas para os próximos cinco anos nem nas dez prioridades definidas pelo Presidente Juncker e incluídas no programa de trabalho da Comissão para 2015 <sup>(9)</sup>.

3.2 Tendo em conta a importância dos transportes como setor económico e o seu carácter particular, que exige, muitas vezes, soluções específicas, o CESE considera que teria sido adequado mencionar os transportes enquanto tema específico, por exemplo, associado à prioridade 1 (crescimento e emprego) e às prioridades 3 e 4 (união da energia e um mercado interno mais aprofundado), que estão todas relacionadas com os transportes. Isto aplica-se particularmente ao mercado interno, dado que a política de transportes é referida num capítulo específico do TFUE e abordada separadamente tanto na Estratégia Europa 2020 como nos dois Atos para o Mercado Único.

<sup>(7)</sup> Regulamento (UE) n.º 1315/2013.

<sup>(8)</sup> Regulamento (UE) n.º 1316/2013.

<sup>(9)</sup> COM(2014) 910 final.

3.3 Tendo em conta a orientação política global definida nas prioridades políticas da Comissão Juncker (a saber, que a agenda política da União Europeia deve ser decidida em estreita parceria entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, e em cooperação com os Estados-Membros), o CESE propõe uma reavaliação da lista de iniciativas enunciadas no anexo I do Roteiro, à luz da sua viabilidade política.

#### 4. Coesão territorial

4.1 O Roteiro não faz qualquer referência à coesão territorial.

4.2 Nos termos dos artigos 90.º e 91.º do Tratado, a política comum dos transportes visa contribuir para promover a coesão territorial, ou seja, garantir o acesso à rede de transportes em regiões rurais escassamente povoadas, frequentemente desprovidas de serviços de transportes públicos e cujos habitantes estão, assim, privados de uma alternativa ao transporte rodoviário. O CESE chama a atenção, neste contexto, para um objetivo anterior da UE, designadamente o de assegurar que os cidadãos e as empresas da UE passem a estar, na sua grande maioria, a não mais de trinta minutos de viagem dessa rede. Esse objetivo parece ter ficado esquecido<sup>(10)</sup>.

4.3 Embora o Roteiro afirme, relativamente à acessibilidade, que existe o risco de um aumento do fosso entre as regiões centrais e as periféricas, a sua quarta meta («manter uma rede densa de vias-férreas em todos os Estados-Membros») não foi concretizada, visto que nenhuma iniciativa prática lhe estava associada, ao mesmo tempo que há cada vez menos ligações regionais por falta de rentabilidade.

4.4 O CESE remete, neste contexto, para as suas observações sobre a recomendação do Roteiro relativa à obrigatoriedade de adjudicação por concurso público dos contratos de serviço público. O Comité solicitou que a Comissão Europeia apresentasse «um relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no prazo de seis meses a contar de 3 de dezembro de 2014, tal como previsto no seu artigo 8.º, n.º 2, antes de propor novas medidas nesta matéria».

4.5 O CESE considera, por conseguinte, que, em consonância com o artigo 174.º do Tratado de Lisboa, que estipula que deve ser prestada especial atenção às regiões com limitações graves e permanentes, os transportes de passageiros que não sejam exclusivamente transportes turísticos devem ser classificados como serviço de interesse geral e, como tal, cumprir os critérios de universalidade, acessibilidade — incluindo para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida —, continuidade, qualidade e preços razoáveis.

#### 5. Transportes sustentáveis

5.1 Já em 2007, a meio da execução do programa do Livro Branco para 2001-2010, a Comissão teve de admitir que «a Europa ainda não enveredou pela via dos transportes sustentáveis»<sup>(11)</sup>. O CESE é de opinião que a abordagem não evoluiu propriamente desde então.

5.2 No seu parecer exploratório sobre «Um futuro sustentável para os transportes»<sup>(12)</sup>, o CESE assinalou que, embora os transportes sejam fundamentais para muitas das nossas liberdades (liberdade de viver e trabalhar em diversas partes do mundo, liberdade de beneficiar de diferentes produtos e serviços e liberdade de estabelecer trocas comerciais e contactos pessoais), um dos objetivos básicos da política deve consistir em definir um enquadramento claro para estas liberdades e, inclusivamente, em estabelecer limites sempre que elas afetem ou ameacem outras liberdades ou necessidades, por exemplo, quando estão em causa a saúde humana, o ambiente, o clima ou as necessidades das gerações vindouras.

5.3 O Roteiro assenta na premissa de que «restringir a mobilidade não é uma opção». O CESE reitera o conteúdo do ponto 3.9 do seu parecer de 2011 sobre o Roteiro<sup>(13)</sup>, de que isto não deve ser interpretado como uma contrariedade às medidas que tornarão os transportes mais eficientes na utilização dos recursos e sustentáveis. Também não contraria a promoção de uma mudança comportamental no sentido de utilizar meios de transporte mais sustentáveis ou de evitar os transportes.

5.4 Assim, não se pode negar que a mobilidade é um direito que garante a todos os cidadãos o acesso e a possibilidade de usufruir das atividades económicas, sociais e culturais. No entanto, não se pode ignorar o comportamento, muitas vezes insustentável, que consiste na utilização individual do automóvel particular para se deslocar de um local ao outro ou na recusa, por motivos de conveniência, em utilizar os transportes públicos disponíveis. A restrição de deslocamentos individuais injustificadas e a redução do congestionamento do tráfego, especialmente através de medidas dissuasoras adequadas, de medidas para fomentar a utilização dos transportes públicos ou de inovações no âmbito da organização do trabalho (por exemplo, horário flexível), constituem com certeza opções a considerar.

<sup>(10)</sup> Brochura da Comissão Europeia: «Compreender as políticas da União Europeia — Transportes», p. 2.

<sup>(11)</sup> COM(2007) 642 final.

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre «Um futuro sustentável para os transportes — Política europeia de transportes após 2010» (JO C 255 de 22.9.2010, p. 110).

<sup>(13)</sup> Ver nota 1.

5.5 Por conseguinte, o CESE considera que deve ser dada atenção especial à investigação e inovação no domínio dos veículos ecológicos, sem emissão de partículas e seguros, incluindo a redução do ruído emitido por veículos sem comprometer os elevados padrões de segurança, em todos os modos de transporte, bem como no âmbito dos combustíveis alternativos, incluindo as infraestruturas necessárias.

5.6 Para tanto, será necessário acelerar a normalização técnica e a regulamentação (ação em matéria de preços, subvenções e impostos), especialmente no setor automóvel, que representa mais de metade de todas as emissões produzidas pelo setor do transporte rodoviário.

5.7 Embora haja convergência entre os Estados-Membros da UE em relação aos objetivos a longo prazo e às orientações, subsistem diferenças fundamentais em termos de desenvolvimento e das especificidades de cada país.

5.8 A título de exemplo, alguns países tentam promover veículos não poluentes, nomeadamente através de subvenções para a indústria automóvel, por vezes subsídios generosos para a aquisição desse tipo de veículos, isenção do imposto sobre os biocombustíveis, descontos nas portagens de autoestrada, tributação dos veículos poluentes e subsídios para o desmantelamento de veículos velhos.

5.9 Contudo, é evidente que ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar os objetivos estabelecidos. Os efeitos das subvenções são muito limitados, a tal ponto que estas foram já reduzidas significativamente ou mesmo abolidas. As vendas estão com dificuldade em arrancar, o que causa problemas graves aos fabricantes que tenham optado pela versão totalmente elétrica. O CESE entende que é importante manter e alargar os incentivos para alcançar a descarbonização, mas defende que deve ser prestado apoio não só ao desenvolvimento de veículos não poluentes, mas também a todos os meios de transporte não poluentes.

## 6. Os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador

6.1 Segundo a Comissão, a fixação de preços e de impostos deve ser reestruturada a fim de ter mais devidamente em conta os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador e de modo a refletir os custos totais, incluindo os custos externos e com infraestruturas.

6.2 O CESE sublinha que deve ser feita uma clara distinção entre estes dois princípios, uma vez que são completamente diferentes na sua natureza e finalidade.

6.3 O CESE concorda com o princípio do poluidor-pagador, dado o custo económico da ausência de sustentabilidade, mas observa que muitas vezes, em especial nas regiões rurais ou escassamente povoadas, não há alternativas aos meios de transporte poluentes; as empresas e os cidadãos em causa não podem ser punidos ou ver a sua competitividade reduzida por esse motivo. De igual modo, os impostos sobre a poluição não podem ser simplesmente adicionados ao preço dos produtos e serviços e cobrados aos consumidores sem alcançarem qualquer mudança no comportamento.

6.4 O Comité é, todavia, contra a aplicação generalizada e indiscriminada do princípio do utilizador-pagador, uma vez que os transportes públicos são serviços de interesse económico geral e o Protocolo n.º 26 relativo a esses serviços, apenso ao Tratado de Lisboa, vincula os Estados-Membros a garantir a elevada qualidade e a acessibilidade dos preços desses serviços.

6.5 A acessibilidade dos preços não pode ficar comprometida em prol de uma tarifação baseada nos custos. Além disso, qualquer medida desse tipo seria contraproducente no âmbito das tentativas de descarbonizar os transportes e das medidas adotadas por muitas entidades responsáveis pelos transportes urbanos que optaram por oferecer transportes públicos gratuitos a determinados grupos etários, categorias sociais ou mesmo a toda a população, e afetaria primordialmente os mais vulneráveis.

## 7. Mobilidade urbana

7.1 A eliminação gradual de veículos movidos a combustíveis convencionais não é, por si só, suficiente para alcançar uma mobilidade integrada e sustentável nas zonas urbanas.

7.2 O CESE reitera a ênfase que colocou, no seu parecer de 2011 sobre o Roteiro<sup>(14)</sup>, na necessidade premente de desenvolver os transportes públicos urbanos, bem como a logística urbana, como parte de uma política sustentável dos transportes (ver as observações formuladas nos pontos 31, 33 e 41 do Roteiro). No entanto, a Comissão parece partir do princípio de que a principal solução para os problemas urbanos passa pela inovação tecnológica na produção de veículos não poluentes. Na verdade, esta é uma visão a longo prazo, ao passo que agora são necessárias medidas a curto prazo para reduzir a poluição atmosférica e a poluição sonora urbana. Em todo o caso, a única forma de resolver o congestionamento do tráfego urbano é promovendo os transportes públicos.

<sup>(14)</sup> Ver nota 1, particularmente os pontos 1.11, 1.12 e 4.29 do parecer aí referido.

7.3 O CESE está desiludido com o facto de a utilização crescente dos transportes públicos nas zonas urbanas não estar claramente indicada como um objetivo, por exemplo, no ponto 2.3 da lista de iniciativas anexa ao Roteiro. Insta a Comissão a completar o Livro Branco neste sentido e a estabelecer a meta de duplicar a utilização dos transportes públicos urbanos até 2030, disponibilizando também instalações e infraestruturas para facilitar a mobilidade dos peões, ciclistas e pessoas idosas e com mobilidade reduzida. São necessários sistemas de transporte inteligentes para fornecer aos utilizadores as informações necessárias sobre os meios de transporte à sua disposição. No entanto, estes sistemas precisam de radiofrequências e comprimentos de onda adequados, o que não é mencionado no Livro Branco.

7.4 Assim, o CESE reitera o seu apoio à comunicação da Comissão, de 2013, relativa a uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos <sup>(15)</sup> e às medidas que estão agora a ser adotadas para a sua execução.

7.5 O CESE reafirma o seu desapontamento, expresso no seu parecer de 2011 sobre o Roteiro <sup>(16)</sup>, pela não inclusão do transporte urbano no mandato legislativo da UE e preconiza uma harmonização das medidas relativas aos critérios para instalação e operação de portagens rodoviárias urbanas e dos regimes de restrição do acesso de veículos poluentes, bem como a sua integração nos planos de mobilidade urbana, que, por sua vez, devem ser também obrigatórios para as cidades de maior dimensão. A harmonização destes elementos seria benéfica quer para o ambiente, quer para o funcionamento do mercado interno.

## 8. Direitos dos passageiros

8.1 No seu parecer sobre a comunicação relativa aos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte <sup>(17)</sup>, o CESE defendeu que aos dez direitos específicos enumerados na comunicação fossem adicionados mais três direitos, a saber: o direito à segurança, que inclui também a segurança técnica do material de transporte, para além da segurança física dos passageiros; o direito a normas mínimas de qualidade do serviço, de conforto e de acessibilidade; e o direito à proteção do ambiente.

8.2 Nas suas observações sobre o parecer do CESE, a Comissão reconheceu que os direitos propostos são fatores importantes a ter em conta na futura legislação em matéria de direitos dos passageiros. O CESE propõe, por conseguinte, que a meta n.º 9 do Roteiro, que visa «garantir que a UE assume uma posição de líder mundial no domínio da segurança em todos os modos de transporte», seja posta em prática e que os direitos atuais sejam alargados em conformidade.

8.3 O CESE chama a atenção para o aparecimento de empresas de mediação de serviços de passageiros, como o Uber, que parece consistir numa espécie de intermediação de serviços de transporte em que a relação «intermediário — condutor — passageiro» parece pouco clara em diversos aspetos. O CESE exorta a Comissão a analisar a situação no que diz respeito à segurança, à responsabilidade do Uber e/ou dos condutores e aos direitos dos passageiros, à luz das disposições do TFUE, da legislação social e dos direitos dos consumidores.

## 9. A dimensão social do Roteiro

9.1 O CESE considera que, se se pretende que o setor dos transportes funcione corretamente e em condições equitativas, é necessário melhorar as normas sociais, harmonizar as condições sociais e laborais e erradicar as práticas de dumping social e salarial.

9.2 Note-se, todavia, que há práticas abusivas em muitos segmentos do setor dos transportes, incluindo o incumprimento ou a violação da legislação laboral e/ou social. No que diz respeito ao destacamento de trabalhadores e ao trabalho não declarado, o CESE congratula-se com a Diretiva 2014/67/UE respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores, que será transposta para as legislações nacionais até junho de 2016, bem como com a proposta de decisão que estabelece uma Plataforma Europeia para reforçar a cooperação na prevenção e dissuasão do trabalho não declarado, que se destina a melhorar a fiscalização e a cooperação transfronteiras a fim de evitar práticas ilegais <sup>(18)</sup>.

<sup>(15)</sup> COM(2013) 913. Parecer do CESE sobre «Mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos» (JO C 424 de 26.11.2014, p. 58).

<sup>(16)</sup> Ver nota 1.

<sup>(17)</sup> COM(2011) 898. Parecer do CESE sobre «Direitos dos passageiros em todos os modos de transporte» (JO C 229 de 31.7.2012, p. 122).

<sup>(18)</sup> COM(2014) 221 — 2014/0124 COD.

9.3 Tal como a Comissão assinala na sua comunicação <sup>(19)</sup> sobre o estado do mercado do transporte rodoviário na União, a incapacidade de assegurar plenamente a legislação laboral pode ser resultado da ausência de medidas vinculativas quanto ao número e à frequência dos controlos. O CESE congratula-se, por conseguinte, com a Diretiva 2014/67/UE e reitera o seu apoio à proposta de decisão sobre uma Plataforma Europeia para a prevenção do trabalho não declarado, referida no ponto anterior <sup>(20)</sup>.

9.4 Dado que a UE não tem qualquer mandato para harmonizar plenamente as normas do direito laboral e que apenas pode introduzir normas mínimas, cabe ao diálogo setorial prever um conjunto harmonizado de normas laborais e de saúde e segurança no trabalho, aplicáveis uniformemente em todos os Estados-Membros. Importa garantir os recursos e o apoio necessários para a aplicação dos resultados.

9.5 A Comissão deve, pois, tomar medidas para melhorar a aplicação do quadro jurídico do setor e consolidá-lo de modo a estar à altura dos desafios. Estas medidas devem incluir a fiscalização e a aplicação de sanções eficazes para eliminar as práticas abusivas e as infrações à legislação social. Há que eliminar as lacunas na legislação no que se refere ao acesso a diferentes profissões ou licenças de operação no âmbito dos transportes, à coordenação dos regimes de segurança social, aos trabalhadores de agências de trabalho temporário, bem como à subcontratação para efeitos de dumping social. Outras questões a resolver incluem a adoção de medidas adequadas para lidar com as empresas de fachada e com o falso trabalho por conta própria, assim como uma melhor definição de «base de afetação» e de «base temporária» para os trabalhadores móveis no setor dos transportes. O CESE apela para uma ação coordenada dos Estados-Membros neste domínio.

## 10. Procedimento

10.1 O CESE recomenda que a versão revista do Roteiro se baseie num diálogo participativo e remete, neste contexto, para o seu parecer de 11 de julho de 2012 sobre o «Livro Branco sobre os transportes — Para a adesão e a participação da sociedade civil» <sup>(21)</sup>.

Bruxelas, 22 de abril de 2015

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(19)</sup> COM(2014) 222 final.

<sup>(20)</sup> Parecer do CESE sobre «Trabalho não declarado — Plataforma Europeia» (JO C 458 de 19.12.2014, p. 43).

<sup>(21)</sup> Ver nota 4.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil nas relações UE-Albânia»**

**(parecer exploratório)**

(2015/C 291/04)

**Relator: Ionuț SIBIAN**

Por carta do comissário Maroš Šefčovič, de 4 de setembro de 2014, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado e do artigo 9.º do Acordo de Cooperação entre o CESE e a Comissão Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre

*O papel da sociedade civil nas relações UE-Albânia.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 27 de março de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 22 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 136 votos a favor, dois votos contra e cinco abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE saúda os esforços que a Albânia está a desenvolver para cumprir as normas europeias promovendo reformas democráticas e, por conseguinte, regozija-se com a decisão da UE, de 27 de junho de 2014, de conceder a este país o estatuto de candidato. Salienta, no entanto, a importância de uma abordagem mais transparente e inclusiva para as organizações da sociedade civil (OSC), em particular os parceiros sociais, em todas as fases do processo de adesão.

1.2. O consenso nacional alcançado na Albânia sobre a integração é um dado adquirido, mas haverá que aproveitar a dinâmica positiva de 2014 e dar-lhe seguimento, através de um apoio consistente às reformas. O CESE insta o governo e os partidos políticos da oposição a prosseguirem o diálogo construtivo e sustentável. As OSC mais experientes devem participar na promoção de uma cultura de diálogo e na sensibilização para a responsabilização dos partidos políticos em relação aos seus eleitores no que se refere à necessidade de favorecer um consenso sobre as reformas que transcenda as fronteiras partidárias, bem como de promover a integridade e a transparência.

1.3. É preciso reforçar as estruturas e os mecanismos para apoiar o diálogo civil e o diálogo social neste país, bem como assegurar o apoio institucional às partes envolvidas, com base tanto em dotações nacionais como em sistemas de financiamento da UE.

1.4. As autoridades nacionais devem assegurar a participação das OSC, incluindo os parceiros sociais, em todos os grupos de trabalho e de peritos pertinentes para o processo de integração, tendo em conta as suas competências em domínios essenciais como a reforma do sistema judicial, a defesa dos direitos humanos, as reformas do mercado de trabalho, a participação dos jovens e o empreendedorismo social, etc.

1.5. Os relatórios da Comissão Europeia sobre os progressos realizados deveriam versar sobre a participação das OSC, incluindo os parceiros sociais, no processo de adesão, através de uma análise mais aprofundada das metas e das realizações, de acordo com as orientações da Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento (NEAR) relativas ao apoio da UE à sociedade civil para o período de 2014-2020 e do Guia de apoio da UE para a liberdade e a integridade dos meios de comunicação social 2014-2020 publicado por esta mesma DG. A avaliação dos direitos sindicais e dos direitos fundamentais dos trabalhadores deve ser levada a cabo em estreita cooperação com os sindicatos nacionais e europeus e a OIT.

