C/2025/774

11.2.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho RESTORE – Apoio Regional de Emergência à Reconstrução, que altera o Regulamento (UE) 2021/1058 e o Regulamento (UE) 2021/1057

[COM(2024) 496 final — 2024/0275(COD)]

(C/2025/774)

Relator-geral: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Consulta	Conselho da União Europeia, 14.11.2024 Parlamento Europeu, 25.10.2024
Base jurídica	Artigo 164.º, artigo 175.º, n.º 3, artigo 178.º e artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em plenária	4.12.2024
Reunião plenária n.º	592
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	138/0/0

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) manifesta de forma clara a sua solidariedade e o seu apoio às pessoas gravemente afetadas pelas recentes catástrofes naturais na Europa Central, Oriental e Meridional. Quando as catástrofes climáticas atingem as regiões da UE, a Europa torna-se mais forte, agindo em conjunto e mantendo-se unida.

1.2. O CESE reconhece que as consequências das alterações climáticas e da escassez de recursos já estão, infelizmente, a fazer-se sentir. Por conseguinte, temos de nos adaptar a uma realidade nova. Apesar de a UE estar, corretamente, empenhada em evitar o agravamento da situação, não estamos preparados para emergências climáticas, crises energéticas e catástrofes naturais imprevistas.

1.3. A crise climática é uma questão sistémica que ultrapassa fronteiras, pelo que exige uma mudança sistémica na forma como a nossa economia funciona, sendo fundamental que os governos se comprometam a encontrar soluções sistémicas, em vez de se limitarem a abordar os sintomas do problema.

1.4. O CESE considera que serão necessárias medidas imediatas, simples e eficazes para atenuar as consequências sociais, territoriais e económicas de tais catástrofes naturais. As regiões da UE necessitarão de extensas obras de reconstrução para recuperar destas catástrofes.

1.5. O CESE acolhe com agrado as flexibilidades previstas na proposta da Comissão para apoiar os países afetados, tendo em conta que as catástrofes naturais têm um impacto grave e duradouro no tecido social e económico das regiões da UE.

1.6. O CESE manifesta o seu apoio à política de coesão enquanto instrumento de investimento a longo prazo da UE, embora reconheça que as catástrofes naturais extremas podem comprometer o seu desenvolvimento a longo prazo.

1.7. O CESE salienta que o princípio fundamental da política de coesão, que consiste em não deixar ninguém nem nenhuma região para trás, se mantém firme e válido, e que os parceiros da sociedade civil estão dispostos a continuar a trabalhar para o defender, através de uma política forte de investimento da UE.

1.8. Na sua recente Resolução – Não deixar ninguém para trás: Por uma política de coesão inclusiva e participativa em apoio da coesão social, económica e territorial ([1]), o CESE faz referência, de forma veemente e clara, a uma política de coesão que é a mais importante política de investimento a longo prazo da UE para reduzir as disparidades regionais, económicas e territoriais.

1.9. O CESE considera que a UE necessita de um novo mecanismo de financiamento estável e sólido, que deve ser adaptável, flexível e estar pronto para responder a crises novas e emergentes nos próximos anos e décadas. É crucial que o funcionamento de tal mecanismo, mais centrado em respostas céleres e urgentes, seja coerente com as políticas abrangentes da UE em matéria de clima, ambiente e energia, que a longo prazo reduzirão a dependência de respostas de emergência e protegerão a humanidade e o mundo natural.

1.10. O CESE exorta a Comissão Europeia a colaborar estreitamente com os Estados-Membros, os órgãos de poder local e as organizações da sociedade civil com vista a utilizar quanto antes e o mais eficazmente possível as possibilidade de apoio às regiões afetadas. As organizações da sociedade civil, os trabalhadores, as pequenas e médias empresas (PME) e as organizações não governamentais (ONG) foram gravemente prejudicados pelas catástrofes naturais, pelo que uma parte substancial dos fundos deve ser destinada a estes intervenientes, permitindo-lhes recuperar dos graves danos.