1.6. O CESE salienta a importância do diálogo social e insta todas as partes interessadas a tirarem o máximo partido das instituições existentes, em especial do Conselho Nacional do Trabalho. Solicita ao governo que promova este conselho e procure consultá-lo mais sistematicamente sobre todas as políticas que sejam do interesse legítimo dos empregadores e trabalhadores. O diálogo social deve ser mais fortemente encorajado ao nível local e regional. O CESE considera que o diálogo social deve decorrer de forma regular e estruturada, e não de maneira *ad hoc*, e deve também ser mais eficaz e orientado para os resultados.

1.7. O CESE solicita que a promoção do diálogo social figure entre as principais prioridades das instituições da UE no que diz respeito à Albânia e, por conseguinte, faça parte integrante de todos os programas da Comissão Europeia em favor deste país. Isto requer maior envolvimento do Conselho Nacional do Trabalho, que também deve ser formalmente envolvido e consultado em cada etapa das negociações de adesão, devendo igualmente participar na monitorização da aplicação do acordo de estabilização e de associação entre a UE e a Albânia. O Conselho Nacional do Trabalho deve poder emitir observações e pareceres destinados às instituições da UE quando da avaliação dos progressos da Albânia com vista à sua adesão à UE.

1.8. O CESE considera que o reforço da capacidade de participação ativa dos parceiros sociais no diálogo social deve ser uma das principais prioridades dos programas de assistência da UE. Esta assistência é necessária para que os parceiros sociais possam desenvolver a sua capacidade de participar eficazmente em todas as questões económicas, sociais e jurídicas, incluindo as que decorrem das negociações de adesão à UE. Importa reforçar as suas estruturas organizacionais, a sua comunicação interna e a sua capacidade para servir os seus membros.

1.9. O CESE insta o governo albanês a definir uma estratégia global de combate e de redução da economia paralela, o que melhoraria a situação financeira do país e evitaria a concorrência desleal, criando assim uma conjuntura económica mais favorável e garantindo, ao mesmo tempo, uma maior observância dos direitos sociais dos trabalhadores.

1.10. O CESE encoraja vivamente o governo albanês a empenhar-se num calendário e num programa de afetação de recursos mais específicos e previsíveis para implementar as medidas apontadas no «Roteiro para a política do Governo albanês em prol de um ambiente mais propício para o desenvolvimento da sociedade civil», bem como a acelerar a criação do Conselho Nacional para a Sociedade Civil.

1.11. Ao mesmo tempo, importa consolidar o funcionamento eficaz do Conselho Nacional do Trabalho, continuando a organizar reuniões periódicas sobre questões pertinentes para os trabalhadores e as empresas. O CESE recomenda a transformação do Conselho Nacional do Trabalho num verdadeiro conselho económico e social, semelhante aos existentes nos Estados-Membros da UE, a fim de refletir melhor a sua natureza tripartida.

1.12. O CESE recomenda que seja criado um Comité Consultivo Misto (CCM) UE-Albânia uma vez oficialmente encetadas as negociações de adesão à União Europeia. Este CCM permitirá às organizações da sociedade civil de ambas as partes prosseguirem um diálogo mais aprofundado e facultarem contributos às autoridades políticas sobre os vários capítulos das negociações de adesão.

1.13. Os critérios de seleção dos membros do Conselho Nacional para a Sociedade Civil devem ser claramente enunciados em disposições legais, e as organizações da sociedade civil devem ser incentivadas e apoiadas a criar o seu próprio mecanismo transparente de seleção e designação dos seus representantes. O papel do Conselho Nacional para a Sociedade Civil deve ser compatível com as outras estruturas de governação<sup>(1)</sup> destinadas a facilitar a cooperação e a participação das organizações da sociedade civil, a fim de assegurar a complementaridade e evitar a diluição de competências e a dispersão de recursos.

1.14. Convém promover melhor as recentes disposições regulamentares e legislativas (como a lei relativa ao acesso à informação, a lei relativa à notificação e consulta e a Decisão n.º 953 do Conselho de Ministros relativa ao IVA das organizações sem fins lucrativos) e desenvolver mecanismos para garantir o cumprimento das metas. As organizações da sociedade civil devem ser sistematicamente associadas às ações de sensibilização para as disposições legais, defendendo processos consultivos eficazes e, ao mesmo tempo, controlando o cumprimento dos requisitos legais.

1.15. Há que fomentar a transparência e a prevenção de conflitos de interesses através das seguintes medidas:

- introdução de procedimentos e normas comuns para a gestão e a concessão de financiamento público a todos os níveis (central e local);
- reforço da governação interna e dos métodos de trabalho da Agência de Apoio à Sociedade Civil, tendo em conta as suas competências, as expectativas deste setor e a sua necessidade de interagir com todas as outras estruturas destinadas a facilitar a cooperação e a participação das organizações da sociedade civil no processo de decisão e, em particular, no processo de integração;
- melhoria da imagem das próprias OSC e incentivo à filiação, à participação cívica e ao voluntariado.

<sup>(1)</sup> A unidade de coordenação da sociedade civil no Ministério da Integração Europeia, a Agência de Apoio à Sociedade Civil, a unidade central de coordenação das políticas relativas à sociedade civil junto do gabinete do primeiro-ministro, as unidades/pessoas de contacto nos ministérios/organismos públicos.



1.16. Para garantir a viabilidade e sustentabilidade financeira das organizações da sociedade civil, o CESE recomenda que se preste particular atenção aos seguintes aspetos:

- alterações ao quadro jurídico para incentivar os donativos (devendo ponderar-se a possibilidade de adotar incentivos fiscais) e para promover o desenvolvimento da responsabilidade social das empresas, a par de ações de sensibilização e de desenvolvimento da capacidade das OSC para suscitar o interesse do setor privado;
- sensibilização das organizações da sociedade civil para as novas disposições fiscais, nomeadamente em matéria de IVA — tal como instauradas em dezembro de 2014 — e para o controlo da aplicação dessas mesmas disposições, de modo a avaliar os benefícios e a encorajar as OSC a desenvolverem mais atividades económicas e de angariação de fundos;
- aplicação de normas qualitativas e de procedimentos mínimos na gestão e na afetação dos fundos públicos às organizações da sociedade civil, incluindo a nível local, a fim de garantir igualdade de acesso, não discriminação e transparência;
- reforço da Agência de Apoio à Sociedade Civil no que diz respeito à disponibilização de recursos e à melhoria de procedimentos (transparência das regras de financiamento e utilização dos recursos, melhoria da imagem junto do público e independência em relação a influências políticas ou a potenciais questões de conflitos de interesse); maior apoio dos financiamentos públicos às OSC, incluindo os parceiros sociais, bem como melhor comunicação com as comunidades mais pequenas e as zonas isoladas;
- reforço das capacidades e reconhecimento das organizações locais que aplicam padrões éticos transparentes, atuam com independência e visam a obtenção de resultados a longo prazo e uma visão estratégica enquanto potenciais gestores da ajuda da UE em caso de gestão descentralizada dos fundos;
- introdução de mecanismos e de procedimentos adequados que permitam ao Estado conceber, fornecer e avaliar serviços sociais públicos com a colaboração das organizações da sociedade civil. O Estado pode contratar serviços oferecidos por organizações da sociedade civil em complemento dos que são oferecidos por autoridades públicas, tendo em conta as reformas em curso no que se refere à assistência social e ao governo local. O reforço das capacidades deveria abranger ambas as partes: por um lado, as OSC, para elaborarem e aplicarem normas reconhecidas a nível nacional em matéria de fornecimento de serviços e, por outro, os órgãos de poder local, para instaurarem relações de confiança e de cooperação com as OSC e estabelecerem procedimentos adequados para garantir a transparência na afetação dos fundos.

## 2. Contexto

2.1. A Albânia foi declarada potencial candidato à adesão por ocasião do Conselho Europeu de Salonica de junho de 2003. O país beneficia de medidas comerciais autónomas desde 2000 e de preferências comerciais suplementares, em virtude do acordo de estabilização e de associação assinado em 2006. A Albânia apresentou a sua candidatura de adesão à UE em 2009.

2.2. No relatório de 2013 sobre os progressos realizados, a Comissão Europeia identificou cinco prioridades essenciais para a abertura das negociações de adesão: reforma da administração pública; independência, eficiência e responsabilização do sistema judicial; luta contra a corrupção; combate à criminalidade organizada; proteção dos direitos humanos (incluindo a proteção dos ciganos, as políticas de luta contra a discriminação e a implementação dos direitos de propriedade). O roteiro do governo respeitante às cinco prioridades essenciais foi adotado em maio de 2014.

2.3. Em novembro de 2013, o parlamento albanês adotou uma resolução sobre a adesão do país à UE, tendo aprovado uma série de medidas importantes para a integração na UE. A Comissão Parlamentar para a Integração Europeia controlou o roteiro do governo respeitante às cinco prioridades essenciais e exerceu as suas prerrogativas em matéria de supervisão, por meio de audições com o ministro da Integração Europeia.

2.4. O apoio reiterado do governo e do parlamento albanês ao processo de integração na UE contribuiu significativamente para a concessão do estatuto de candidato à adesão, em 27 de junho de 2014.

2.5. No entanto, o segundo semestre de 2014 ficou assinalado por um clima político de confronto, que entrou no processo de reformas e a aplicação correta das medidas adotadas com vista à adesão do país à UE. Em dezembro de 2014, um acordo entre o governo e a oposição, apoiado pelo Parlamento Europeu, abriu caminho para o restabelecimento do diálogo político no parlamento.

2.6. Um diálogo de alto nível sobre as principais prioridades foi lançado em novembro de 2013, como instrumento apto a organizar a cooperação entre a UE e a Albânia e ajudar o país a manter-se focalizado na busca de consenso sobre a integração na UE. A criação, em setembro de 2014, de grupos de trabalho conjuntos entre a Albânia e a Comissão Europeia sobre as principais prioridades deverá garantir a coerência no acompanhamento dos progressos realizados na senda das reformas, bem como promover o caráter inclusivo dos debates e o acesso a informações especializadas e de qualidade.

2.7. A legislação sobre a criação do Conselho Nacional para a Integração Europeia foi adotada no início de março de 2015. É importante que este mecanismo de consulta seja funcional e inclusivo, garantindo que as organizações da sociedade civil, representadas neste conselho, incluindo os parceiros sociais, sejam representativas e selecionadas de forma transparente.

### 3. Evolução política, económica e social

3.1. A Albânia manteve a sua estabilidade macroeconómica durante os anos da crise financeira e económica mundial, mas está ainda confrontada com desafios significativos. Os principais problemas económicos continuam a ser o elevado nível de desemprego (18,3 % no primeiro trimestre de 2014) e a prevalência do trabalho informal (75 %), que mina a economia no seu conjunto, enfraquece o orçamento de Estado e priva os trabalhadores de proteção social. Praticamente um em cada três jovens está desempregado. Estes problemas, bem como a corrupção, constituem os principais motivos que levam os albaneses a emigrar. Desde que os albaneses podem viajar para o estrangeiro, um terço da população migrou para outros países.

3.2. A agricultura representa 19,5 % do PIB e continua a ser o principal setor empregador (44,6 % do emprego total em 2013). 98,2 % das 303 802 explorações agrícolas na Albânia são explorações familiares com muito baixa produtividade. O investimento na agricultura ainda padece da falta de clareza em relação a títulos de propriedade fundiária.

3.3. A Albânia ratificou 80 tratados e convenções do Conselho da Europa. Ainda assim, o último relatório do Comissário para os Direitos Humanos<sup>(2)</sup> do Conselho da Europa destaca o problema do elevado nível de corrupção no sistema judicial, da lentidão na execução das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e das falhas na legislação em matéria de assistência judiciária, o que dificulta o acesso efetivo à justiça, sobretudo para as pessoas vulneráveis.

3.4. A Albânia ratificou 53 convenções da OIT (46 das quais estão em vigor), incluindo todas as convenções fundamentais. No entanto, o Comité de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações salientou a existência de muitas falhas na implementação. As observações de 2014 focam o tráfico de crianças para fins de exploração laboral ou sexual como uma questão que suscita preocupações concretas, apesar dos esforços das autoridades nacionais para promover diversas medidas legislativas.

3.5. O CESE considera a Albânia um país multicultural e multiconfessional onde os direitos culturais, religiosos e das minorias são protegidos, devendo ser envidados todos os esforços para salvaguardar estas características. As relações interétnicas são boas, mas é ainda necessário melhorar a legislação relativa aos direitos das minorias. Ainda não foi adotada a Carta Europeia para as Línguas Regionais e Minoritárias. O CESE lamenta as irregularidades detetadas pelo Comité Consultivo do Conselho da Europa, durante o censo de 2011, em relação às questões facultativas sobre nacionalidade e religião. Por conseguinte, exorta as autoridades albanesas a não se basearem exclusivamente nos dados daí resultantes para determinar as suas políticas.

3.6. As populações ciganas e egípcias continuam a viver em condições muito difíceis e a sofrer exclusão social e discriminações frequentes, em especial no que respeita ao acesso aos cuidados de saúde, proteção social, educação, emprego e habitação.

3.7. O quadro jurídico e institucional de luta contra a discriminação melhorou, nomeadamente graças à adoção, em 2010, da lei relativa à proteção contra a discriminação e à nomeação do comissário para a Proteção contra a Discriminação. As recomendações do comissário, cada vez mais numerosas, devem ter seguimento e, ao mesmo tempo, há que afetar recursos para aumentar a sensibilização do público para a existência desta lei e do mecanismo para reclamações que ela prevê.

---

<sup>(2)</sup> Relatório de Nils Muižnieks, comissário do Conselho da Europa para os Direitos Humanos, na sequência da sua visita à Albânia, de 23 a 27 de setembro de 2013.

3.8. O Gabinete do Provedor de Justiça tem participado ativamente na promoção dos direitos humanos, e a sua atividade é apreciada. Por conseguinte, as autoridades albanesas devem assegurar um maior apoio político e financeiro para que o Gabinete possa continuar a exercer as suas funções de forma eficaz, mantendo a sua independência e a sua liberdade em relação a influências políticas. Há que melhorar o seguimento dado às recomendações do Provedor de Justiça, nomeadamente a última recomendação sobre a reforma da administração pública, que conduziu a um aumento do número de queixas relacionadas com a eliminação de postos de trabalho em instituições públicas<sup>(3)</sup>.

3.9. São positivos os esforços relacionados com a representação feminina a nível central (seis ministras em 19, cerca de 17 % de deputadas) e com o quadro jurídico criado para combater a violência doméstica. No entanto, é necessário prosseguir os trabalhos para criar um ambiente mais propício à progressão das mulheres em cargos públicos e políticos, para eliminar em atos legislativos as restantes disposições discriminatórias para as mulheres, especialmente as disparidades salariais ou o acesso à atividade empresarial e ao crédito.

3.10. A adoção da estratégia nacional de emprego e competências 2014-2020 é positiva, mas são necessários esforços sustentados para avançar com as medidas previstas e assegurar o seu financiamento, inclusivamente através de um recurso eficaz às dotações do IPA II (30 milhões de euros).

#### 4. Situação e papel das organizações da sociedade civil

4.1. A liberdade de reunião e de associação é um direito constitucional e é, em geral, respeitada. As OSC reconhecem e exercem a sua liberdade de expressão sem interferências. Todavia, a liberdade dos meios de comunicação social continuará a ser um desafio enquanto não se tiver abordado a questão da transparência do seu financiamento e da interferência de interesses políticos e económicos. Há que acelerar a aplicação da lei sobre os meios de comunicação audiovisuais e garantir na prática a independência da entidade reguladora (Autoridade para os Meios de Comunicação Audiovisuais).

4.2. O setor das organizações da sociedade civil na Albânia continua fragmentado e relativamente pouco desenvolvido. Continua a não haver dados oficiais fiáveis sobre o número total de ONG registadas<sup>(4)</sup>, e ainda menos sobre as organizações ativas<sup>(5)</sup>. Segundo valores do INSTAT de 2013, estão registadas 2 110 ONG e organizações internacionais. Segundo estimativas da TACSO (dados de 2011) cerca de 3 000 organizações da sociedade civil registadas, cerca de 450 estão ativas.

4.3. As organizações da sociedade civil têm maior representação nas grandes cidades, principalmente em Tirana, mas menor presença em zonas remotas ou rurais. O envolvimento das organizações no terreno, especialmente fora da capital, continua a ser um desafio que deve ser assumido como prioridade no financiamento, tanto para a assistência financeira nacional como da UE, ou seja, há que incentivar o recurso a apoios institucionais nos regimes nacionais de financiamento das organizações da sociedade civil, desenvolver um centro de recursos ou ONG locais fiáveis dedicadas ao desenvolvimento da comunidade, apoiar processos participativos para resolver problemas da comunidade local e promover os valores das organizações da sociedade civil, assim como o voluntariado.

4.4. As estratégias dos doadores e as prioridades de financiamento influenciaram, em certa medida, os domínios em que as organizações da sociedade civil albanesa estão ativas. Inicialmente, estas organizações eram mais eficazes na prestação de serviços a grupos vulneráveis, na educação e na promoção dos direitos humanos e dos direitos das mulheres. Mas, nos últimos anos, a tónica na defesa de direitos através de grupos cívicos, grupos de reflexão e organizações de direitos humanos tornou-se mais visível e eficaz, incidindo em domínios como o tráfico de seres humanos, o sistema prisional, o ambiente, os direitos das crianças, a inclusão social e atenuação da pobreza, a violência doméstica, a participação dos jovens e os direitos das pessoas LGBT. Há que continuar a apoiar — nomeadamente através de assistência da UE à Albânia — a participação ativa e profissional das OSC no processo de vigilância dos compromissos assumidos pelo governo em domínios essenciais para a adesão à UE, como a reforma do sistema judicial, a reforma da administração, a gestão das finanças públicas e a transparência dos financiamentos estatais.

<sup>(3)</sup> Segundo dados dos serviços do provedor, 2 337 funcionários de catorze ministérios foram despedidos da administração pública entre janeiro e setembro de 2014; 816 funcionários despedidos (no âmbito da Lei da Função Pública e do Código do Trabalho) intentaram processos nos tribunais administrativos regionais.

<sup>(4)</sup> O Tribunal de Primeira Instância de Tirana é a única autoridade pública competente para registar OSC, e não existe nenhum registo eletrónico publicamente disponível.

<sup>(5)</sup> O Ministério da Integração Europeia registou 140 ONG dedicadas à cooperação.

4.5. A presença de OSC, participando proativamente nos processos decisórios e de elaboração de políticas em domínios fulcrais da vida pública, gerou vários efeitos positivos em termos de desenvolvimento de estratégias nacionais e de legislação pertinentes para estas organizações. Há que continuar a apoiar as coligações e a criação de redes, como forma de aumentar a integração setorial, de reforçar a voz da sociedade civil no diálogo cívico e social e de fazer dela um parceiro mais forte para as instituições públicas e o setor privado.

4.6. Apesar da falta de reconhecimento jurídico, as organizações da sociedade civil da Albânia têm criado empresas sociais. O número destas empresas é reduzido, mas as políticas públicas devem reconhecer e apoiar a promoção e o desenvolvimento do empreendedorismo social, impulsionado a nível das bases. As empresas sociais geram valor acrescentado ao criar emprego para pessoas desfavorecidas, para além de que podem proporcionar soluções inovadoras para necessidades sociais e sabem aproveitar melhor o potencial das comunidades locais.

4.7. A recente adoção da nova lei sobre o acesso à informação (de setembro de 2014) e da nova lei sobre informação e consulta (de outubro de 2014) constituem uma evolução positiva que deve ser acompanhada de perto, para assegurar um seguimento pelas estruturas competentes e por mecanismos que garantam processos sistemáticos e transparentes de consulta e diálogo entre as autoridades públicas e as organizações da sociedade civil. O CESE reconhece os aprofundados trabalhos de preparação da lei sobre a proteção dos autores de denúncias. Antes da sua adoção, o projeto legislativo deve ter em conta a capacidade administrativa necessária para implementar as disposições específicas deste ato jurídico e para sensibilizar a população para essas disposições.

4.8. O CESE acolhe favoravelmente as melhorias constatadas na cooperação entre organismos públicos e organizações da sociedade civil e congratula-se com o debate público em curso sobre o «Roteiro para a política do Governo albanês em prol de um ambiente mais propício para o desenvolvimento da sociedade civil». Este roteiro foca nove domínios prioritários que levam em conta os objetivos definidos nas orientações para o apoio da UE à sociedade civil para o período de 2014-2020, objetivos esses que devem ser revistos a fim de abordar melhor os desafios concretos que os parceiros sociais enfrentam no contexto do diálogo social.

4.9. Em 29 de abril de 2014, o governo aprovou o plano nacional de ação para 2014-2016, no âmbito da Parceria Governo Aberto. É importante não só alcançar os valores de referência estabelecidos no plano de ação, mas também intensificar os esforços de sensibilização para os objetivos e valores da Parceria Governo Aberto, sobretudo a nível local. Há que prosseguir a cooperação com a coligação de OSC para a Parceria Governo Aberto e ouvir os seus contributos.

4.10. Tanto o governo como as organizações da sociedade civil identificaram como prioridade a necessidade de criar um conselho nacional para a sociedade civil, órgão consultivo que possibilite um diálogo regular entre o governo e as OSC e que permita desenvolver uma estratégia nacional para a criação de um ambiente favorável às organizações da sociedade civil.

4.11. Não pode haver uma sociedade civil ativa e sustentável sem uma cultura de voluntariado robusta, que está muito mal representada na Albânia. Os debates sobre a promoção de uma lei sobre o voluntariado devem ser retomados, juntamente com medidas de base destinadas a sensibilizar o público para os benefícios da participação cívica e a incentivá-lo a participar em atividades de voluntariado.

## 5. Diálogo social e organizações dos parceiros sociais

5.1. O diálogo social é fulcral para o desenvolvimento económico e para assegurar a coesão social necessária na Albânia. A principal plataforma institucional para o diálogo tripartido é o Conselho Nacional do Trabalho, fundado em 1996, e que realizou quatro reuniões em 2014 sobre temas específicos. O conselho é composto por sete representantes do Conselho de Ministros e dez representantes de organizações de empregadores e trabalhadores, em consonância com apenas alguns dos critérios de representação definidos nas normas da OIT, que ainda estão a ser debatidas pelos parceiros sociais. A nível local, foi estabelecido um diálogo tripartido em matéria de emprego através dos gabinetes das autarquias locais e dos serviços de emprego locais, no âmbito da reconciliação regional. O governo e os parceiros sociais estão a debater a possibilidade de criar um conselho económico e social, como noutros países, para tratar melhor as questões económicas.

5.2. Há 83 sindicatos ativos na Albânia, a maioria dos quais integra duas confederações, sendo os restantes independentes. As duas maiores e mais influentes confederações são a Confederação dos Sindicatos da Albânia (KSSH), com 110 000 membros, e a Associação dos Sindicatos Independentes da Albânia (BSPSH), com 84 000 membros, que são representadas no Conselho Nacional do Trabalho por cinco membros. Representando cerca de 90 % dos trabalhadores sindicalizados na Albânia, a KSSH e a BSPSH estão presentes em doze regiões e desenvolvem atividade principalmente nos setores da educação e ciência, função pública, pensões, indústria, agricultura, setor alimentar, saúde pública, transportes, setor petrolífero, construção, têxteis, artesanato, comércio, metalurgia, indústria química e telecomunicações. Ambas as instituições são membros da Confederação Sindical Internacional e observadores na Confederação Europeia dos Sindicatos. O papel dos sindicatos na Albânia é essencial para reforçar o diálogo social.

5.3. Em geral, os sindicatos têm crescido no setor público e em empresas privatizadas (antigas empresas estatais), ao passo que a representação no setor puramente privado é mais baixa. Em 2014, os sindicatos intensificaram a sua atividade relacionada com a proteção dos trabalhadores e a negociação coletiva, mas não conseguiram ultrapassar as suas diferenças. As reformas internas destinadas a tornar os sindicatos mais independentes dos partidos políticos devem ser uma prioridade.

5.4. O diálogo setorial e bipartido continua fraco, especialmente devido à falta de uma cultura de diálogo e ao ceticismo dos empregadores em relação aos sindicatos. A negociação coletiva está mais desenvolvida nas zonas urbanas, especialmente em Tirana, Durrës e Vlora, onde estão concentradas as maiores empresas.

5.5. A Albânia tem um total de cerca de 104 275 empresas ativas, metade das quais sediadas nos distritos de Tirana e Durrës. Em 2012-2013, havia cerca de 30 organizações patronais. A «Business Albania» foi criada em 2010 como organização de cúpula das entidades patronais, abrangendo 24 associações empresariais e várias empresas (e contando com mais de 30 000 empregadores entre os seus membros). A BiznesAlbania é membro do Conselho Nacional do Trabalho, do Conselho Económico Nacional e da Organização Internacional dos Empregadores. Além destes, os principais intervenientes do diálogo social representados no Conselho Nacional do Trabalho são o Conselho Agroindustrial da Albânia (KASH), composto por 12 conselhos regionais e 21 associações nacionais, e o Conselho das Organizações Patronais da Albânia (KOPSH), composto por 14 federações, a maioria das quais ativa a nível nacional.

5.6. Desde 1995 que a União das Câmaras de Comércio e Indústria da Albânia (com 70 membros) funciona como organização sem fins lucrativos para proteger os interesses do comércio e da indústria em todo o país e para transmitir ao governo central ideias e propostas sobre a promoção do comércio e da indústria. Além disso, coordena o trabalho das câmaras locais, bem como as suas relações com organizações homólogas noutros países.

5.7. O Conselho Económico Nacional foi instituído legalmente em 2014 enquanto mecanismo estruturado destinado a melhorar o diálogo com a comunidade empresarial<sup>(6)</sup>. A sua função é facilitar os processos de consulta e aconselhar o governo sobre decisões e práticas de política económica. O facto de reunir com regularidade é muito positivo, mas há que envidar esforços de ambos os lados para melhorar a eficácia do diálogo e a capacidade do conselho de acompanhar os compromissos assumidos pelo governo em relação ao ambiente empresarial.

5.8. A Albânia ratificou as oito convenções fundamentais da OIT, mas registou apenas progressos modestos no domínio dos direitos laborais e dos sindicatos. São necessários progressos em alguns domínios essenciais, como o reforço dos direitos laborais e sindicais, a garantia de que o governo respeita e faz cumprir a legislação laboral, e a melhoria do diálogo social tripartido.

5.9. O código do trabalho, que foi alterado, ainda não foi adotado e continua a haver falhas no que diz respeito à conformidade com as normas internacionais do trabalho. Os direitos fundamentais dos trabalhadores continuam a ser frequentemente violados na Albânia e os mecanismos de prevenção e aplicação de sanções nestes casos não são suficientemente eficazes.

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

---

<sup>(6)</sup> O Conselho Económico Nacional é presidido pelo primeiro-ministro e inclui como membros os seis maiores contribuintes da comunidade empresarial, quatro organizações empresariais e seis personalidades da economia nacional/mundial.

5.11. O CESE apoia a primazia que o pacote de assistência do IPA 2015 para a Albânia dá ao crescimento e ao emprego e recomenda que a Comissão leve em conta as necessidades específicas dos parceiros sociais ao elaborar futuros convites à apresentação de propostas. Além disso, os parceiros sociais devem ser encorajados e, se possível, formados para que possam preparar e implementar melhor os projetos financiados por fundos europeus.

Bruxelas, 22 de abril de 2015

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Autorregulação e correção no quadro legislativo comunitário»**

**(parecer de iniciativa)**

(2015/C 291/05)

**Relator único: Jorge PEGADO LIZ**

Em 10 de julho de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, emitir parecer sobre:

*Autorregulação e correção no quadro legislativo comunitário (parecer de iniciativa).*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Interno, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 31 de março de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 22 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 117 votos a favor, 46 votos contra e nove abstenções, o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. A autorregulação e a correção são mecanismos, espontâneos ou induzidos, de regulação de interesses económicos e sociais ou de relações e de práticas comerciais dos vários agentes económicos («*stakeholders*»).

1.2. Devem ser considerados como importantes instrumentos complementares ou suplementares, mas nunca como alternativa, da heterorregulação («*hard law*»), salvo se existir em «normas fundamentais» base habilitante adequada.

1.3. Tal base habilitante falta tanto nos Tratados da UE como nas constituições dos Estados-Membros.

1.4. Para serem instrumento válido e reconhecido de regulação em qualquer ordem jurídica, a sua conformação e o seu âmbito devem ser definidos por preceitos expressos e explícitos de lei cogente e judicialmente aplicáveis, quer a nível nacional quer comunitário, respeitando em simultâneo a natureza destes instrumentos, em particular o acordo voluntário dos participantes.

1.5. Essa regulamentação deve dispor com clareza sobre os parâmetros do seu reconhecimento, os princípios por que se devem reger e os seus limites enquanto instrumento acessório de regulação na ordem jurídica em causa.

1.6. Entre tais princípios de carácter geral aplicáveis tanto à autorregulação como à correção, independentemente dos setores em que se desenvolvam, e sem prejuízo do estabelecimento de requisitos específicos adequados a casos especiais, devem ser considerados designadamente:

a) conformidade com o direito da UE e o direito internacional, incluindo os acordos comerciais internacionais;

b) transparência e publicidade;

c) representatividade das partes envolvidas;

d) consulta antecipada às partes diretamente interessadas;

e) valor acrescentado para o interesse geral;

f) inaplicabilidade

— quando esteja em jogo a definição de direitos fundamentais

— ou nas situações em que as regras devem ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros;

- g) sujeitas ao controlo dos órgãos jurisdicionais comunitários e nacionais;
- h) monitorização do grau e do êxito de realização segundo critérios objetivos e indicadores fiáveis previamente definidos e especificados segundo os setores e os objetivos;
- i) controlo e acompanhamento da sua aplicação através de medidas de natureza preventiva ou repressiva, como garantia da sua eficácia;
- j) previsão de um sistema de sanções de natureza pecuniária (multas) ou outras, como a expulsão ou descreditação dos participantes;
- k) possibilidade de serem periodicamente revistos à luz da evolução das situações, legislações e aspirações dos seus signatários;
- l) identificação clara das fontes de financiamento.

1.7. A nível comunitário, o Acordo Interinstitucional (IIA) representa um passo importante na definição do espaço próprio da autorregulação e da correção a nível comunitário.

1.8. A sua revisão deverá

- a) identificar uma base legal vinculativa;
- b) estruturar o IIA como instrumento específico nos termos do artigo 295.º do TFUE;
- c) redefinir os conceitos fundamentais de acordo com as mais recentes orientações doutrinárias que distinguem a auto da correção e reconhecem formas intermédias como as promovidas por recomendações e comunicações da UE;
- d) dispor claramente que os litígios emergentes devem poder ser submetidos a sistemas extrajudiciais alternativos de resolução de conflitos.

1.9. O CESE entende ainda que este Acordo poderia ser com vantagem completado por uma recomendação dirigida aos Estados-Membros que os incitasse a adotar ao nível nacional os mesmos princípios e parâmetros.

1.10. O CESE apela à Comissão, ao PE, ao Conselho e aos Estados-Membros para que deem prioridade à revisão do IIA nos termos propostos no presente parecer e que seja consultado para parecer aquando dessa revisão.

## 2. Introdução: um propósito

2.1. A auto e a correção são, de há muito, considerados, em diversos domínios e em várias instâncias nacionais e internacionais, como instrumentos complementares e suplementares da heterorregulação, imprescindíveis para assegurar uma adequada regulamentação de atividades económicas e sociais diversas.

2.2. A nível da UE tem sido o CESE, principalmente através do seu Observatório do Mercado Único, o mais empenhado em definir e valorizar o papel da autorregulação e da correção, a ele se referindo em inúmeros pareceres, em especial originários da Secção INT<sup>(1)</sup>. Para suporte da sua atividade, importa referir a criação a partir de março de 2008, no âmbito do OMU, da Base de Dados sobre a autorregulação e a correção, que o CESE tem mantido atualizada com as diversas experiências nacionais e comunitárias nessa matéria.

2.3. O tema tem entretanto sido tratado de forma aprofundada a nível académico, por eminentes professores, nomeadamente no domínio do direito dos contratos, da governança das empresas, da responsabilidade social, da Internet, do e-comércio, da segurança dos produtos, dos serviços profissionais, do ambiente, da publicidade e do audiovisual, no mercado interno.

2.4. Entretanto o que manifestamente falta é uma reflexão de natureza político-legislativa que defina com clareza o quadro jurídico em que devem operar estes instrumentos, a nível da UE, precise a sua natureza jurídica, estabeleça as condições da sua validade, delimite os domínios de aplicação, clarifique as relações com a heterorregulação e enuncie os seus limites, num quadro consistente, coerente e harmonizado.

---

(<sup>1</sup>) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>



### 3. Conceitos e definições essenciais

3.1. A heterorregulação, ou «*straight regulation*», é genericamente entendida como o corpo de normas criadas pelos Estados, portanto de base estatal e governamental, produzido pelos sistemas tradicionais de democracia dos Estados-nação e suas correspondentes nas instituições supranacionais de base de eleição democrática, como as leis do Congresso na América e os regulamentos e as diretivas da União Europeia. É o que comumente designa o conjunto das leis em sentido amplo, ditadas pelo poder legislativo, ou executivo quando para isso autorizado, por delegação, cujas previsões são acompanhadas de meios de coerção destinadas a fazê-las cumprir, se necessário pela força, e de medidas de natureza civil ou penal que sancionam o seu incumprimento («*hard law*»).

3.2. Por autorregulação, cujo conceito tem origem na área da psicologia do comportamento, quando aplicado ao domínio da economia, designa-se genericamente a assunção, pelos próprios agentes económicos, de certas regras de comportamento entre si ou em relação a terceiros no mercado e na sociedade, cujo cumprimento é acordado entre eles, sem mecanismos de coerção externos.

3.3. A doutrina tem desenvolvido um largo inventário de tipos de autorregulação segundo diversos critérios de classificação, mais ou menos científicos, de que se destacam:

- a) autorregulação originária ou delegada, consoante a elaboração das normas ocorre por simples autovinculação dos interessados (também chamada «autorregulação privada») ou existe uma entidade de supraordenação (Estado, órgãos reguladores e setoriais, União Europeia), que fixa determinados parâmetros de observância obrigatória (também denominada «autorregulação pública»);
- b) autorregulação legal, costumeira ou jurisprudencial, consoante a sua «fonte» é a lei, nomeadamente constitucional ou supranacional (p. ex. direito comunitário), os tradicionais «usos e costumes mercantis», hoje designados como «boas práticas», ou a compilação das decisões judiciais;
- c) autorregulação nacional ou transnacional (também designada «regulação privada transnacional»), consoante o seu domínio é meramente nacional ou resulta de acordos firmados por atores privados, empresas, ONG, peritos independentes criadores de *standards* técnicos, interagindo com organizações internacionais ou intergovernamentais.

3.4. Por último, a corregulação é entendida geralmente como uma forma de regulação dos interessados («*stakeholders*») promovida, orientada, dirigida ou controlada por uma entidade terceira, seja um organismo oficial ou uma entidade reguladora independente, normalmente com poderes de fiscalização, de controlo e em alguns casos de sancionamento.

3.5. Embora muitas vezes tomados como sinónimos, os códigos de ética e os códigos de boas práticas exprimem duas noções diferentes que importa distinguir.

3.6. Ambas as noções exprimem a ideia de uma compilação de normas ou de regras, oriundas de processos de autorregulação ou de corregulação, representando a forma mais elaborada de traduzir o acordo entre os interessados relativamente a essas normas, e têm como objetivo tornar transparentes e acessíveis a todos os interessados o conjunto dessas normas e a forma da sua aplicação.

3.7. No entanto, os códigos de ética respeitam a normas deontológicas no exercício de certas profissões, cujos profissionais detêm o poder legal de se autorregular, no quadro que lhes é facultado pelas leis nacionais ou normas internacionais que regem o exercício das suas profissões liberais (médicos, advogados, jornalistas, etc.).

3.8. Os códigos de boas práticas designam antes a compilação das normas de auto ou de corregulação no sentido que se adota no presente parecer.

#### 4. O atual quadro legal europeu para a autorregulação e a corregulação

##### A) Os conceitos de «melhor legislação», de «regulamentação inteligente» e de «simplificação»

4.1. A nível da UE foi apenas a partir do Conselho Europeu de Lisboa de março de 2002 que a Comissão Europeia tomou a iniciativa conhecida genericamente sob a designação de «*Better Regulation*», a partir do plano de ação para legislar melhor a nível europeu, de junho de 2002<sup>(2)</sup>, seguido do importante acordo interinstitucional «Legislar Melhor» entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão<sup>(3)</sup>.

4.2. Legislar melhor e, se possível, menos foi sempre um dos objetivos da política do mercado único<sup>(4)</sup> sempre apoiado pelo CESE em vários pareceres<sup>(5)</sup>, com vista a encontrar as melhores formas de tornar o ambiente legislativo mais convívil e mais facilmente compreendido pelas empresas, pelos trabalhadores, pelos consumidores e pelas organizações da sociedade civil.

4.3. O CESE teve oportunidade de se pronunciar detalhada e circunstanciadamente sobre estes temas, não só respondendo às propostas da Comissão, mas propondo iniciativas próprias e inovadoras como, por exemplo, «Uma abordagem proativa do Direito: um passo para legislar melhor a nível da UE»<sup>(6)</sup>.

##### B) O lugar da autorregulação e da corregulação no atual quadro legal comunitário

4.4. Salvo o já referido «Acordo Interinstitucional Legislar melhor», forçoso é reconhecer que a questão da autorregulação e da corregulação esteve relativamente ausente das iniciativas e das preocupações da Comissão antes enunciadas<sup>(7)</sup>.

4.5. Há alguns aspetos importantes que convém salientar deste texto, designadamente:

- a) a reabertura da questão da interpretação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade previstos hoje no artigo 5.º do TUE e no seu Protocolo n.º 2, e à luz dos quais se deve equacionar a utilização de mecanismos de auto e de corregulação;
- b) o enquadramento destes mecanismos no âmbito dos programas «Legislar melhor» tendentes a «legislar menos para legislar melhor»;
- c) a clara distinção de qualquer destes mecanismos do «método aberto de coordenação» (OMC), cujos domínios estão especificados no artigo 6.º do TFUE;
- d) identicamente, a clara distinção destes mecanismos relativamente ao que usualmente se apelida de «*soft law*»<sup>(8)</sup> tais como os atos preparatórios ou informativos (por exemplo, os livros brancos e livros verdes, os planos de ação e os programas), os atos interpretativos, como por exemplo a Comunicação *De Minimis* no âmbito do direito da concorrência<sup>(9)</sup>, as conclusões, as declarações, as resoluções e, por fim, as recomendações e os pareceres, previstos no artigo 288.º do TFUE<sup>(10)</sup>.

<sup>(2)</sup> Livro Branco sobre a Governança Europeia, COM(2001) 428 final (JO C 287 de 12.10.2001), e comunicações relativas ao tema «Legislar Melhor», COM(2002) 275, 276, 277 e 278 final, de 5.6.2002.

<sup>(3)</sup> Sobre esta questão, ver com vantagem os artigos de Linda A. J. Senden, «Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet» (in *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9. 1 de janeiro de 2005) e «Soft Law and its implications for institutional balance in the EC» (in *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, n.º 2, dezembro de 2005, p. 79).

<sup>(4)</sup> Recorde-se o projeto SLIM — Simplificação da Legislação do Mercado Interno [COM(96) 559 final e COM(2000) 104].

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

<sup>(6)</sup> JO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

<sup>(7)</sup> É o caso, designadamente, dos sucessivos relatórios anuais sobre o controlo da aplicação do direito comunitário, dos vários relatórios sobre a estratégia de simplificação do quadro regulador, das frequentes análises estratégicas do programa «Legislar Melhor» na UE. Exceção a merecer uma referência são as menções feitas no documento de trabalho da Comissão — Primeiro relatório intercalar sobre a estratégia de simplificação do quadro regulador, Bruxelas, COM(2006) 690 final, de 14.11.2006.

<sup>(8)</sup> Ver definição em Linda Senden, «Soft Law and its implications for institutional balance in the EC» (in *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, n.º 2, dezembro de 2005, p. 79).

<sup>(9)</sup> Doc. C(2014) 4136 final de 25.6.2014.

<sup>(10)</sup> É a estes tipos de instrumentos e não à autorregulação ou à corregulação que a Comissão se refere, por exemplo, na sua comunicação «A política fiscal da União Europeia: prioridades para os próximos anos» [COM(2001) 260 final] (JO C 284 de 10.10.2001, p. 6), em especial no ponto 4.3.

4.6. No entanto, como decorre da sua natureza, este «acordo» apenas se traduz num «compromisso» interinstitucional e não constitui em si qualquer obrigação legal para com terceiros<sup>(11)</sup>. Por outro lado, em especial no que se refere à autorregulação, a Comissão entende que as instituições comunitárias se devem manter alheias a tais iniciativas voluntárias<sup>(12)</sup>, limitando-se a examinar se as práticas aí consagradas são conformes com as disposições do Tratado.

4.7. No que à correção diz respeito, a que o IIA parece dar clara preferência, as instituições assumem a intenção de promover acordos entre os interessados, definindo os seus contornos em atos legislativos, avaliando a sua conformidade com os textos legislativos fundamentais e com as normas que permitem a sua elaboração e controlando a sua aplicação. Não excedem, no entanto, a dezena os casos em que este desiderato se concretizou<sup>(13)</sup>.

4.8. Em qualquer dos casos, porém, **o IIA não define verdadeiramente um quadro legal para a utilização destes mecanismos a nível da UE**, a não ser no que se refere:

- a) à garantia da sua transparência;
- b) à sua não aplicação quando estejam em jogo direitos fundamentais ou opções políticas importantes;
- c) ou a situações em que as regras devam ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros.

4.9. **No Parlamento Europeu**, a questão mereceu destaque em algumas resoluções, para além do já citado Relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais referente à celebração do Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão<sup>(14)</sup>.

4.10. **O CESE**, em variadíssimos pareceres, tem insistido nas vantagens mas também nas limitações e nos objetivos precisos e bem delimitados do recurso à autorregulação e à correção<sup>(15)</sup>, cuja doutrina se pode sintetizar como segue:

- a) a «autorregulação» tem de estar em conformidade com a lei e ser por esta apoiada; tem de poder ser executada, verificada e controlada; tem igualmente de ser eficaz e proporcionar vias de recurso explícitas, particularmente a nível transfronteiras;
- b) a correção combina os elementos da legislação, muito em especial no que toca à sua natureza previsível e vinculativa, com o regime mais flexível da autorregulação. O desafio a enfrentar pela correção consiste em definir, manter e preservar objetivos políticos, permitindo ao mesmo tempo uma maior flexibilidade no quadro regulamentar;
- c) num quadro político democrático, a regulação privada deve geralmente representar um desenvolvimento ou uma aplicação da regulação pública, eventualmente supri-la em determinados domínios, incluindo tratar-se de regras não escritas de origem consuetudinária ou de regulamentos internos que o legislador e a autoridade pública entendem, explícita ou implicitamente, fazer respeitar: códigos de deontologia de certas profissões, por exemplo;

<sup>(11)</sup> Como bem explica Linda Senden in «Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet», já citado, onde se lê: «As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (“agree”, “will”), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: “The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement” (point 38). Secondly, where “agreed acts” are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties».

<sup>(12)</sup> Como claramente se afirma no plano de ação da Comissão para 2002, «ao contrário da correção, a autorregulação não envolve um ato legislativo» COM(2002) 278 final, p. 11].

<sup>(13)</sup> Cumprindo salientar:

- a) A Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho de 1 de dezembro de 1997, relativamente a um Código de Conduta no domínio da fiscalidade das empresas.
- b) O Regulamento (CE) n.º 80/2009 relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reservas (JO L 35 de 4.2.2009, p. 47). Ver mais exemplos: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

<sup>(14)</sup> Relatora: Monica Frassoni (A5-0313/2003 de 25 de setembro de 2003).

<sup>(15)</sup> Merecem uma especial referência as posições defendidas pelo CESE a partir, designadamente, dos seguintes pareceres:

- JO C 14 de 16.1.2001, p. 1, sobre a «Simplificação da Legislação do Mercado Único (OMU)»;
  - JO C 48 de 21.2.2002, p. 130, sobre a «Simplificação» (Aditamento a parecer);
  - JO C 112 de 30.4.2004, p. 4;
  - JO C 255 de 14.10.2005, p. 22, sobre «As prioridades do mercado único no período de 2005 a 2010»;
  - JO C 24 de 31.1.2006, p. 52, sobre «Melhorar a execução e o cumprimento da legislação comunitária»;
- e, em especial, no relatório de informação de 24 de janeiro de 2005.

- d) o êxito da correção e da autorregulação depende de vários fatores: a percepção do interesse geral, a transparência do sistema, a representatividade e a capacidade dos seus agentes, a existência de mecanismos de avaliação e supervisão, a eficácia do acompanhamento, comportando, se necessário, sanções, e um espírito mútuo de colaboração entre os agentes interessados e os poderes públicos e a sociedade em geral;
- e) a correção e a autorregulação apresentam múltiplas vantagens: abolição de obstáculos ao mercado único, simplificação das normas, flexibilidade e rapidez de aplicação, descongestionamento dos circuitos legislativos e corresponsabilidade dos participantes;
- f) também tem limitações, que dependem, sobretudo, da eficácia do acompanhamento e das sanções, da incerteza da adesão de todas as partes aos códigos acordados, bem como das condições de plena compatibilidade com o corpo das normas vigentes e das exigências de um enquadramento legislativo adequado no domínio da saúde, da segurança e dos serviços de interesse geral.

## 5. O papel da regulação, da autorregulação e da correção: definição e base legal

### a) a necessidade de uma base jurídica

5.1. A União Europeia define-se, no seu texto constitutivo, como uma comunidade de direito, à semelhança da noção bem conhecida de Estado de direito. Numa comunidade de direito, a validade de qualquer norma depende de uma norma habilitante que se há de encontrar desde logo no texto fundamental e sucessivamente nos vários atos legislativos da pirâmide de normas.

5.2. O texto constitutivo da UE é hoje composto pelos Tratados TUE e TFUE com o mesmo valor jurídico (artigo 1.º, terceiro parágrafo, do TUE) e a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, que dele faz agora parte integrante, também com idêntico valor (artigo 6.º do TUE). Qualquer norma do corpo jurídico da UE tem de encontrar fundamento ou base jurídica nalgum preceito deste texto constitutivo, quer se trate da atribuição de uma competência direta para legislar, quer se trate de uma delegação dessa competência (atos delegados e atos de execução regulados nos artigos 290.º e 291.º do TFUE).

5.3. As competências que à UE são reconhecidas no Tratado são exclusivamente aquelas que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros, segundo o princípio da atribuição (artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, do TUE) e de acordo com a sua natureza exclusiva ou partilhada (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do TFUE), e ainda limitadas, na sua interpretação e aplicação, pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, do TUE).

5.4. A UE apenas pode delegar o exercício das suas competências legislativas na medida em que seja expressamente autorizada para tanto e só pode delegar competências que lhe tenham sido atribuídas (artigo 13.º, n.º 2, do TUE).

5.5. Sendo que o reconhecimento pelas instituições comunitárias da UE (Conselho, PE e Comissão) de um espaço «alternativo» à sua competência legislativa não pode deixar de ser entendido como uma «delegação» das competências atribuídas, parece fundamental, para a sua validade, enquanto «normativo comunitário», que tal possibilidade de delegação esteja claramente prevista nos textos constitutivos, ainda que a forma do seu exercício, as suas modalidades de aplicação e os seus requisitos possam ser deixados para a legislação secundária.

5.6. Ora o que acontece é que em parte alguma dos textos constitutivos, incluindo a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, é possível encontrar, de forma explícita ou sequer implícita, uma tal base jurídica, nem mesmo numa interpretação muito larga do artigo 11.º do TUE.

5.7. Finalmente, o IIA também não constitui, só por si, fonte de direito comunitário, nem autoriza, com força obrigatória para terceiros, uma qualquer forma de delegação de competência em que sempre se traduz a definição que o mesmo consagra de «utilização de mecanismos de regulação **alternativos**, sempre que o Tratado não imponha especificamente a utilização de um instrumento jurídico» (ponto 16).

5.8. Independentemente da «legitimação» procurada em diversos instrumentos legais de legislação derivada e da definição mais ou menos detalhada dos princípios e das condições a que tais mecanismos devam obedecer para o efeito de serem reconhecidos a nível da UE pelas instituições com poder legislativo, **o que falta é uma norma habilitante que autorize essas instituições a abdicar do seu poder legislativo e a delegá-lo nesses mecanismos, como alternativa legítima aos instrumentos de regulação comunitária definidos nos Tratados.**

**b) instrumento específico de definição para a autorregulação e a correção**

5.9. Questão totalmente diversa será a de, em vez de se considerar que tais mecanismos correspondem uma alternativa à competência legislativa da UE, eles se traduzirem antes numa forma de **completar ou de suplementar tal legislação, num quadro legal previamente estabelecido e definido com inteira transparência.**

5.10. Julga-se, desde logo, que tal quadro deverá ser definido com caráter de generalidade, com base nos Tratados e na Carta dos Direitos Fundamentais, e não deixado a uma discricionariedade casuística, a propósito de cada ato legislativo secundário ou derivado.

5.11. Tal definição deve constar de **um acordo interinstitucional específico com caráter vinculativo nos termos do artigo 295.º do TFUE**, sujeito a possível escrutínio na sua aplicação pelo Tribunal de Justiça.

5.12. Acessoriamente, e a entender-se que cabe nas competências da UE «aconselhar» os Estados-Membros no sentido de seguirem o modelo a instituir a nível europeu nos seus ordenamentos jurídicos nacionais para as formas de auto e de correção de âmbito nacional, regional ou local, julga-se que o instrumento adequado seria uma **recomendação** que replicasse os princípios e os requisitos definidos no novo IIA e aconselhasse os Estados-Membros a adotá-los e a implementá-los aos referidos níveis no seu ordenamento jurídico interno.

5.13. Finalmente, o CESE entende que os termos deste novo acordo deverão ser submetidos ao seu parecer prévio, enquanto organismo representativo da sociedade civil organizada (artigo 304.º do TFUE).

**c) uma redefinição de conceitos fundamentais**

5.14. O novo IIA deverá redefinir de forma mais adequada à realidade os conceitos e os tipos e modalidades da autorregulação e da correção.

5.15. Na realidade, os conceitos de correção e de autorregulação constantes do atual IIA não correspondem a nenhuma das noções doutrinárias conhecidas, nem distinguem corretamente as duas modalidades em função das diferenças dos regimes jurídicos a que estão submetidas.

5.16. Por outro lado, a realidade não se esgota nos dois tipos definidos pelo IIA, sendo antes que, por exemplo, as situações em que certos regimes resultam da combinação de «*soft law*» (p. ex., recomendações) ou de acordos privados (p. ex., «*round tables*») não se acham contempladas, como identicamente no que se refere aos acordos de regulação privada transnacionais.

5.17. Finalmente, o IIA omite o papel que devem ter os organismos reguladores comunitários como «terceira parte» independente e isenta na formulação e negociação de acordos de correção, à semelhança do que se passa com vários reguladores a nível nacional em diversos setores.

**d) princípios fundamentais e requisitos essenciais**

5.18. Uma parte mais importante do futuro IIA será a definição clara e precisa, com caráter de generalidade, do conjunto de princípios fundamentais e de requisitos essenciais a que devem obedecer os mecanismos de auto e de correção para poderem ser reconhecidos e/ou aconselhados pela UE.

5.19. Importa evidenciar que formas de autorregulação a nível europeu podem ser criadas fora do quadro do IIA, com base na liberdade de contratação e de associação, as quais são inteiramente legítimas se se conformarem com os princípios gerais do direito da UE, mas que só poderão ser reconhecidas no quadro do IIA se obedecerem aos requisitos nele estabelecidos.

5.20. O atual IIA identifica já alguns deles, a que se fez referência antes, que deverão ser mantidos, ainda que eventualmente mais bem definidos, em especial nos casos identificados como de não aplicabilidade quando estejam em jogo direitos fundamentais, no caso de opções políticas importantes ou nas situações em que as regras devem ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros.

5.21. Mas a doutrina e a experiência de vários agentes económicos tem identificado toda uma série de outros princípios e requisitos, que se enunciam sumariamente:

- a) a autorregulação e correção devem inscrever-se num quadro de interesse geral e não apenas em benefício das entidades reguladas;
- b) devem observar sempre todas as prescrições legislativas e jurídicas vigentes na Europa, a começar pelos objetivos e preceitos do Tratado da UE e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Também devem ser compatíveis com o direito internacional e os acordos comerciais internacionais, em particular as disposições da OMC;
- c) devem estar sujeitas ao controlo dos órgãos jurisdicionais da UE e nacionais;
- d) a transparência deve proporcionar informação prática e acessível a todos, sem dificuldades nem custos dissuasivos, e os seus objetivos devem ser enunciados clara e inequivocamente;
- e) o grau de realização deve poder ser monitorizado segundo critérios objetivos e indicadores fiáveis previamente definidos pela Comissão, mediante estudos de impacto *ex ante* ou *ex post*, a realizar diretamente ou eventualmente confiados a avaliadores independentes, públicos ou privados, devidamente certificados;
- f) a representatividade dos seus parceiros deve ser garante da aplicação efetiva das normas acordadas e da credibilidade e eficácia dos dispositivos. A representatividade deve ser proporcional ao ramo profissional em causa, interprofissional ou setorial, bem como à amplitude das disposições acordadas a ser apreciada, se necessário, a nível quantitativo (número e proporção de filiados na organização) e, sobretudo, a nível qualitativo (capacidade para intervir no terreno, para legitimar as disposições adotadas e para impor o seu cumprimento);
- g) consultar antecipadamente as partes diretamente interessadas é também um elemento importante para justificar o valor e a qualidade das prescrições, bem como a sua eficácia.
- h) a supervisão, a avaliação e o acompanhamento dos dispositivos de auto e correção devem comportar medidas de natureza preventiva ou repressiva (sanções), como garantia da sua eficácia, destacando-se:
  - 1) mecanismos de autocontrolo e autodisciplina, incluindo estudos de impacto *ex ante* <sup>(16)</sup>,
  - 2) bases de dados que assegurem um acompanhamento mais eficaz <sup>(17)</sup>,
  - 3) adoção de uma certificação por rótulo ou «marca» de referência <sup>(18)</sup>,
  - 4) celebração de códigos nacionais em aplicação de código de conduta europeu <sup>(19)</sup>,

<sup>(16)</sup> Cabe citar:  
um mecanismo de autocontrolo estabelecido pela EFCA para garantir a aplicação do código de conduta de 1992 das sociedades de engenharia e consultoria;  
as disposições vinculativas de um código deontológico dos advogados da União Europeia, aprovado em 1988 pelo CCBE;  
a câmara de disciplina criada por um código de conduta dos administradores de bens para garantir a sua aplicação e, se necessário, impor sanções — cf. observação, admoestação e proposta de exclusão;  
a Aliança Europeia para a Ética na Publicidade (EASA), criada em 1992 para promover e coordenar a autorregulação da indústria publicitária;  
o controlo exercido pelo BDI («Bundesverband der Deutschen Industrie») da correta aplicação do acordo celebrado em 1995 em Berlim entre o governo e as empresas sobre as condições e o controlo do efeito de estufa através da redução das emissões de CO<sub>2</sub> na Alemanha, em aplicação do Acordo de Quioto.

<sup>(17)</sup> Tal é o caso, por exemplo, da base de dados dos estabelecimentos de formação de engenheiros criada em 1987 pela Federação Europeia das Associações Nacionais de Engenheiros (FEANI), em aplicação de um código deontológico europeu que garanta o reconhecimento mútuo das formações e qualificações, que conta com trinta mil filiados.

<sup>(18)</sup> É o caso do rótulo criado pelos membros do Comité Europeu de Seguros para justificar a aplicação de um código europeu de boas práticas na Internet, ou dos rótulos de segurança do comércio eletrónico adotados na sequência do código de conduta para a venda à distância.

<sup>(19)</sup> Assim ocorreu com a aplicação de um código de conduta europeu adotado em 1995 e alterado em 2004 pela Federação Europeia de Associações de Venda Direta.

- 5) estabelecimento de especificações técnicas, paralelamente às normas <sup>(20)</sup>,
  - 6) elaboração de guias operacionais de aplicação <sup>(21)</sup>,
  - 7) previsão de um sistema de sanções de natureza pecuniária (multas) ou outras, como a expulsão ou descreditação;
- i) por último, os dispositivos de auto e corregulação devem poder ser periodicamente revistos e alterados à luz da evolução das situações, legislações e aspirações dos seus signatários.

5.22. Como deverá ainda a Comissão decidir da conveniência, em termos ponderados de segurança jurídica e de flexibilidade, de fazer constar estes elementos estruturantes dos mecanismos em causa, do próprio texto do IIA ou de um anexo, com o mesmo valor jurídico, mas eventualmente suscetível de atualização mais fácil, sem prejuízo das garantias de consulta de todas as entidades interessadas.

5.23. Esta definição de carácter geral não deve prejudicar a possibilidade, que deverá constar expressamente do IIA, de, para cada instrumento legislativo que preveja o recurso a estes mecanismos, se estabelecerem condições e requisitos próprios, especificamente adequados ao setor em causa, como aliás já sucede em vários regulamentos e diretivas onde a eles se faz referência.

#### e) principais domínios prioritários de aplicação

5.24. Não se julga, em princípio, que existam áreas setoriais que devam ser excluídas em bloco.

5.25. Reconhece-se que há, no entanto, setores que, por razões conjunturais, devem merecer uma maior reserva ou uma maior precisão dos termos e condições para o uso da auto e corregulação. Referem-se, em especial, os serviços financeiros, os serviços públicos ou os serviços de interesse geral e certos domínios que, não respeitando diretamente a definição do conteúdo de direitos fundamentais, implicam a forma do seu exercício, como, por exemplo, os direitos dos consumidores, conforme referido em vários pareceres do CESE.

5.26. Os domínios de eleição são, em especial os que se referem a áreas da governança e da responsabilidade social das empresas e das relações económicas.

5.27. São assim de aplaudir certas iniciativas recentes da Comissão como a relativa à Plataforma CoP (*«Pilot Community of Practice for better self and co-regulation»*), baseada na Comunicação da Comissão sobre a Responsabilidade Social das Empresas <sup>(22)</sup> ou o apoio ao Acordo entre as principais empresas da Web para uma Internet Mais Segura, mas também a título de mero exemplo, as que resultam da Diretiva sobre o comércio eletrónico <sup>(23)</sup> e aquelas para que apontam vários instrumentos comunitários.

#### f) vantagens e inconvenientes

5.28. A identificação das vantagens da utilização de mecanismos de auto e corregulação foi feita pelo CESE em pareceres anteriores. Sumarizam-se as mais importantes, segundo pareceres anteriores do CESE: «abolição de obstáculos ao mercado único, simplificação das normas, flexibilidade e rapidez de aplicação, descongestionamento dos circuitos legislativos e corresponsabilidade dos participantes».

5.29. Mas também se recordam as suas limitações «que dependem, sobretudo, da eficácia do acompanhamento e das sanções, bem como das condições de plena compatibilidade com o corpo das normas vigentes e das exigências de um enquadramento legislativo adequado no domínio da saúde, da segurança e dos serviços de interesse geral», como referido nesses pareceres <sup>(24)</sup>.

<sup>(20)</sup> Como, por exemplo, as prescrições quantificadas de redução de consumo de energia das máquinas de lavar roupa, acordadas em 1999 pelo Conselho Europeu dos Construtores de Eletrodomésticos (CECED), em colaboração com a Comissão Europeia.

<sup>(21)</sup> É o que ocorre com:  
— as normas de formação estabelecidas, mediante um guia, em aplicação de um código de regras profissionais para os conservadores/restauradores europeus;  
— um manual de utilização para os fornecedores de serviços via Internet elaborado em 2001 pela Câmara de Comércio de Milão para promover as boas práticas neste âmbito.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(23)</sup> Diretiva 2000/31/CE (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

<sup>(24)</sup> Relatório de informação INT/204 de 24.1.2005 sobre «O estado atual da corregulação e da autorregulação no mercado único».

**g) formas alternativas de resolução de litígios**

5.30. Os dispositivos de resolução extrajudicial de litígios têm já hoje, após uma longa e conturbada gestação, uma regulamentação comunitária conferida pelo Regulamento ODR e pela Diretiva ADR<sup>(25)</sup>, que aguardam a sua implementação nos diversos Estados-Membros.

5.31. Embora não sendo essencial, do ponto de vista puramente teórico, para o estabelecimento de mecanismos de auto e de correção, o CESE entende aconselhar que o futuro IIA claramente estabeleça, como requisito de conformidade dos referidos mecanismos, serem eles sempre acompanhados pela referência à possível submissão a sistemas extrajudiciais alternativos de resolução de litígios de acordo com os referidos instrumentos comunitários.

**h) papel das instituições comunitárias, dos Estados-Membros e da sociedade civil**

5.32. Na implementação destes instrumentos todos os intervenientes no processo legislativo têm responsabilidades específicas que importa que assumam.

5.33. Desde logo à Comissão compete tomar a iniciativa de lançar as negociações com o PE e o Conselho no sentido da revisão do atual IIA, de acordo com os parâmetros aqui definidos.

5.34. A sociedade civil, e em especial o CESE, deve ser consultada sobre os termos desta negociação e o texto final do acordo deve ser submetido a parecer do CESE antes da sua adoção formal.

5.35. Os Estados-Membros, através dos seus parlamentos e no uso dos poderes conferidos pelos Tratados no âmbito da avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade, devem igualmente pronunciar-se e os respetivos governos devem comprometer-se a aplicar nas ordens jurídicas nacionais os mesmos princípios.

5.36. Por fim, ao Tribunal de Justiça e aos tribunais nacionais devem ser conferidos os poderes e os meios necessários para o controle da legalidade das medidas adotadas.

Bruxelas, 22 de abril de 2015

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(25)</sup> Regulamento (UE) n.º 524/2013 e Diretiva 2013/11/UE (JO L 165 de 18.6.2013, p. 1 e p. 63).



## ANEXO

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

O ponto seguinte do parecer da secção, que foi substituído por uma alteração adotada pela Assembleia, recolheu pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 4, do Regimento):

**Ponto 5.21, h)**

O controlo e o acompanhamento dos dispositivos de autorregulação e corregulação devem comportar medidas de natureza preventiva ou repressiva (sanções), como garantia da sua eficácia, destacando-se:

- 1) mecanismos de autocontrolo e autodisciplina, incluindo estudos de impacto *ex ante*;
- 2) bases de dados que assegurem um acompanhamento mais eficaz;
- 3) adoção de uma certificação por rótulo ou «marca» de referência;
- 4) celebração de códigos nacionais em aplicação de código de conduta europeu;
- 5) estabelecimento de especificações técnicas, paralelamente às normas;
- 6) elaboração de guias operacionais de aplicação;
- 7) previsão de um sistema de sanções de natureza pecuniária (multas) ou outras, como a expulsão ou desacreditação.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 91

Votos contra: 41

Abstenções: 28

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma política industrial para o setor europeu do vidro» (parecer de iniciativa)**

(2015/C 291/06)

**Relator: Josef ZBOŘIL**

**Correlator: Enrico GIBELLIERI**

Em 10 de julho de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

*Uma política industrial para o setor europeu do vidro*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 24 de março de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 22 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, três votos contra e seis abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1. A recessão económica teve graves consequências na indústria vidreira e provocou uma diminuição da capacidade e da produção, bem como a perda significativa de postos de trabalho. Para salvaguardar postos de trabalho e estabelecer um clima de investimento adequado que permita à indústria vidreira europeia continuar na vanguarda da inovação, é fundamental dar resposta a estes grandes desafios mediante uma política industrial europeia para o setor do vidro. Esta política deve almejar um equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade, a saber, o económico, o social e o ambiental.

1.2. A UE deve utilizar todos os instrumentos à sua disposição para relançar a procura e explorar o potencial dos produtos de vidro, a fim de apoiar a transição para uma economia hipocarbónica, energeticamente eficiente e circular e, assim, criar oportunidades importantes de negócio e emprego. Importa desenvolver iniciativas específicas, como a adoção de metas e de medidas sólidas destinadas a reduzir o consumo de energia nos edifícios, assim como o desenvolvimento rápido de um rótulo energético da UE para as janelas, o apoio à I&D, a melhoria da recolha e reciclagem de vidro e um regresso ao crescimento económico baseado em políticas para setores-chave (por exemplo, a construção, a indústria automóvel e as energias renováveis).

1.3. A política industrial para o setor europeu do vidro deve reforçar a competitividade dos fabricantes estabelecidos na Europa, garantindo condições de concorrência equitativas face aos concorrentes de fora da Europa no que toca aos custos cumulativos que decorrem da aplicação de legislação ambiental da Europa, proporcionando uma melhor regulamentação e um ambiente regulamentar estável e procurando resolver a questão dos custos elevados da energia na futura União da Energia. Neste contexto, o impacto nas PME exige especial atenção, havendo que prestar um apoio adequado sempre que necessário. A futura avaliação do impacto do custo cumulativo no setor, a ser levada a cabo pela Comissão Europeia, deve constituir a base para a implementação da agenda «Legislar melhor» preconizada pelo presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker.

1.4. Alguns setores da indústria vidreira da Europa são vítimas de práticas comerciais desleais das quais devem ser protegidos. É imperativo que a UE atue com mais rapidez e tome medidas eficazes em matéria de comércio sempre que a concorrência leal seja posta em risco. Além disso, devem ser realizadas avaliações cuidadosas dos efeitos de novos ou futuros acordos comerciais para as indústrias vidreiras estabelecidas na UE.

1.5. É necessária uma política que articule melhor os sistemas de ensino e de formação com as exigências do mercado de trabalho. A formação profissional pode ajudar durante a transição, mas a indústria vidreira europeia também necessita de atrair novos talentos e de estar na vanguarda da inovação.

1.6. A coordenação e harmonização das políticas europeias (em matéria de energia, alterações climáticas, investigação, comércio, ambiente, concorrência, emprego, etc.) constituem um aspeto essencial. O envolvimento dos parceiros sociais, em geral, e o início de um diálogo social setorial a nível europeu, em especial, poderão contribuir para uma política industrial para o setor do vidro.

1.7. A revisão do RCLE-UE após 2020 deve assentar em dados concretos e ter em conta a margem de manobra limitada de que o setor dispõe para uma maior redução das emissões de gases com efeito de estufa. Por conseguinte, a indústria vidreira deve estar completamente protegida dos riscos de fuga de carbono para além de 2020 e até que sejam feitos esforços comparáveis de redução das emissões de gases com efeito de estufa nos países concorrentes. O RCLE-UE deve garantir que as instalações vidreiras recebem a totalidade das licenças gratuitas de que necessitam de acordo com os parâmetros de referência e os níveis reais de produção. Além disso, a redução de licenças não deve ultrapassar o potencial de redução de gases com efeito de estufa estimado para o setor.

1.8. Embora um modelo de economia circular eficaz tenha vindo a funcionar nos últimos 40 anos no setor das embalagens de vidro, é necessária uma política voluntarista que permita reconhecer e apoiar os esforços deste setor e criar exemplos de sucesso noutros subsectores. Cabe incentivar, em especial, a reciclagem no setor do vidro para a construção, de modo a permitir o desenvolvimento de sistemas de recolha de vidro a nível local.

1.9. No conjunto, a indústria vidreira fez progressos notáveis no que toca à mobilização de recursos internos. Não obstante, as questões relativas às condições de concorrência equitativas, que devem ser tidas em conta na elaboração de uma política industrial eficaz para o setor do vidro, continuam, em grande medida, por resolver. Ao reconhecer a importância da indústria vidreira nas cadeias de valor, esta política deve estimular a investigação e a procura de vidro «inteligente» e de produtos com novas características.

## 2. Introdução

2.1. O vidro é um material inerte obtido a partir de uma série de recursos naturais abundantes e do vidro reciclado. Trata-se de um produto totalmente reciclável muito apreciado pelas suas principais características (ou seja, as vantagens em termos de saúde e de conforto, de preservação de bens alimentares, de iluminação natural nos edifícios, etc.). É igualmente utilizado em várias aplicações que economizam energia ou geram eletricidade renovável e em muitas aplicações de alta tecnologia. Para além disso, devido às suas características, é um material que serve de fonte de inspiração para muitos criadores, arquitetos, etc., contribuindo assim para o prestígio cultural e comercial da Europa em todo o mundo.

2.2. Em 2012, a produção total de vidro na UE ultrapassou os 33 milhões de toneladas, fazendo da UE o principal produtor de vidro a nível mundial, e representando o valor da produção cerca de 35 mil milhões de euros. Em 2013, o setor do vidro repartia-se da seguinte forma: 20 278 000 toneladas de vidro de embalagem (a Europa é o principal produtor de vidro de embalagem a nível mundial), 8 095 000 toneladas de vidro plano, 664 000 toneladas de fibra de vidro de reforço, 1 108 000 toneladas de vidro para uso doméstico, 670 000 toneladas de vidro especial e outros tipos de produtos.

2.3. A indústria do vidro emprega diretamente cerca de 200 mil trabalhadores em 200 empresas em toda a Europa, que vão desde as PME às multinacionais. Estima-se que seja responsável por mais de 500 mil postos de trabalho indiretos. A indústria concentra-se em nove países (Alemanha, Polónia, França, República Checa, Itália, Espanha, Reino Unido, Bélgica e Áustria). A indústria vidreira na UE está frequentemente estabelecida em zonas com raízes históricas e tradições familiares no fabrico do vidro.

2.4. A produção no setor abrandou consideravelmente, especialmente no setor do vidro plano (com uma redução de 20 % da produção entre 2007 e 2012), com uma consequente diminuição da capacidade e uma perda significativa de postos de trabalho.

2.5. O risco de enfraquecimento irreversível da indústria vidreira europeia tornou-se realidade. Não obstante, esta é uma indústria importante para a Europa, não apenas devido à sua excelente posição a nível mundial, mas também ao seu contributo fundamental para outros setores e tecnologias (por exemplo, tecnologias ligadas aos ecrãs táteis, energias renováveis e iluminação OLED). Por exemplo, o setor do vidro de embalagem fornece as grandes marcas europeias, que contribuem com 21 mil milhões de euros para a balança comercial positiva da Europa. O vidro desempenha um papel essencial na transição para uma economia eficiente em termos energéticos e de recursos, pelo que é importante que a Europa desenvolva uma política industrial para o setor do vidro.

## 3. A indústria vidreira europeia — características gerais

3.1. A indústria vidreira é extremamente intensiva em capital. Esta característica é mais acentuada nas fases a montante da produção vidreira, quando se fabricam os produtos de base. Deverá criar-se na Europa um setor a montante sólido e capaz de apoiar a inovação e a vitalidade da cadeia de valor.

3.2. Como resultado da crise económica, de uma queda da procura em setores-chave (nomeadamente, os setores automóvel e da construção) e da intensificação da concorrência dos produtores de países terceiros que visam o mercado da UE, podem observar-se as seguintes tendências:

- no setor do vidro plano, 12 das 62 fábricas na UE cessaram a produção. Em contrapartida, entre 2008 e 2012, construíram-se 9 novas fábricas nas regiões vizinhas (mão de obra, energia e matérias primas mais baratas e fuga de carbono), estando outras 16 previstas até 2016. Algumas fábricas têm como mercado-alvo a UE (na Argélia, por exemplo);
- no que diz respeito ao vidro de embalagem, não foi construída nenhuma fábrica nova na Europa, mas foram anunciadas 13 novas unidades de produção em países terceiros;
- o setor da fibra de vidro foi igualmente afetado. De um total de nove produtores na UE, um encerrou e todos os outros foram reestruturados, tendo prescindido de 45 % dos seus trabalhadores desde 2008;
- o setor da louça de mesa também está a atravessar um processo de reestruturação e a indústria do cristal perdeu muitas PME e postos de trabalho (nomeadamente, na Boémia e Murano).

3.3. Nalguns grandes setores do vidro observam-se atualmente as seguintes tendências de investimento:

- no setor da construção, os grupos do setor do vidro plano têm estratégias de investimento globais. Nos últimos anos as estratégias deram prioridade aos investimentos fora da Europa, principalmente devido à falta de procura na UE. Além disso, os investimentos do setor são canalizados para locais onde é expectável encontrar potencial de crescimento e um ambiente industrial favorável às empresas;
- no setor do vidro automóvel, a escolha do local do investimento depende principalmente dos construtores automóveis. A proximidade dos locais em que se investe relativamente aos construtores automóveis constitui um fator decisivo por razões logísticas;
- no setor do vidro de embalagem são investidos, em média, 610 milhões de euros anualmente. Dada a necessidade de proximidade, o vidro de embalagem é uma indústria local ligada aos setores da alimentação e das bebidas, bem como ao farmacêutico (mais de 50 % das garrafas e frascos de vidro são entregues aos clientes num raio de 300 km). No entanto, há uma grande pressão de materiais concorrentes para esses mercados;
- no setor da louça de mesa e do vidro doméstico, a maior parte dos investimentos ocorrem fora da Europa devido à grande pressão sobre os custos. Esta situação é agravada pelo grande volume de importações provenientes da Ásia e do Médio Oriente;
- o setor da fibra de vidro de reforço é verdadeiramente global e enfrenta recorrentemente práticas de dumping (nomeadamente da China), pelo que as decisões relativas à localização dos investimentos são extremamente sensíveis aos custos.

3.4. Apesar destas tendências alarmantes, a Europa ainda goza de uma posição de liderança. O longo passado do setor na Europa proporcionou-lhe experiência, conhecimentos e uma mão de obra qualificada. As suas indústrias continuam a investir em I&D tanto em técnicas de produção avançadas como em produtos, serviços e redes mais sofisticados.

#### 4. Sustentabilidade

4.1. A sustentabilidade enquanto princípio orientador é um conceito global e todas as políticas aplicadas e ações desenvolvidas devem ser avaliadas com base neste princípio. A política industrial para o setor do vidro deve almejar um equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade, a saber, o económico, o social e o ambiental.

##### A DIMENSÃO ECONÓMICA DA SUSTENTABILIDADE

4.2. Embora 80 % das trocas comerciais na indústria vidreira ocorram na UE, a concorrência externa está a aumentar em alguns subsectores. É, por conseguinte, importante que haja uma política industrial para o setor do europeu vidro que reforce a competitividade dos fabricantes estabelecidos na Europa.

4.3. Esta política industrial deve dar resposta às seguintes questões:

- o elevado custo da energia na Europa (por exemplo, 37 % dos custos de produção do vidro plano) e o impacto da política em matéria de clima neste setor de utilização intensiva de energia;
- os custos cumulativos gerados pela aplicação da legislação ambiental da Europa, sem assegurar condições de concorrência equitativas face aos concorrentes de países terceiros e sem disponibilizar apoio financeiro para as adaptações necessárias, em particular, às PME;
- a necessidade que as indústrias vidreiras caracterizadas por ciclos de investimento longos têm de uma melhor regulamentação e de um ambiente regulatório estável, que apoie a tomada de decisões a longo prazo.

4.4. É necessário proteger as indústrias vidreiras da Europa das práticas comerciais desleais. Tanto o setor das fibras de vidro contínuas como o setor do vidro plano e do vidro especial são objeto de práticas comerciais desleais de concorrentes chineses, pelo que a Comissão Europeia deve manter-se vigilante no que se refere ao incumprimento das regras. De modo geral, é imperativo que a UE atue com mais rapidez e tome medidas comerciais eficazes sempre que a concorrência leal seja posta em risco. Adicionalmente, devem ser realizadas avaliações cuidadosas dos efeitos de novos ou futuros acordos comerciais para as indústrias vidreiras estabelecidas na UE.

4.5. A UE ainda não recuperou da crise financeira inicial e está a ser afetada por um constante défice de investimento. O investimento na UE caiu mais de 430 mil milhões de euros desde o pico atingido em 2007. Os níveis de investimento na UE estão entre 270 mil milhões de euros a 340 mil milhões de euros abaixo dos níveis sustentáveis históricos. Os parques investimentos comprometem a recuperação a curto prazo e prejudicam o crescimento a longo prazo da indústria vidreira<sup>(1)</sup>. Dado o valor acrescentado dos produtos de vidro, a UE deveria utilizar todos os instrumentos à sua disposição para explorar o potencial destes produtos com vista a apoiar a transição para uma economia hipocarbónica e energeticamente eficiente. Deve incentivar-se mais a investigação e o desenvolvimento, tendo em conta o enorme potencial do setor do vidro para gerar efeitos indiretos. Tal pressupõe uma política baseada num regresso coordenado ao crescimento económico.

4.6. Poder-se-á explorar melhor o potencial do setor do vidro plano adotando metas e medidas sólidas destinadas a reduzir o consumo de energia nos edifícios, bem como desenvolvendo rapidamente um rótulo energético da UE para as janelas. A substituição de janelas ineficientes por vidros de alta eficiência permitiria poupar até 100 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano e contribuiria, ao mesmo tempo, para a criação de postos de trabalhos a nível local. Do mesmo modo, ao possibilitarem a produção de materiais compósitos ligeiros, as fibras de vidro de reforço contribuem para os esforços da UE para descarbonizar o seu setor dos transportes.

4.7. Num estudo de 2008, realizado para a Comissão Europeia sobre a competitividade do setor do vidro<sup>(2)</sup>, foram identificados corretamente os pontos fortes e fracos da indústria, assim como as oportunidades e ameaças com que esta se depara. A indústria vidreira fez progressos notáveis. Não obstante, as questões relativas às condições de concorrência equitativas, que devem ser tidas em conta na elaboração de uma política industrial eficaz para o setor do vidro, continuam, em grande medida, por resolver.

#### A DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE

4.8. A recessão económica mundial e as tendências industriais acima descritas causaram perdas de postos de trabalho na indústria vidreira. Os bastiões da indústria vidreira foram particularmente afetados devido ao encerramento de instalações de fusão de vidro e às subseqüentes perdas indiretas de postos de trabalho. Em toda a Europa também se perderam postos de trabalho nas atividades de transformação ao longo da cadeia de valor, por exemplo, nas PME.

4.9. Uma política industrial eficaz para a UE tem de ter em conta as especificidades setoriais. No setor do vidro, deve mobilizar mecanismos de coordenação e de cooperação, a fim de acompanhar o processo de reestruturação. As autoridades nacionais e regionais têm um papel importante a desempenhar, em colaboração com os parceiros sociais, na abordagem da dimensão social da transição económica.

4.10. O desenvolvimento da indústria do vidro depende igualmente da sua capacidade para manter e desenvolver as qualificações e competências da sua mão de obra, sendo por conseguinte, essencial continuar a fomentar estes conhecimentos técnicos europeus. É necessária uma política que garanta a adequação da educação, a formação e o emprego e que articule melhor os sistemas de ensino e de formação com as exigências do mercado de trabalho.

<sup>(1)</sup> Plano de investimento do Presidente Jean-Claude Juncker — Um Plano de Investimento para a Europa — COM(2014) 903 final, ficha descritiva 1.

<sup>(2)</sup> ECORYS *et al.* — Contrato-quadro para a realização de estudos de competitividade setorial para a Comissão Europeia — Competitividade do setor do vidro, 2008.

4.11. Num mercado de trabalho aberto e dinâmico, a indústria vidreira europeia tem de se tornar mais atrativa, sobretudo para os jovens. Os investimentos em eficiência energética no setor dos edifícios, a melhoria da recolha e reciclagem do vidro e a I&D e inovação na indústria vidreira criarão inúmeras oportunidades de emprego.

4.12. A política industrial para o setor do vidro deve ser precedida de um diálogo social setorial que permita aos parceiros sociais trocarem informações sobre todos os aspetos pertinentes e de interesse comum para o futuro deste setor na Europa.

#### A DIMENSÃO AMBIENTAL DA SUSTENTABILIDADE

4.13. A indústria vidreira é energeticamente intensiva, pelo que reduzir o consumo de energia constitui simultaneamente um imperativo económico e um objetivo permanente. Nas últimas décadas, a indústria vidreira tem vindo a reduzir o seu consumo de energia por unidade produzida a fim de satisfazer a procura da Europa (entre 1970 e 2000, a indústria do vidro plano diminuiu 55 % o consumo de energia e duplicou a produção). No entanto, como sublinhado no parecer CESE 1205/2009, a indústria vidreira já atingiu os limites físicos dos conhecimentos atuais e as melhores técnicas disponíveis de produção vidreira estão já a ser aplicadas de forma generalizada. Por conseguinte, a margem para reduzir ainda mais o consumo de energia no fabrico de vidro é muito limitada.

4.14. A indústria vidreira está abrangida pelo RCLE e todos os seus setores são considerados com estando expostos a um risco de fuga de carbono. A avaliação quantitativa levada a cabo em 2014 pela Comissão Europeia revelou um aumento de 20 % do risco de fugas de carbono no setor do vidro plano, em comparação com a anterior avaliação levada a cabo em 2009. O RCLE é responsável pela rápida diminuição da atribuição de licenças de emissão a título gratuito aos setores expostos ao risco de fuga de carbono, o que enfraquece a competitividade de setores da indústria vidreira estabelecidos na Europa face aos de países terceiros. A indústria vidreira deve estar completamente protegida dos riscos de fuga de carbono até que sejam feitos esforços comparáveis de redução das emissões de gases com efeito de estufa nos países concorrentes. Esta proteção eficaz contra a fuga de carbono deve garantir que as instalações com um melhor desempenho em matéria de gases com efeito de estufa recebem a totalidade das licenças gratuitas. Devem ser tidos em conta os níveis reais de produção. O número de licenças de emissão a título gratuito não deve diminuir mais rapidamente do que o potencial estimado de redução de gases com efeito de estufa do setor. De um modo geral, o novo pacote de medidas para o clima vai claramente além da capacidade de atenuação do setor. Seria mais fácil alcançar o objetivo da descarbonização nos setores não abrangidos pelo RCLE, como o dos edifícios.

4.15. O modelo de economia circular tem funcionado eficazmente nos últimos 40 anos no setor das embalagens de vidro (71 % das garrafas de vidro recicladas na UE). Para reconhecer e apoiar os esforços da indústria, a UE deve considerar a possibilidade de dar prioridade aos materiais permanentes nas suas políticas em matéria de embalagens e resíduos, uma vez que estes podem ser reciclados indefinidamente sem nunca perder a sua qualidade.

4.16. Cabe incentivar a reciclagem no setor do vidro destinado à construção. Devem ser considerados vários instrumentos políticos, a fim de permitir o desenvolvimento das iniciativas a nível local em matéria de recolha e reciclagem de vidro de construção. A nível europeu, devem estabelecer-se objetivos individuais para tipos específicos de resíduos de construção e demolição e poderia tornar-se obrigatória a realização de auditorias antes da demolição ou renovação de edifícios do setor terciário, o que proporcionaria um aumento do desmantelamento, triagem e recolha de vidraças para reciclagem.

4.17. A reciclagem é crucial para a indústria vidreira, uma vez que a utilização de resíduos de vidro contribui para reduzir a energia necessária à fusão do vidro e diminuir as emissões de CO<sub>2</sub>. Tem potencial para gerar emprego no setor e contribuir para o objetivo da UE de lograr uma economia circular.

Bruxelas, 22 de abril de 2015

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Promover o mercado único europeu associando a engenharia biomédica ao setor dos serviços médicos e de cuidados de saúde»**

(2015/C 291/07)

**Relator: Edgardo Maria IOZIA**

**Correlator: Dirk JARRÉ**

Em 10 de julho de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

*Promover o mercado único europeu associando a engenharia biomédica ao setor dos serviços médicos e de cuidados de saúde.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 24 de março de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 23 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, um voto contra e duas abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1. A engenharia biomédica não é uma mera subcategoria da medicina moderna. Com efeito, é em larga medida pelo recurso aos produtos da engenharia biomédica que a medicina moderna obtém progressos importantes<sup>(1)</sup>.

1.2. O setor da engenharia biomédica assumirá uma relevância crescente devido ao desenvolvimento tecnológico e ao potencial das novas técnicas para melhorar os cuidados e a reabilitação, e constitui um progresso significativo em termos de cuidados de saúde e de qualidade de vida. A engenharia biomédica não é, evidentemente, o único setor de relevo neste contexto, mas está a ganhar uma importância cada vez maior.

1.3. A Europa enfrenta uma procura crescente de serviços de saúde de qualidade, a preços acessíveis, seguros e permanentemente fiáveis num momento em que as despesas públicas estão sob pressão. Face ao aumento da população idosa e à diminuição da matéria coletável, chegou a altura de a União Europeia repensar os seus sistemas de saúde numa perspetiva de acessibilidade, eficiência e sustentabilidade.

1.4. A bem de uma população saudável com acesso a assistência adequada no século XXI, é necessário adotar abordagens de engenharia de sistemas que permitam reconfigurar as práticas de cuidados em consonância com a evolução das necessidades e integrar as redes informáticas da saúde a nível local, regional, nacional e global.

1.5. Há que considerar o acesso aos serviços e cuidados de saúde como um direito fundamental. O CESE sublinha a importância de associar estreitamente os utilizadores potenciais dos produtos da engenharia biomédica — com destaque para os doentes e respetivas famílias, mas sem descurar os profissionais médicos e de saúde — aos processos de decisão para que, em conjunto com os especialistas do setor, definam a orientação da investigação em engenharia biomédica e a conceção dos produtos e serviços que dela resultam, de modo que estes satisfaçam necessidades e preferências concretas, sejam fáceis de gerir e, portanto, mais eficazes. Também há que ter em conta questões de acessibilidade, de segurança, de eventual independência e de proteção de dados.

1.6. Importa promover o acesso às técnicas biomédicas e a serviços afins, sobretudo nos países que apresentam lacunas significativas nestes domínios. Embora as medidas no setor da saúde relacionadas com o envelhecimento, a saúde em linha, a promoção da saúde e a formação já tenham beneficiado de financiamento, recomenda-se vivamente maior utilização dos fundos estruturais na área do bem-estar neste domínio.

1.7. A criação de um mercado único que integre a engenharia biomédica no setor dos serviços médicos e de cuidados de saúde, em articulação com as TIC e com abordagens sistemáticas no domínio da informática da saúde, incluindo a aquisição, gestão e utilização das informações no domínio da saúde e na telemedicina, trará enormes vantagens para a União Europeia e melhorará substancialmente a qualidade e a eficiência dos cuidados médicos para todos.

---

<sup>(1)</sup> J.F. Kennedy, André C. Linnenbank, EAMBES (audição do CESE).

1.8. O CESE é a favor de «mais Europa» em moldes mais eficazes no setor da saúde, com base em quatro vertentes essenciais:

- harmonização da legislação em vigor;
- aplicação da legislação em vigor;
- atividades de investigação, desenvolvimento e inovação;
- igualdade de acesso, com atenção especial aos grupos vulneráveis da sociedade.

1.9. O CESE preconiza e recomenda que se adotem medidas com vista a:

- garantir plenamente a igualdade e a universalidade do acesso aos cuidados de saúde;
- prestar apoio contínuo às questões relacionadas com a saúde no sistema de ensino e nas atividades de investigação e inovação;
- incentivar os responsáveis políticos a criarem um sistema destinado a comunicar a inovação;
- melhorar a qualidade das informações do mercado e a ele destinadas;
- partilhar informações com o público em geral para fomentar confiança na inovação;
- assegurar a comunicação tanto horizontal como vertical;
- reforçar os controlos do mercado para garantir a segurança dos consumidores;
- reforçar o processo de normalização dos dispositivos médicos;
- integrar as receitas eletrónicas nas estratégias nacionais de todos os países da UE;
- garantir a acessibilidade, a interoperabilidade e as fontes abertas para a saúde em linha;
- alterar o sistema no sentido de substituir a supervisão microfinanceira pela aferição de resultados;
- dar mais visibilidade ao papel e ao importe da indústria de dispositivos médicos na economia e nos cuidados de saúde, consagrando, por exemplo, uma secção específica à engenharia biomédica e aos serviços de cuidados na página do sítio <http://ec.europa.eu/research/health>;
- consolidar o financiamento da investigação e do desenvolvimento, bem como do desenvolvimento de produtos <sup>(2)</sup>;
- financiar a gestão, a divulgação e a exploração da inovação;
- rever todos os sistemas de reembolso e de financiamento, visto que a situação atual é, na maior parte dos casos, extremamente difícil, e pode conduzir à perda considerável de competências e de profissionalismo.

1.10. A Europa deveria seguir o exemplo americano e reconhecer esta disciplina como um domínio científico autónomo, o que também contribuiria para fomentar a competitividade internacional das empresas europeias.

1.11. O CESE apoia os objetivos da UE no sentido de:

- melhorar a saúde das pessoas, disponibilizando informações que podem salvar vidas através de instrumentos de saúde em linha;
- aumentar a qualidade e o acesso aos cuidados de saúde, tornando a saúde em linha parte integrante da política da saúde e coordenando as estratégias políticas, financeiras e técnicas dos Estados-Membros;
- reforçar a eficácia, a convivialidade e a aceitação dos instrumentos de saúde em linha, envolvendo os profissionais e os doentes nas estratégias neste domínio, nos processos de conceção e na aplicação dos mesmos.

---

<sup>(2)</sup> Manfred Bammer, diretor da unidade de sistemas biomédicos do AIT (audição do CESE).



1.12. A formação e a empregabilidade dos engenheiros biomédicos e biomoleculares são fatores estratégicos para o desenvolvimento de uma sociedade avançada, visto que a relação estreita entre as atividades produtivas e a saúde humana é agora cada vez mais essencial para a organização social e, por conseguinte, para as indústrias de produção de *hardware* e de serviços.

1.13. As principais atividades que atualmente requerem especialistas em engenharia biomédica são as seguintes:

- fabrico, comercialização e avaliação de dispositivos médicos e de equipamento (de prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação), materiais especiais, dispositivos implantáveis, próteses e sistemas robóticos para aplicações biomédicas;
- estratégias relativas à aplicação e manutenção dos aparelhos e sistemas biomédicos;
- serviços de engenharia clínica em estabelecimentos de saúde públicos e privados, no mundo do desporto e do entretenimento;
- telemedicina e aplicações telemáticas no diagnóstico e no tratamento de doenças;
- informática médica, designadamente sistemas de informação de saúde e *software* para o tratamento de dados biomédicos e de imagiologia biomédica;
- biotecnologia e engenharia celular;
- indústria farmacêutica e indústria alimentar, para analisar e quantificar a interação entre os medicamentos/substâncias e os parâmetros biológicos;
- indústria transformadora de um modo geral, no tocante à ergonomia dos produtos e processos e ao impacto das tecnologias na saúde humana.

1.14. O quadro regulamentar europeu e nacional não conseguiu acompanhar o ritmo célere da evolução tecnológica, em particular no domínio do fabrico aditivo, o que gera uma dupla necessidade de regulamentação: por um lado, de regulamentação específica que trate sobretudo de questões de normas e de certificação e, por outro, de uma reavaliação da legislação vigente do ponto de vista do fabrico aditivo.

1.15. Um aspeto que suscita particular preocupação é o facto de se considerarem os dispositivos médicos como produtos industriais que podem, por isso, ser certificados por entidades privadas. Por este motivo, cumpre elaborar uma garantia de certificação de qualidade mais específica e adequada. O CESE apoia a resolução do Parlamento Europeu de 2 de abril de 2014 relativa aos dispositivos médicos.

1.16. Importa prestar especial atenção ao papel dos programas de investigação espacial, que também podem conduzir a inovações fundamentais no campo da medicina.

1.17. O CESE recomenda que a Comissão inicie um estudo sobre a engenharia biomédica na Europa, analisando os seus benefícios para a indústria e os serviços de cuidados de saúde. É essencial examinar a interação entre as políticas que afetam o mercado da saúde e as que dizem respeito ao setor da engenharia biomédica.

1.18. A execução de um programa de saúde coerente, apostado na aplicação eficaz das novas tecnologias no setor dos cuidados de saúde requer, pelo menos, dez anos, o que não se coaduna com os mandatos da Comissão Europeia de apenas cinco anos, implicando mudanças constantes de visão e de estratégia. Urge delinear uma visão estável e objetivos fixos que constituam a pedra angular de um setor da saúde eficiente no futuro. Cabe assegurar a igualdade e a universalidade do acesso aos cuidados de saúde através da inovação de produtos e serviços, bem como da adoção de uma perspetiva de longo prazo e de políticas e estratégias coerentes com vista à realização dos objetivos.

## 2. Introdução

2.1. «Deve ser nossa ambição partilhada garantir a todos os cidadãos europeus o acesso à cultura digital, à conectabilidade à rede e à saúde, bem como assegurar que a Europa agarra a oportunidade e assume a liderança neste mercado em expansão e altamente inovador», Neelie Kroes, antiga vice-presidente da Comissão Europeia.

2.2. «A engenharia biomédica é uma ciência interdisciplinar assente na medicina, na biologia e na engenharia. É fundamental para uma série de tecnologias muito inovadoras e de produtos ou processos do setor dos cuidados de saúde. Cumpre encarar a engenharia biomédica como uma área autónoma na ótica de uma utilização mais eficaz dos recursos e da plena exploração das oportunidades que dela decorrem. É, pois, importante que a UE reconheça o pleno potencial da engenharia biomédica e, por conseguinte, promova a investigação colaborativa neste domínio». Esta foi a definição de engenharia biomédica avançada no seminário de peritos sobre «Engenharia biomédica», realizado no Parlamento Europeu em 27 de março de 2012.

2.3. A engenharia biomédica, ou engenharia médica e biológica, abrange domínios como a eletrónica biomédica, a biomecatrónica, a bioinstrumentação, os biomateriais, a biomecânica, a biónica, a engenharia celular, de tecidos e genética, a engenharia clínica, a engenharia aplicada às neurociências, a imagiologia médica e de diagnóstico, a bioengenharia ortopédica, a engenharia de reabilitação, a fisiologia de sistemas, a bionanotecnologia e a neuroengenharia.

2.4. A engenharia biomédica é um setor-chave para a competitividade europeia. Eis alguns dados<sup>(3)</sup> ilustrativos:

- dimensão atual do mercado na ordem dos cem mil milhões de euros (prevê-se que até 2020 o mercado mundial atinja 514 mil milhões de dólares);
- 25 mil empresas, 90 % das quais PME;
- 575 mil postos de trabalho;
- setor com mais pedidos de patentes: 10 412 em 2012;
- ciclo de vida curto dos produtos (cerca de 18 meses);
- no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020, oito mil milhões de euros afetados pela UE à investigação na área da saúde (de um total de oitenta mil milhões de euros ao longo de sete anos);
- no quadro da parceria da Europa para a saúde (2008-2014) da IMI (Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores), cinco mil milhões de euros concedidos em partes iguais pela Comissão Europeia e pela EFPIA<sup>(4)</sup>.

2.5. O envelhecimento da sociedade, o agravamento das doenças crónicas e os custos crescentes dos cuidados de saúde são desafios que estão a assumir contornos globais. Dado que a tecnologia desempenha um papel-chave no setor da saúde e dos cuidados, as atividades de investigação, inovação, segurança e desenvolvimento em engenharia biomédica relacionadas com os serviços médicos e de cuidados de saúde constituem reptos significativos de importância socioeconómica crescente na sociedade atual.

2.6. Um bom estado de saúde é essencial para o bem-estar, a prosperidade económica e o desenvolvimento sustentável. O setor da saúde é impulsionado pelos progressos científicos e tecnológicos, o que tem impacto no emprego, na inovação, no desenvolvimento sustentável e no crescimento. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a tecnologia da saúde é importante para aumentar a qualidade dos serviços de saúde e de cuidados, inclusive a resolução de problemas de saúde e a melhoria da qualidade de vida.

2.7. São de destacar os seguintes desafios importantes:

- enfoque no reforço da prevenção e do diagnóstico precoce utilizando novas tecnologias;
- medicina baseada na eficiência e não apenas na prova (por exemplo, aplicando novos processos em matéria de cuidados de saúde com o auxílio de suportes tecnológicos como os telesserviços);
- comprovação de uma boa relação custo-eficácia, algo que é amiúde muito difícil devido à heterogeneidade dos sistemas de financiamento no domínio dos cuidados de saúde na Europa;

<sup>(3)</sup> Ruxandra Draghia-Akli, diretora da Direção E — Saúde, DG Investigação e Inovação, Comissão Europeia (audição do CESE).

<sup>(4)</sup> Ver nota 3.

- situações marcadas pela multiplicidade de partes interessadas com interesses em concorrência;
- o facto de que, consoante a classificação e a invenção dos dispositivos médicos, podem passar dez anos desde a fase inicial de conceção à fase de reembolso.
- adoção agilizada de medidas eficazes em termos de custos, inclusive com base nas tecnologias emergentes e eventualmente à distância, mediante o estabelecimento de sistemas de reembolso adequados.

2.8. O novo domínio da medicina de precisão pode <sup>(5)</sup> contribuir para abordar as questões seguintes:

- cada doente é diferente e possui sequências únicas;
- é necessária uma medicina «por medida»;
- os clones são geneticamente diferentes e coexistem no cancro;
- surgem subclones após o tratamento por seleção ou devido a novas mutações;
- a eficácia do tratamento depende da composição genética;
- capacidade do prognóstico baseado na sequenciação para adaptar a intensidade do tratamento.

2.9. Embora o Quarto Programa-Quadro de Investigação e Inovação (1998) reconhecesse a disciplina da engenharia biomédica, a política atual da UE neste domínio é fragmentada. Nos EUA, a engenharia biomédica é considerada uma área separada, com técnicas próprias de metodologia e análise.

2.10. Segundo a OCDE, as despesas globais de saúde corresponderam, em média, a 9,3 % do PIB nos países da OCDE em 2012, em comparação com 16,9 % do PIB nos EUA, a percentagem mais elevada dos países da OCDE <sup>(6)</sup>. Na Europa, depende-se em média 10,4 % do PIB em cuidados de saúde. Deste valor, cerca de 7,5 % são afetados às tecnologias médicas, existindo diferenças significativas entre os Estados-Membros da UE. Além disso, as despesas em tecnologia médica na Europa rondam os 195 euros *per capita* (média ponderada), em comparação com 380 euros nos EUA <sup>(7)</sup>.

2.11. Prevê-se que, nos próximos anos, a engenharia biomédica será o mercado de trabalho em mais rápido crescimento nos EUA. Segundo as previsões do US Bureau of Labor Statistics (BLS) a procura de engenheiros biomédicos aumentará 27 % entre 2012 e 2022 <sup>(8)</sup>.

2.12. Em 2012 e 2013, a profissão de engenheiro biomédico ficou em primeiro lugar numa classificação dos melhores empregos nos EUA (*Best Jobs in America*) <sup>(9)</sup>.

2.13. Na Europa, o setor emprega diretamente cerca de 575 mil pessoas, tratando-se em muitos casos de trabalho altamente qualificado, inovador e de elevado valor. Há quase 25 mil empresas de tecnologia médica, 95 % das quais são PME que também investem em investigação e desenvolvimento. Atualmente, a dimensão do mercado estima-se *grasso modo* em 100 mil milhões de euros. Com base no preço de fábrica, calcula-se que o mercado europeu da tecnologia médica corresponda a cerca de 30 % do mercado mundial. É o segundo maior mercado de tecnologia médica depois dos EUA (que detêm cerca de 40 % do mercado global) <sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Ștefan N. Constantinescu, chefe da Unidade de Transdução de Sinal e de Hematologia Molecular, membro do Instituto Ludwig de Pesquisa do Cancro e do Instituto de Duve, da Universidade Católica de Lovaina (audição do CESE).

<sup>(6)</sup> Estatísticas da saúde da OCDE para 2014.

<sup>(7)</sup> «The European Medical Technology Industry in Figures» [O setor da tecnologia médica europeia em números], MedTech Europe 2013.

<sup>(8)</sup> <http://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

<sup>(9)</sup> <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

<sup>(10)</sup> Ver nota 7.

2.14. A Comissão Europeia está a rever ativamente a legislação e os requisitos tecnológicos aplicáveis aos dispositivos e aos diagnósticos, para além de participar em atividades no domínio da transmissão eletrónica de conhecimentos e competências.

2.15. A indústria da tecnologia médica contribui significativamente para a economia e a competitividade europeias, pois fornece um grande número de postos de trabalho de alta qualidade, atrai investimentos estrangeiros consideráveis e cria polos de inovação. Este setor encerra um enorme potencial de mercado à escala mundial que importa explorar.

2.16. As nanotecnologias desempenham um papel muito importante neste contexto<sup>(11)</sup>, sendo atualmente possível desenvolver abordagens inovadoras utilizando nano e biomateriais nos seguintes domínios:

- Cancro
- Aterosclerose
- Doença de Alzheimer
- Diabetes
- Artrite
- Oftalmologia
- Deficiências
- Doenças inflamatórias e infecciosas.

Atualmente há na UE mais de setecentas empresas no setor da nanomedicina e dos biomateriais, e investiu-se 650 milhões de euros no Sétimo Programa-Quadro<sup>(12)</sup>.

2.17. Um ótimo exemplo da cooperação indispensável neste domínio é a iniciativa «MedTech Flanders» na Flandres, Bélgica<sup>(13)</sup>, que responde de forma global a todos os requisitos necessários para avançar na aplicação da inovação biomédica — da cooperação transetorial à otimização de processos, incluindo a utilização eficiente dos recursos humanos e os aspetos financeiros:

ajuda as empresas MedTech existentes no tocante a:

- criação de redes internas e partilha de conhecimentos;
- visibilidade externa;
- partilha de equipamentos e infraestruturas;
- questões de regulamentação e de qualidade (QARA);
- recursos humanos e recrutamento;
- reembolsos;
- acesso a capitais;
- mentoria empresarial;
- desenvolvimento de novas empresas/atividades;
- agrupamento de médicos, técnicos e empresários;
- relação mais próxima entre a tecnologia e a inovação e os doentes;
- reforço do ecossistema geral;
- melhor apoio aos ensaios clínicos;

---

<sup>(11)</sup> Ver parecer do CESE sobre «Nanociências e Nanotecnologias — Plano de Ação para a Europa 2005-2009» (OJ C 185 de 8.8.2006, p. 1).

<sup>(12)</sup> Nicolas Gouze, secretário-geral da Plataforma Tecnológica Europeia para a Nanomedicina (audição do CESE).

<sup>(13)</sup> Pascal Verdonck, NCBME (Comité Nacional de Engenharia Biomédica), professor catedrático de engenharia biomédica na Universidade de Gante, diretor do Instituto Maria Middelaers, Gante (audição do CESE).

- sistemas de recolha de dados;
- cuidados de saúde mais eficientes e eficazes (em termos de custos).

### 3. Observações

3.1. As possibilidades geradas pela oferta de tratamentos cada vez mais personalizados e a conceção sofisticada de fármacos, dispositivos, tratamentos e *software* por medida estão a criar novas oportunidades para as indústrias e as PME europeias. Além disso, o vasto setor, ainda em rápida expansão, da prestação de cuidados gerais aos idosos, às pessoas com deficiência e aos doentes crónicos, em particular ao domicílio, torna a assistência à autonomia no domicílio numa questão importante a ter em conta, visto que melhora a qualidade de vida e a segurança em casa, sobretudo para as pessoas que não dispõem de meios para usufruírem dos centros de prestação de cuidados. As novas tecnologias devem contribuir para melhorar a saúde e a segurança no trabalho e permitir que os profissionais do setor tenham mais tempo para prestar assistência personalizada às crianças, às pessoas idosas, aos portadores de deficiência e aos doentes crónicos.

3.2. Em 2 de abril de 2014, o Parlamento Europeu adotou uma resolução legislativa sobre a proposta de regulamento da Comissão Europeia relativo aos dispositivos médicos. Uma das medidas mais importantes é a participação da Agência Europeia de Medicamentos (EMA) na regulamentação dos dispositivos médicos, nomeadamente na qualificação e monitorização dos organismos notificados; outra medida prende-se com o reforço do papel dos demais organismos, incluindo o novo Grupo de Coordenação dos Dispositivos Médicos (GCDM), composto por representantes das autoridades competentes dos Estados-Membros, e o Comité de Avaliação dos Dispositivos Médicos (CADM), um grupo de peritos científicos que assiste o GCDM. A resolução do Parlamento Europeu defende que sejam estabelecidos requisitos mais exigentes em matéria de competência para os organismos notificados, bem como «organismos notificados especiais» para categorias específicas de dispositivos.

3.3. A Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores (IMI), lançada em 2008, é a maior iniciativa público-privada da Europa. Tem por objetivo acelerar o desenvolvimento de medicamentos melhores e mais seguros para os doentes, através do apoio a projetos de investigação colaborativa e da criação de redes de peritos do setor industrial e do meio universitário, a fim de impulsionar a inovação farmacêutica na Europa.

3.4. A aplicação das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) aos sistemas de saúde e de prestação de cuidados pode aumentar a sua eficiência, melhorar a qualidade de vida e fomentar a inovação nos mercados da saúde. O novo plano de ação Saúde em Linha visa enfrentar e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento de um sistema de saúde em linha plenamente amadurecido e interoperável na Europa, em consonância com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e da Agenda Digital para a Europa. O artigo 14.º da diretiva relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços, que institui a rede de saúde em linha, representa mais um passo no sentido de uma cooperação formal entre os Estados-Membros no domínio da saúde em linha.

3.5. Neste contexto, convém prestar especial atenção à questão das receitas eletrónicas. A Grécia divulgou boas práticas neste domínio, provando que a saúde em linha não é um luxo mas uma necessidade. A primeira versão das orientações da UE em matéria de receitas eletrónicas, que deveriam ter sido adotadas em novembro de 2014, visa facilitar a interoperabilidade das receitas eletrónicas além-fronteiras, a fim de poderem ser facilmente reconhecidas em qualquer país da União Europeia.

3.6. No âmbito do *Future internet Challenge eHealth* (FICHe), um projeto colaborativo de assistência e coordenação cofinanciado pela Comissão Europeia, há fundos disponíveis para as pequenas e médias empresas (PME) e as empresas em fase de arranque (*start-ups*) europeias na área da saúde em linha que pretendam desenvolver aplicações inovadoras neste domínio recorrendo à tecnologia FIWARE.

3.7. A medicina avançada deve:

- ser eficaz em todas as situações, garantindo a mobilidade mesmo para as pessoas com doenças graves;
- passar a privilegiar as estratégias preventivas em detrimento dos tratamentos reativos;
- passar a privilegiar as abordagens personalizadas em detrimento de modelos únicos;
- reforçar a capacitação e a participação dos doentes;
- melhorar os mecanismos de proteção de dados.

3.8. A inovação crescente ao nível dos dispositivos, materiais e processos, assim como a rápida mutação em setores como a biotecnologia requerem uma legislação flexível, sem os encargos burocráticos adicionais que dificultam o acesso dos doentes às tecnologias inovadoras. Neste contexto, a adoção de atos delegados afigura-se pertinente na medida em que digam respeito a requisitos técnicos.

#### 4. Desafios e oportunidades

4.1. De acordo com a Federação Internacional de Engenharia Médica e Biológica, a engenharia biomédica enfrenta desafios e oportunidades nos seguintes domínios:

- TIC no setor da medicina e dos cuidados de saúde;
- cirurgia minimamente invasiva;
- sensores biomédicos;
- diagnósticos;
- imagiologia médica e visualização de dados;
- materiais inteligentes;
- engenharia celular e de células estaminais;
- nanotecnologia;
- modelização e simulação de sistemas fisiológicos e do corpo humano como um todo.

4.2. Graças à utilização cada vez mais eficaz dos dispositivos médicos e à utilização integrada de dispositivos médicos e de medicamentos (nomeadamente a eletroquimioterapia) o cancro é agora considerado uma doença crónica, tendo a esperança de vida e a qualidade de vida quase triplicado nos últimos dez anos.

4.3. A tecnologia médica inovadora traz benefícios extremamente importantes para os cidadãos europeus, ajudando-os a viver uma vida mais saudável durante mais tempo. Muitas pessoas que padeciam de doenças crónicas, deficiências ou dores crónicas podem agora viver uma vida normal ou quase normal. Eis alguns exemplos:

- A utilização de endopróteses coronárias no tratamento de doenças cardiovasculares reduziu o número de mortes por ataque cardíaco e de pessoas com insuficiência cardíaca.
- Os diabéticos têm agora acesso a tecnologias muito rigorosas de monitorização do teor de glicose no sangue, o que reduz o risco de complicações decorrentes da diabetes, como a cegueira e lesões dos nervos periféricos.
- O uso de técnicas cirúrgicas minimamente invasivas no tratamento dos aneurismas permite que o período de recuperação seja de cerca de quatro semanas, em comparação com o período superior a um ano das técnicas menos recentes.

4.4. Incumbe ao inovador domínio da impressão 3D um papel fundamental na futura capacitação dos médicos, investigadores e fabricantes de dispositivos médicos. As tecnologias de impressão 3D permitem a personalização numa grande variedade de aplicações no campo da medicina, produzindo dispositivos completamente adaptados a cada indivíduo. Existem já várias áreas de aplicação para a impressão 3D, mediante a utilização de materiais especializados que têm de cumprir normas rígidas e vinculativas em matéria de biocompatibilidade (materiais biocompatíveis, materiais destinados a entrar em contacto com fármacos, etc.). Além disso, está prevista legislação sobre o tratamento a dar aos produtos fabricados com impressoras 3D e sobre a definição das aplicações desses produtos no campo da medicina.

#### 5. Ensino e desenvolvimento da engenharia biomédica na Europa

5.1. Nas suas conclusões de 20 e 21 de março de 2014, o Conselho Europeu insta a Comissão e os Estados-Membros «a colmatarem prioritariamente as lacunas nas áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática, com uma maior participação da indústria».

- 5.2. O CESE exorta a Comissão a velar pelo acompanhamento adequado deste pedido do Conselho Europeu a nível europeu, nacional e local.
- 5.3. A futura Estratégia Europa 2020 deve incluir medidas para promover a qualidade e a disponibilidade das denominadas «competências STEM» (ciências, tecnologia, engenharia e matemática) tanto no setor privado como no setor público.
- 5.4. A engenharia biomédica nos serviços médicos e de cuidados pode ter um papel preponderante no confronto dos desafios sociais mais gerais, como as alterações demográficas, a redução da matéria coletável e o aumento da procura de estabelecimentos de saúde.
- 5.5. A este propósito, a Organização Mundial da Saúde reconhece a necessidade de um maior número de engenheiros biomédicos para conceber, avaliar, regular, manter e gerir os dispositivos médicos, bem como para assegurar, por via da formação, a sua utilização segura nos sistemas de saúde de todo o mundo <sup>(14)</sup>.
- 5.6. Os Estados-Membros devem adotar programas de cuidados de saúde e planos de ação coerentes e de longo prazo para fomentar investigação inovadora, novas tecnologias e ensino de elevada qualidade no campo biomédico e noutras áreas relevantes da engenharia.
- 5.7. A UE deve promover um mercado único na indústria europeia de tecnologia médica, nomeadamente mediante uma normalização adequada no domínio da engenharia biomédica em articulação com os serviços de cuidados de saúde, as TIC e a informática médica. Tal poderia oferecer enormes vantagens à indústria europeia e melhorar a qualidade dos cuidados médicos.
- 5.8. Cabe prestar especial atenção às PME no que respeita, por exemplo, ao acesso ao financiamento para as empresas em fase de arranque (*start-ups*), à promoção da inovação na cooperação entre as PME e os institutos de investigação pertinentes e às medidas para facilitar a comercialização das suas invenções.
- 5.9. A engenharia biomédica é a área da engenharia em mais rápido crescimento, sendo atualmente considerada uma das carreiras profissionais mais promissoras. Faz a ponte entre as disciplinas da medicina e da biologia e as da engenharia e contribui para reforçar e aumentar a eficiência dos cuidados de saúde a nível global. Os engenheiros biomédicos concebem e constroem dispositivos inovadores, como membros e órgãos artificiais, equipamentos de imagem de nova geração e próteses avançadas, para além de aperfeiçoarem os processos relativos aos testes genéticos e à produção e administração de medicamentos.
- 5.10. Enquanto os EUA fizeram progressos no desenvolvimento do ensino e da formação nesta área, a Europa, apesar de dispor de um vasto setor biotecnológico de engenharia médica e biológica e de excelentes sistemas de ensino, tem dificuldade em estabelecer normas uniformes devido aos obstáculos de natureza jurisdicional que ainda persistem a nível nacional. A iniciativa Biomedea, lançada em 2004, tem por objetivo desenvolver e estabelecer normas académicas e profissionais neste domínio.
- 5.11. A engenharia biomédica deve ser reconhecida na Diretiva Qualificações Profissionais da UE <sup>(15)</sup>.
- 5.12. Há que velar pela complementaridade entre as estratégias europeias e nacionais no domínio dos serviços de saúde e de cuidados e as políticas de investigação universitária a fim de consolidar uma base ampla de conhecimentos e experiências que permita facilitar a colaboração com a indústria (em particular com as PME), fomentar o desenvolvimento das empresas em fase de arranque (*start-ups*) e promover as colaborações internacionais. Há que promover a integração das novas tecnologias emergentes e das ciências biomédicas para torna Europa uma líder mundial no campo da tecnologia médica (enfrentando os verdadeiros desafios da medicina).
- 5.13. Ao abrigo do projeto Tempus CRH-BME, 150 universidades em toda a Europa oferecem um total de 309 programas de bacharelato, mestrado e doutoramento em engenharia biomédica. O programa de mestrado europeu Cemacube, lançado no âmbito do programa Erasmus Mundus 2009-2013 da Comissão Europeia, visa fomentar a cooperação entre as instituições de ensino superior e os docentes universitários na Europa e nos países terceiros. O Erasmus Mundus já não funciona como um programa curricular, pelo que deixaram de estar disponíveis bolsas no âmbito do programa Cemacube.

Bruxelas, 23 de abril de 2015

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(14)</sup> Sítio web da OMS, última visita em 23 de março de 2015: [http://www.who.int/medical\\_devices/support/en/](http://www.who.int/medical_devices/support/en/)

<sup>(15)</sup> André C. Linnenbank, secretário-geral da EAMBES (audição do CESE).

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 507.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 22 E 23 DE ABRIL DE 2015

**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 europeu — A dimensão urbana das políticas da UE — Principais características de uma agenda urbana da UE»**

[COM(2014) 490 final]

(2015/C 291/08)

**Relator: Etele BARÁTH**

Em 18 de julho de 2014, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões europeu — A dimensão urbana das políticas da UE — Principais características de uma agenda urbana da UE*

[COM(2014) 490 final].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 26 de março de 2015.

Na 507.ª reunião plenária de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 23 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 151 votos a favor, dois votos contra e duas abstenções, o seguinte parecer:

#### 1. Conclusões e recomendações

1.1. A crise financeira persistente continua a entravar o crescimento da competitividade económica da UE, o reforço da coesão social e territorial e mesmo a preservação do nível atual desta. A União está hoje mais longe de concretizar os objetivos da Estratégia Europa 2020 do que estava em 2010, devido às políticas europeias, ou, para ser mais preciso, devido às lacunas na sua aplicação.

1.2. O CESE considera que a nova Comissão Europeia, recentemente entrada em funções, e as orientações que publicou, intituladas «Um novo começo para a Europa», terão um impacto significativo no desenvolvimento das cidades e das zonas urbanas, bem como, por arrastamento, no teor da agenda urbana, já que definem novas prioridades nos domínios da cooperação em matéria de governação, do desenvolvimento de instrumentos económicos e financeiros e da tomada de riscos, assim como do desenvolvimento do capital humano e das infraestruturas físicas, ou ainda da criação de redes ao nível europeu.

1.3. O CESE entende que a reforma da governação económica e o reforço da sua eficiência e eficácia requerem, tendo em conta os novos recursos financeiros e as condições da sua utilização, uma reavaliação do papel das cidades e das zonas urbanas no desenvolvimento económico, na criação de emprego e na implantação das condições sociais e ambientais necessárias, bem como um esforço no sentido de adaptar melhor esse papel às missões que lhes cabem.



1.4. O CESE chama a atenção para a necessidade, paralelamente à elaboração e à adoção de uma agenda urbana, de adaptar às condições alteradas pelo programa de investimentos estratégicos os objetivos definidos nos programas operacionais que, em virtude dos acordos de parceria em curso, também utilizam os fundos estruturais e de coesão europeus. Pode ser necessário conceber e aplicar novos instrumentos e modelos de financiamento para possibilitar um desenvolvimento urbano integrado.

1.5. O Comité Económico e Social Europeu apoia e complementa as posições formuladas nos seus pareceres anteriores de que é importante, oportuno e necessário definir uma agenda urbana e torná-la numa política europeia de pleno direito a fim de preencher as lacunas atuais. Até 2050, 80 % da população da UE viverá em zonas urbanas. A prosperidade da União depende, já atualmente, da prosperidade das cidades.

1.6. Poderia ser gerado um valor acrescentado considerável se houvesse um maior recurso às cidades e aos seus sistemas regionais, à exploração das vantagens económicas e sociais decorrentes da governação a vários níveis e a uma coordenação territorial e urbana das diversas políticas setoriais, mas isso tornaria necessário igualmente uma nova abordagem e novos esforços da parte das autoridades europeias. Contudo, a falta de coordenação que tem caracterizado a evolução neste domínio pode provocar, a nível local ou regional, situações de crise social ou ambiental suscetíveis de constituir uma ameaça para o desenvolvimento do ambiente urbano em geral.

1.7. Da mesma forma, as parcerias que podem ser criadas aos diferentes níveis e a participação estruturada do mundo económico e da sociedade civil nas várias etapas do processo de decisão, desde a elaboração à execução, gerarão valor acrescentado. O CESE propõe que se reforce o papel da planificação estratégica, baseada numa ampla participação democrática, e se intensifique a participação e o controlo por parte dos cidadãos no âmbito destes processos de planeamento.

1.8. A agenda urbana deveria permitir desenvolver de forma inovadora e harmoniosa a política, a administração, a economia, as infraestruturas e o papel dos intervenientes da sociedade civil, garantindo ao mesmo tempo o máximo respeito dos recursos naturais.

1.9. O CESE considera que, para estabelecer as bases da nova agenda urbana, é necessário desenvolver igualmente uma estratégia para a rede urbana europeia, com base nos resultados obtidos até à data. Tal estratégia teria por missão estabelecer laços entre, por um lado, as políticas setoriais e, por outro, a rede das aglomerações tal como concretamente localizada no espaço.

1.10. No quadro da revisão intercalar da Estratégia Europa 2020, é possível e necessário desenvolver o quadro de uma agenda urbana com um calendário diferenciado, a mais longo prazo, baseado na coordenação e no princípio da subsidiariedade.

1.11. O órgão de concertação «de alto nível», cujos membros são oriundos dos 28 Estados-Membros da UE e que foi criado com vista a reforçar a governação das estratégias macrorregionais, poderia desempenhar o papel de principal guardião de uma governação coordenada e assente na parceria da agenda urbana, contanto que os parceiros sociais e económicos e os representantes dos interesses regionais sejam associados aos seus trabalhos.

1.12. O CESE recomenda que a Comissão Europeia desenvolva as capacidades de gestão que lhe permitirão executar as tarefas ligadas à execução coordenada da agenda urbana proposta e às suas atividades de acompanhamento e avaliação. Nesse contexto, seria útil criar um grupo de trabalho de alto nível sobre o desenvolvimento das cidades, em paralelo com o Grupo Interserviços da Comissão sobre Desenvolvimento Urbano. Este grupo de trabalho teria por missão elaborar igualmente uma agenda urbana europeia coerente e eficaz, a aplicar até 2050.

## **2. A necessidade de definir uma agenda urbana**

2.1. Na sua comunicação, a Comissão Europeia salienta que «ainda que o papel das cidades no desenvolvimento económico, social e cultural, bem como o seu potencial de criação de habitats mais eficientes em termos da utilização de recursos, tenham há muito sido reconhecidos, a resposta política a nível europeu e nacional tem sido lenta e fragmentada, com a proliferação de iniciativas setoriais insuficientemente integradas».

2.2. «Estes pontos de vista são defendidos por várias partes interessadas a nível da UE, nacional e local, que consideram ser necessária a definição de uma agenda urbana da UE. Em resposta a estes apelos, a Comissão Europeia organizou um Fórum das Cidades com o objetivo de lançar o debate sobre a necessidade de uma agenda urbana à escala da UE. Na sequência do Fórum das Cidades, os Estados-Membros discutiram a necessidade de desenvolver uma agenda urbana da UE, em reconhecimento da solicitação e das expectativas do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões europeu, de associações de municípios e das próprias cidades, bem como da sua vontade de se empenharem no processo».

2.3. Com base num amplo consenso entre os Estados-Membros, a Comissão submeteu a debate público a sua proposta relativa à elaboração de uma agenda urbana da UE.

2.4. Em resposta a este convite, o Comité Económico e Social Europeu elaborou um parecer com base nos elementos conhecidos até à data e na comunicação.

2.5. No entanto, o CESE considera que o seu parecer deve ir além das questões da atualidade relativas à agenda urbana e formular orientações a longo prazo, suscetíveis de, por um lado, assistir a Comissão Europeia no desenvolvimento de uma agenda adequada e, por outro, de ajudar os Estados-Membros a desempenhar eficazmente as suas funções no quadro da execução dessa agenda.

2.6. As cidades europeias e as respetivas redes, pela sua complexidade e pelo papel de primeiro plano que desempenham e desempenharão no futuro no desenvolvimento do continente, assim como pelo seu papel essencial no desenvolvimento da Europa, constituem valores especiais e únicos da Europa.

2.7. A Europa encontra-se perante uma série de reptos cada vez mais prementes ligados à economia, à sociedade em sentido lato e ao ambiente. Estes desafios têm uma dimensão territorial, mas sobretudo urbana, particularmente marcada. De um modo geral, é nas cidades ou na periferia das mesmas que se concentram flagelos como, por exemplo, a pobreza, a exclusão social e a degradação do ambiente<sup>(1)</sup>. Estes problemas constituem um desafio cada vez maior, sobretudo nos bairros que já enfrentam outras desvantagens.

2.7.1. O CESE recorda que as migrações geram algumas tensões. Por um lado, a emigração oriunda das regiões e cidades europeias em atraso de desenvolvimento ou que conhecem um desenvolvimento mais lento está a aumentar, o que significa uma perda de valor considerável para os territórios afetados, ao passo que, por outro lado, o processo de imigração para a UE constitui um desafio tanto cultural como económico para as sociedades urbanas.

2.8. Ao mesmo tempo, é sobretudo nas cidades e nas regiões circundantes que se pode responder a estes desafios. Efetivamente, as zonas urbanas bem organizadas e geridas com discernimento são os ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento económico, à utilização eficiente dos recursos, à inovação económica e social e à inclusão social<sup>(2)</sup>.

2.8.1. A governação da União Europeia registou uma evolução significativa, nomeadamente graças às respostas dadas à crise ao longo da última década. As mensagens enviadas até hoje pelas instituições que assistiram ao surgimento de novas forças e os resultados da avaliação intercalar da Estratégia Europa 2020 colocam a tónica sobretudo no crescimento económico, na criação de emprego, na inovação e na inclusão social.

2.8.2. A preservação e o enriquecimento dos valores democráticos europeus, cujas raízes estão intimamente ligadas à história do desenvolvimento das cidades, representam uma missão de importância fundamental para o futuro.

2.9. As cidades europeias de dimensões e níveis de desenvolvimento diferentes, bem como as respetivas redes, são, pelas suas características históricas, tanto os guardiães como o viveiro desses papéis e capacidades distintos que o mundo moderno designa através do conceito de inovação.

2.9.1. Como a recente crise revelou, a economia das zonas metropolitanas resiste melhor às flutuações cíclicas da economia mundial. É de presumir que esta maior resistência está ligada à diversificação que caracteriza a economia das grandes cidades, à solidez dos laços que aí se desenvolvem e, daí, à forte capacidade de renovação e adaptação das metrópoles. Todavia, a agenda urbana da UE deveria prestar especial atenção ao desenvolvimento adequado da economia local, nomeadamente das micro e pequenas empresas, bem como dos setores da venda a retalho e do artesanato.

2.9.2. Uma parte importante dos problemas sociais que se concentram com tanta acuidade nas cidades pode ser resolvida através de soluções inovadoras. Como no caso da economia, as cidades são o principal espaço de inovação social nas suas diferentes formas. É a complexidade dos sistemas urbanos e do seu funcionamento que permite a renovação da economia, o desenvolvimento e o reforço de novos modelos de economia.

2.9.3. A fim de reforçar a capacidade de renovação, importa continuar a promover a ligação em rede das cidades e as diferentes formas de disseminação das boas práticas no que respeita aos diversos aspetos das políticas urbanas, assim como contribuir para aumentar o valor acrescentado europeu.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 490 final.

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

2.10. Por conseguinte, e também em virtude das considerações acima, há que acolher favoravelmente a iniciativa da Comissão relativa à elaboração de uma agenda urbana e apoiar os esforços no sentido de assegurar que a elaboração e o desenvolvimento da política urbana resulte de uma ampla consulta.

2.10.1. A sociedade civil deseja continuar a participar neste processo, na sua versão renovada e estruturada.

### 3. Agenda urbana da UE

3.1. Se, até à data, a UE optou, e vai continuar a optar, por não elaborar uma política urbana que consista numa intervenção direta no desenvolvimento das cidades, não foi apenas devido ao princípio da subsidiariedade e dos valores que regem a governação a vários níveis mas sim também porque o desenvolvimento urbano, e de uma maneira geral o das zonas habitadas, assenta numa lógica diferente que encara a dimensão espacial como um fator determinante, ao contrário da maior parte das políticas setoriais.

3.2. Quando a União Europeia dotou a sua política de coesão económica e social de um objetivo de coesão territorial, passou uma etapa decisiva colocando os seus instrumentos ao serviço de intervenções com um impacto concreto na estrutura espacial da sociedade, da economia e do ambiente europeus.

3.3. Os resultados e as lacunas identificados até à data revelaram, porém, que embora a política de coesão tenha sido completada pela territorialidade, não atingiu totalmente os seus objetivos. Esta não se concretizou plenamente, uma vez que não existe uma política de síntese e de coordenação que formule orientações no que respeita:

— à aplicação ao nível regional e local das políticas setoriais elaborados ao nível superior, pan-europeu, por um lado;

— à cooperação de caráter individual e autorregulada entre as regiões e os municípios, por outro lado <sup>(3)</sup>.

3.4. Há que garantir que o conteúdo desta política de coordenação respeite o princípio da subsidiariedade.

3.5. O triplo objetivo da Estratégia Europa 2020 — um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo — só deixará de ser uma abstração quando as relações económicas, ambientais e sociais entre estes três elementos tiverem expressão concreta. As interações entre eles terão lugar nos sistemas urbanos de diferentes níveis, onde poderão ser definidas e medidas, o que permitirá desenvolver de forma eficaz e eficiente este triplo objetivo.

3.5.1. A realização dos objetivos fundamentais da UE nos sistemas urbanos, por exemplo, mediante a utilização crescente das tecnologias da informação e comunicação ou a sensibilização para as questões energéticas a nível urbano (como as iniciativas «cidades inteligentes»), contribuirá para reforçar a competitividade da União.

3.6. Uma agenda urbana da UE só é concebível se assentar nos objetivos revistos da Estratégia Europa 2020, na estratégia a longo prazo da nova Comissão apoiada pelo Parlamento Europeu e na consideração recíproca dos interesses regionais e de desenvolvimento urbano a longo prazo, baseados nos valores históricos.

3.7. Convém que a futura agenda urbana vele por que as cidades e as suas regiões, as áreas metropolitanas, possam, mediante uma governação fundamentalmente orientada para o equilíbrio, garantir que:

— os processos que constituem tanto as atividades orientadas para o mercado e a economia, reguladas por leis baseadas no interesse, como a renovação social fundada nos valores históricos favoreçam o crescimento de forma coordenada, protegendo simultaneamente o ambiente;

— se reúnam de forma coerente e harmoniosa as condições de base da renovação, ou seja, uma mão de obra qualificada, sistemas de prestação de serviços baseados em infraestruturas desenvolvidas e um ambiente social e natural inclusivo, elementos graças aos quais as cidades contribuem de modo fundamental e insubstituível para a atividade económica <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Ver nota 1.

<sup>(4)</sup> Ver nota 1.

3.8. As relações mais importantes existentes entre as políticas europeias e o desenvolvimento urbano podem ser definidas em função do nível de mão de obra e infraestruturas exigido, bem como do ambiente necessário para as diferentes atividades. A «produção» destes três fatores determinantes é uma prerrogativa dos sistemas urbanos.

3.8.1. Há que ter em conta que, embora as políticas da UE — nomeadamente as que preveem medidas económicas e financeiras — e os elementos essenciais da Estratégia Europa 2020 se concentrem no médio e longo prazo, o horizonte temporal de algumas políticas setoriais europeias pode ser muito diferente. Por exemplo, no caso do desenvolvimento de infraestruturas, pode oscilar entre 30 e 50 anos.

3.8.2. As cidades, as suas capacidades e os seus valores, a sociedade local e a qualidade do ambiente construído e natural resultam de um longo processo histórico e evoluem e adaptam-se mais lentamente.

3.8.3. Foi dada uma resposta a este desafio através da regionalização dos sistemas urbanos, da criação de redes urbanas, do reforço da coordenação regional e, de forma geral, da cooperação interinstitucional, iniciativas que permitem garantir a diversidade a par da especialização. A relativa estabilidade do desenvolvimento das funções urbanas, os conhecimentos e as capacidades adquiridas, bem como as competências desenvolvidas tendo em vista a cooperação, criam um ambiente favorável à renovação constante e à inovação.

3.8.4. Tendo em vista a elaboração da agenda urbana, importa chamar a atenção para a diversidade das redes europeias de cidades e para a grande variedade de cidades, que suscitam diferentes abordagens, nomeadamente:

- o desenvolvimento urbano integrado, que ocorre quando as políticas de desenvolvimento urbano e os instrumentos de que dispõem são suficientemente flexíveis para permitir também a sua aplicação eficaz às diferentes condições e especificidades sociais, económicas e ambientais das cidades, garantindo, assim, a otimização das sinergias entre as políticas;
- a política diferenciada que abrange toda a rede de cidades, numa ótica de compreensão e de influência real dos múltiplos processos de cooperação entre as cidades europeias.

3.9. Para o efeito — e para lançar os fundamentos da agenda urbana —, é necessário desenvolver também uma estratégia para a rede urbana europeia, com base nos resultados obtidos até à data. A União Europeia poderia, deste modo, trazer um valor acrescentado significativo à generalização de resultados específicos no domínio do desenvolvimento urbano.

3.9.1. Uma tal estratégia teria por missão estabelecer ligações entre, por um lado, as políticas setoriais e, por outro, a rede das aglomerações tal como se encontra concretamente implantada no território. Poderiam ser elaboradas estratégias diferentes para os diversos elementos da rede urbana desta estratégia, no âmbito de um quadro europeu único.

3.9.2. A estratégia para a rede urbana europeia seria uma orientação de natureza territorial complementar à política setorial da UE<sup>(5)</sup>.

3.9.2.1. A estratégia estabelece, num contexto diferenciado mas simultaneamente único e equilibrado, orientações para o desenvolvimento das pequenas, médias e grandes cidades, bem como das suas redes, tendo em conta as especificidades dos fatores que desempenham um papel crucial neste desenvolvimento.

3.10. Um dos resultados positivos da crise que está a chegar ao fim é uma reflexão mais aprofundada sobre a abordagem «para além do PIB», a divulgação de interpretações mais diferenciadas e diversificadas do conceito de desenvolvimento.

3.10.1. Nada justifica mais a urgência de uma agenda urbana do que o facto de serem, de forma decisiva, os sistemas urbanos e municipais a desempenhar um papel crucial no desenvolvimento de indicadores que refletem fundamentalmente a qualidade de vida e que ultrapassam os fatores incluídos até à data no PIB.

#### 4. Funções de coordenação

4.1. As medidas regulamentares de carácter geral da Comissão Europeia para o período de 2014-2020, os «contratos de parceria» e os programas operacionais com instrumentos para a sua implementação não estão a colmatar totalmente a lacuna existente entre o sistema de governação macroeconómica da Comissão, os objetivos da Estratégia Europa 2020 e os instrumentos de aplicação da política de coesão. Este facto confirma a necessidade de desenvolver uma política urbana integrada.

<sup>(5)</sup> Ver nota 1.

4.1.1. As políticas que permitem intervenções integradas constituem um elemento indispensável de um processo decisório a vários níveis e coordenado <sup>(6)</sup>.

4.1.2. Tendo em conta os desfasamentos sistémicos descritos anteriormente, é possível integrar de forma setorial as necessidades dos sistemas e redes urbanos nas políticas temáticas (setoriais) mediante uma política de coordenação que se centraria em alguns fatores cruciais, que permitiria aos sistemas que evoluem e se adaptam lentamente cooperar — principalmente através do desenvolvimento de redes — a fim de responder às exigências a curto prazo, e disporia de um sistema de gestão estratégica e de um órgão de execução operacional, capazes de elaborar e aplicar correções mediante ações baseadas num acompanhamento permanente.

4.1.3. O órgão de concertação «de alto nível», cujos membros são oriundos dos 28 países da UE e que foi criado com vista a reforçar a governação das estratégias macrorregionais, poderia ser o elo que falta, enquanto guardião da aplicação da política de coordenação proposta.

4.1.3.1. No seu formato atual, este órgão ainda não está suficientemente desenvolvido. A participação dos intervenientes territoriais e parceiros socioeconómicos é indispensável, tanto na definição das políticas e na elaboração das estratégias como em todas as fases da sua aplicação.

4.2. No âmbito da governação das cidades e dos sistemas regionais circundantes, há que salientar as cooperações representativas de uma liderança política eleita democraticamente, de interesses económicos independentes e do sistema de valores da sociedade.

4.2.1. Para o CESE, é da máxima importância que a participação da sociedade civil (representantes dos meios socioeconómicos e dos interesses diversos) seja um elemento indiscutível da governação da União a vários níveis, em todas as fases, desde a elaboração da decisão até ao controlo da execução.

4.2.2. A representação dos interesses horizontais e de política territorial, por um lado, e socioeconómicos, por outro, assegurada respetivamente pelo Comité das Regiões europeu e pelo CESE, que se complementam mutuamente, é um elemento essencial da governação da União <sup>(7)</sup>.

4.3. No âmbito da elaboração da agenda urbana, é importante que seja dada prioridade — tendo especialmente em conta a transformação da governação económica e financeira numa política orientada para o desenvolvimento — a um pequeno número de fatores, que permitam alcançar um equilíbrio entre sistemas divergentes e suscetíveis de constituir uma base para agir com eficácia e eficiência.

4.3.1. Também a este respeito, há que reiterar a proposta relativa à criação de um grupo de alto nível ou de um grupo de trabalho sobre o desenvolvimento das cidades, paralelo ao Grupo Interserviços da Comissão sobre Desenvolvimento Urbano. Este grupo de trabalho teria por missão elaborar uma agenda urbana europeia coerente e eficaz, a aplicar até 2050.

4.3.2. Esta proposta orienta-se no mesmo sentido da apresentada pelo Comité das Regiões europeu no seu parecer COTER-V-046 (107.<sup>a</sup> reunião plenária de 25 e 26 de junho de 2014), segundo a qual convém associar estreitamente as cidades e os órgãos de poder local e regional à elaboração de um Livro Branco sobre uma agenda urbana integrada, e também está em consonância com o acordado na reunião ministerial informal realizada durante a Presidência grega (Atenas, 24 de abril).

Bruxelas, 23 de abril de 2015

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(6)</sup> Ver nota 1.

<sup>(7)</sup> Ver nota 1.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 para pagamentos diretos, no que se refere ao ano civil de 2015»**

[COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD]

(2015/C 291/09)

Em 7 de abril de 2015, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 43, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento prevista no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 para pagamentos diretos, no que se refere ao ano civil de 2015*

[COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD].

Considerando que já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta nos respetivos pareceres no JO C 271 de 19.9.2013, p. 143, adotado em 22 de maio de 2013 (\*) e no JO C 424 de 26.11.2014, p. 73, adotado em 5 de junho de 2014 (\*\*), o Comité decidiu, na 507.<sup>a</sup> reunião plenária, de 22 e 23 de abril de 2015 (sessão de 22 de abril), por 152 votos a favor, dois votos contra e sete abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida nos documentos mencionados.

Bruxelas, 22 de abril de 2015.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

(\*) 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 no que se refere ao ano civil de 2013» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 143).

(\*\*) Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa a taxa de ajustamento dos pagamentos diretos previstos no Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, no que se refere ao ano civil de 2014» (JO C 424 de 26.11.2014, p. 73).



ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**