1.11. O CESE insta o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovarem o regulamento em apreço com celeridade, para que este possa ser adotado o mais rapidamente possível. A dimensão do desafio exige uma resposta coletiva e mais coordenada, especialmente tendo em conta que a estação fria se aproxima a passos largos.

2. **Observações gerais**

2.1. *Antecedentes e descrição da proposta*

2.1.1. A Comissão Europeia apresentou a proposta de regulamento RESTORE – Apoio Regional de Emergência à Reconstrução, que altera o Regulamento (UE) 2021/1058, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), e o Regulamento (UE) 2021/1057, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), em resposta às inundações na Europa Central e Oriental e aos incêndios em Portugal, provocados pela tempestade Boris em setembro de 2021, que criaram fortes necessidades de reconstrução e de apoio imediato às pessoas afetadas.

2.1.2. A proposta da Comissão tem por objetivo injetar liquidez e reduzir os encargos financeiros para os Estados-Membros afetados por catástrofes naturais, prevendo a possibilidade de aplicar um financiamento da UE até 100 % para as novas prioridades específicas programadas no âmbito do FEDER e do FSE+, um pré-financiamento adicional de 30 %, e um máximo de 10 % da dotação total do FEDER, do FSE+ e do Fundo de Coesão no seu conjunto para a reprogramação dos recursos do FEDER e do FSE+.

2.1.3. É permitida uma maior flexibilidade no caso de catástrofes naturais de grandes proporções ou de catástrofes naturais regionais, como definidas no regulamento relativo ao Fundo de Solidariedade da UE (FSUE) – mesmo que os prejuízos sejam inferiores aos limiares estabelecidos no referido regulamento, desde que sejam reconhecidas como tal pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. A elegibilidade retroativa a partir de 1 de janeiro de 2024 está prevista mesmo para as operações que tenham sido materialmente concluídas ou totalmente executadas.

2.1.4. Em particular, no Regulamento (UE) 2021/1058, relativo ao FEDER, é introduzido um novo objetivo específico no âmbito do objetivo estratégico n.º 2 (uma Europa mais verde, hipocarbónica), sem alterar o alcance do seu apoio e sem derrogar as regras aplicáveis em matéria de concentração temática. Além disso, no que diz respeito ao Regulamento (UE) 2021/1057, relativo ao FSE+, a proposta da Comissão prevê uma série de exceções temporárias e flexibilidade para assegurar que a assistência chega aos cidadãos com o menor número possível de procedimentos burocráticos, e sem que seja necessário introduzir uma prioridade específica.

([1]) Resolução do Comité Económico e Social Europeu – Não deixar ninguém para trás: Por uma política de coesão inclusiva e participativa em apoio da coesão social, económica e territorial; JO C, C/2024/6016, 23.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6016/oj.

2.1.5. A proposta prevê regimes de tempo de trabalho reduzido e assistência material, sem que sejam necessárias medidas de acompanhamento, a fim de prestar apoio direto aos cidadãos. No caso dos cuidados de saúde, a duração da cobertura é de até 18 meses a contar da data em que ocorreu a catástrofe, ao passo que para a assistência material a duração máxima é de seis meses, o que permite uma resposta mais rápida a situações de emergência. O prazo para a apresentação de alterações do programa é fixado em quatro meses a partir da ocorrência da catástrofe natural ou da entrada em vigor do regulamento em apreço.

2.1.6. A proposta de regulamento RESTORE não prevê o apoio do Fundo de Coesão para o novo objetivo específico, uma vez que o âmbito de aplicação de tal fundo é limitado pelo Tratado aos setores dos transportes e do ambiente. No entanto, os Estados-Membros podem transferir recursos do Fundo de Coesão para o FEDER dentro dos limites estabelecidos no Regulamento Disposições Comuns (no total, até 20 % da dotação inicial).

2.1.7. A proposta não implica quaisquer alterações aos limites máximos anuais do quadro financeiro plurianual (QFP) para autorizações e pagamentos, mantém-se dentro dos limites do QFP atual e é neutra do ponto de vista orçamental. O pré-financiamento de 30 %, bem como o aumento da taxa de financiamento da UE até 100 %, podem conduzir a uma antecipação das dotações de pagamento em 2025 e 2026, e os pagamentos subsequentes serão efetuados numa fase posterior, uma vez que o quadro financeiro global se mantém inalterado. Para 2025, a Comissão propôs cobrir as necessidades adicionais através de uma carta retificativa do orçamento de 2025. A fim de evitar o duplo financiamento, os custos cobertos por outros instrumentos nacionais ou da UE ou por companhias de seguros devem ser deduzidos dos pedidos de pagamento.

2.2. *Observações na generalidade*

2.2.1. O CESE manifesta a sua solidariedade para com os Estados-Membros afetados por catástrofes naturais e reconhece que os efeitos de uma crise, como uma catástrofe natural, podem ter um impacto significativo no desenvolvimento de uma região.

2.2.2. As recentes catástrofes naturais na Europa Central, Oriental e Meridional, mas também na cidade de Valência, tiveram um efeito devastador nas populações que vivem nessas regiões. Em muitas cidades, vilas e aldeias, será preciso realizar extensas obras de reconstrução para reparar as infraestruturas e os equipamentos danificados.

2.2.3. O CESE salienta que devem ser tomadas medidas imediatas e eficazes para aliviar os encargos para os orçamentos locais, regionais e nacionais e atenuar o risco de agravamento das disparidades territoriais em resultado dessas catástrofes.

2.2.4. A política de coesão tem sido utilizada em várias ocasiões para superar as consequências mais imediatas de uma crise. Por exemplo, foi mobilizada desde o primeiro dia da crise desencadeada pela pandemia. A política de coesão foi também um instrumento fundamental no início da guerra na Ucrânia: ajudou a apoiar as regiões fronteiriças e os refugiados através do Regulamento CARE. Também se recorreu a esta política quando as faturas de eletricidade aumentaram subitamente e para ajudar as PME a fazer face à situação.

2.2.5. No entanto, o CESE chama a atenção para o risco de transformar a política de coesão num instrumento de resposta a situações de crise, em detrimento dos seus objetivos a longo prazo. Para as regiões da UE, é crucial encontrar o justo equilíbrio entre a flexibilidade e a garantia de que a política de coesão conserve a sua natureza estratégica e a longo prazo.

2.2.6. Na sua recente Resolução – Não deixar ninguém para trás: Por uma política de coesão inclusiva e participativa em apoio da coesão social, económica e territorial, o CESE salientou que se opõe a qualquer medida no sentido de enfraquecer a política de coesão ou de a transformar num instrumento de resposta a situações de emergência.

2.2.7. O CESE considera que a UE precisa de um novo mecanismo de financiamento que possa disponibilizar uma assistência imediata e ambiciosa, para ajudar os Estados-Membros em emergências como as atrás referidas. Por conseguinte, já propôs a criação de um novo Fundo de ajustamento às alterações climáticas. Tal financiamento deve ser redirecionado dos fundos da UE existentes, nomeadamente do Fundo de Coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), mas gerido de forma otimizada e coerente através deste novo fundo.

2.2.8. O CESE considera que as ONG e os parceiros sociais têm um papel crucial a desempenhar, não só enquanto organizações de execução mas também enquanto parceiros relevantes no acompanhamento da execução dos programas, e manifesta a sua abertura para facilitar um debate mais aprofundado sobre o envolvimento das organizações da sociedade civil.

2.2.9. O CESE solicita vivamente à Comissão que reconheça o pesado fardo que recai sobre os órgãos de poder local e as organizações da sociedade civil que operam em comunidades locais pelo facto de terem de dar resposta aos desafios resultantes destas catástrofes naturais. Neste contexto, o CESE solicita que se reserve aos órgãos de poder local, aos parceiros sociais e às organizações da sociedade civil um nível mínimo de apoio no âmbito das prioridades pertinentes, a fim de assegurar que estes tipos de beneficiários recebem uma parte adequada dos recursos, tendo em conta o seu papel ativo nas ações de reparação dos danos, à semelhança do previsto na proposta relativa à Assistência Flexível aos Territórios (FAST - CARE).

2.3. *Observações na especialidade*

2.3.1. O CESE propõe que as flexibilidades propostas abranjam também as catástrofes naturais que ocorreram a partir do segundo semestre de 2023, em vez de a partir de 1 de janeiro de 2024, salientando que as inundações que atingiram a Grécia, em setembro, e a Eslovénia, em agosto de 2023, causaram danos consideráveis que exigem projetos de restauração complexos e plurianuais, que, em alguns casos, só começam após a conclusão dos estudos necessários. Muitos destes custos ocorrerão numa data posterior, pelo que é fundamental assegurar a igualdade de tratamento dos Estados-Membros já afetados.

2.3.2. O CESE observa que é provável que as medidas propostas ultrapassem o apoio específico anunciado pela presidente da Comissão Europeia e constituem mais um exemplo da utilização da política de coesão para fazer face às consequências das crises, o que vai além do objetivo estabelecido no TFUE.

2.3.3. Na perspetiva do debate sobre o próximo QFP, o CESE salienta a necessidade de assegurar uma complementaridade eficaz, eficiente e mais simplificada dos esforços, tanto na resposta a situações de crise como na gestão e prevenção dos riscos.

2.3.4. O CESE mostra-se cético quanto ao facto de a proposta não implicar quaisquer alterações aos limites máximos anuais do QFP para autorizações e pagamentos, mantendo-se simultaneamente dentro dos limites do atual QFP e sendo neutra do ponto de vista orçamental.

2.3.5. O CESE manifesta a sua preocupação relativamente ao facto de a concessão de financiamento da UE até 100 % tender a ser aceite como norma na política de coesão e considera que a Comissão Europeia deve encontrar soluções alternativas e mais estáveis para fazer face às consequências da crise climática no contexto do novo período de programação.

2.3.6. O CESE gostaria que fossem igualmente acrescentadas possibilidades de financiamento para medidas preventivas, para além das medidas de restauração, alargando o âmbito de aplicação do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da proposta, e salienta que a prevenção pode evitar futuros custos de restauração. Além disso, o CESE solicita mais esclarecimentos sobre a forma como as novas prioridades contribuem para os objetivos climáticos, uma vez que a reafetação de recursos pode afetar o cumprimento de compromissos pertinentes assumidos até à data no âmbito do atual período de programação 2021-2027.

2.3.7. O CESE concorda com os regimes de tempo de trabalho reduzido e com o fornecimento de assistência material sem que sejam necessárias medidas de acompanhamento, a fim de prestar apoio direto aos cidadãos, mas solicita mais esclarecimentos sobre o procedimento a seguir e as modalidades concretas de funcionamento para os Estados-Membros. O CESE solicita maior clareza sobre os mecanismos exatos a acionar para mobilizar os fundos e o papel da Comissão Europeia no controlo dos custos.

2.3.8. O CESE considera que deve haver uma definição de catástrofes naturais, para que todos os Estados-Membros a possam aplicar em conformidade. É importante ter uma visão clara do contexto e das medidas que serão ou não elegíveis.

2.3.9. O CESE solicita a adoção de medidas específicas para as organizações da sociedade civil gravemente afetadas pelas catástrofes e preconiza que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no processo de reconstrução e recuperação.

Bruxelas, 4 de dezembro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE