

Parecer do Comité das Regiões Europeu –Eliminar os obstáculos à cooperação dos serviços de emergência nas regiões fronteiriças da UE

(C/2025/282)

Relator: Pavel BRANDA (CZ-CRE), vice-presidente do município de Rádlo

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU (CR),

Observações gerais

1. salienta que mais de um terço dos cidadãos da UE vive em regiões fronteiriças, as quais não prestam aos seus habitantes o mesmo nível de serviços públicos de que usufruem os habitantes das regiões afastadas da fronteira;
2. observa que a evolução da integração europeia e da cooperação transfronteiriça criou zonas funcionais/habitacionais transfronteiriças em que as pessoas atravessam regularmente uma fronteira nacional para beneficiarem das vantagens adicionais das zonas contíguas. Segundo os dados mais recentes, cerca de 2 milhões de europeus atravessam diária ou semanalmente uma fronteira para irem trabalhar. Não só trabalham como também adquirem propriedades, frequentam escolas e beneficiam de vários serviços do outro lado da fronteira, fazendo da integração europeia a sua realidade quotidiana. Nestas regiões, os serviços públicos são partilhados, ou poderiam sê-lo, gerando uma oferta de serviços mais económica e de melhor qualidade;
3. recorda que continua a haver muitos obstáculos e entraves à cooperação transfronteiriça causados pelas fronteiras nacionais, como demonstrou claramente a crise da COVID-19. Um dos domínios em que há mais obstáculos é o da cooperação transfronteiriça entre serviços de emergência, o que dificulta a eficácia das respostas transfronteiriças a situações de emergência. A não coordenação, ou a coordenação insuficiente, entre os recursos de ambos os lados da fronteira resulta amiúde numa menor acessibilidade, em serviços de saúde e de emergência de menor qualidade e em tempos de reação mais longos;
4. frisa que é particularmente importante superar estes obstáculos, uma vez que podem redundar em mortes desnecessárias. Em especial nas regiões periféricas rurais que enfrentam o despovoamento, o envelhecimento e cada vez mais escassez de pessoal e nas regiões de difícil acesso (como as regiões fronteiriças de montanha), a cooperação transfronteiriça entre os serviços de emergência é essencial;
5. frisa que, de um modo geral, há dois tipos de cooperação transfronteiriça entre serviços de emergência: crises extraordinárias de grande envergadura e cooperação transfronteiriça quotidiana entre serviços de salvamento;
6. salienta que, enquanto as situações extraordinárias estão, apesar de algumas insuficiências, bastante bem cobertas por acordos internacionais, bem como pela legislação e pelos instrumentos da UE, como o Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU), a Reserva Europeia de Proteção Civil, o rescEU e o Centro de Coordenação de Resposta de Emergência, o Fundo de Solidariedade da União Europeia e o Instrumento de Apoio de Emergência na União, a cooperação transfronteiriça quotidiana entre serviços de salvamento enfrenta muitos mais obstáculos. A cooperação neste domínio rege-se, na maior parte dos casos, por acordos entre Estados ou regiões que procuram superar muitos dos obstáculos existentes;
7. assinala que a análise transfronteiriça e a iniciativa «b-solutions» demonstraram que é possível enfrentar os obstáculos a diferentes níveis da administração pública. Em alguns casos, são necessárias, e mais eficientes, soluções a nível da UE. Há que enfrentar muitos obstáculos jurídicos e administrativos, sobretudo através de soluções desenvolvidas individualmente ou em conjunto por vários intervenientes nos Estados-Membros, tendo em conta a situação específica e os condicionalismos institucionais e administrativos em cada fronteira interna da UE. Em algumas fronteiras, os intervenientes locais e regionais podem empenhar-se de forma eficaz na eliminação dos obstáculos à cooperação. Quando

cooperam ativamente com os principais intervenientes a fim de reforçar a coordenação, as regiões fronteiriças são capazes de superar os obstáculos à cooperação e assegurar mecanismos mais eficazes de resposta a emergências em situações transfronteiriças. É patente a necessidade de uma governação a vários níveis nos serviços de emergência transfronteiriços. Estruturas transfronteiriças permanentes, como as eurorregiões, podem desempenhar um papel de coordenação eficaz, conduzindo a serviços de emergência transfronteiriços mais eficientes;

Obstáculos jurídicos e administrativos

8. assinala que há vários tipos diferentes de obstáculos jurídicos e administrativos que limitam a cooperação transfronteiriça entre serviços de emergência. Alguns deles poderiam ser facilmente eliminados se o acervo da UE fosse corretamente aplicado. Noutros casos, será necessário rever a legislação e/ou os acordos bilaterais, incluindo com países terceiros (por exemplo, a Suíça) e com países candidatos;

9. observa que, de um modo geral, as respostas dos serviços de emergência não são planeadas a nível transfronteiriço. Na maioria dos casos, os centros de despacho dos serviços de emergência não dispõem de uma base jurídica nem/ou de protocolos operacionais para terem em conta as capacidades e os recursos disponíveis do outro lado da fronteira. Sem autorização, as equipas de emergência não podem realizar operações de salvamento além-fronteiras. As licenças são emitidas de acordo com a legislação nacional, que não está em vigor no Estado-Membro vizinho, pelo que, para poder reagir, cada equipa precisa de uma autorização prévia das autoridades competentes do Estado-Membro vizinho, o que implica cumprir critérios distintos para o equipamento e o pessoal. Em certos casos, transferir um doente para o seu país de residência após uma situação de emergência ou semiemergência pode ser um processo complexo. Os métodos de trabalho, os protocolos de salvamento e os sinais distintivos dos veículos de emergência diferem entre Estados-Membros vizinhos;

10. realça que, em geral, os acordos bilaterais celebrados entre Estados e/ou regiões contribuem para tornar possível a cooperação⁽¹⁾. Tais acordos lançam frequentemente as bases para futuros acordos técnicos, os quais especificam os procedimentos técnicos. Por vezes, há infraestruturas críticas predefinidas (p. ex., hospitais) cujos serviços de emergência são automaticamente alertados em caso de incidente no Estado-Membro vizinho. Ao mesmo tempo, ainda faltam acordos bilaterais em determinados domínios. No que toca aos cuidados de saúde de emergência transfronteiriços, em várias zonas fronteiriças as pessoas de uma zona predefinida de um lado da fronteira podem aceder a tratamento especializado para incidentes específicos em hospitais do outro lado da fronteira⁽²⁾. No entanto, por vezes, as autoridades a nível local ou regional não são competentes para assinarem acordos de cooperação quando estes são necessários;

11. frisa que é necessário explorar, a nível da UE, as boas práticas existentes⁽³⁾ e solicita uma proposta de modelo de convenção-quadro para acordos bilaterais/multilaterais de cooperação transfronteiriça em situações de emergência, de preferência abrangendo todos os tipos possíveis de emergência. O modelo da convenção deve abranger todas as principais questões a incluir nos acordos intergovernamentais e propor soluções possíveis para escolher entre aqueles que já funcionam bem em várias fronteiras;

12. exorta a Comissão a explorar a opção de propor nova legislação da UE (ou de rever o quadro legislativo em vigor) para compensar, pelo menos em parte, as disparidades legislativas existentes nas regiões fronteiriças onde não estão em vigor acordos intergovernamentais; salienta que as novas iniciativas da Comissão ou dos Estados-Membros devem minimizar os encargos e custos administrativos e evitar a duplicação das estruturas existentes;

13. reitera o seu apoio à adoção do Regulamento Facilitação de Soluções Transfronteiriças e recomenda aos Estados-Membros que criem pontos de contacto transfronteiriços para a comunicação sistemática e a resolução de obstáculos transfronteiriços e que usem este mecanismo para se centrarem nos serviços de emergência;

⁽¹⁾ Por exemplo, o Mecanismo de Resposta a Incidentes e Gestão de Crises da Eurorregião Mosa-Reno (EMRIC), criado pelo AECT da Eurorregião Mosa-Reno.

⁽²⁾ Por exemplo, os doentes com suspeita de acidente vascular cerebral ou lesões nas extremidades no município de Dinkelland (NL) têm acesso à clínica da eurorregião em Nordhorn (DE).

⁽³⁾ Como a Convenção Benelux, em vigor.

14. congratula-se com o contributo da iniciativa «b-solutions» para identificar os obstáculos jurídicos e administrativos à cooperação transfronteiriça e preconiza a respetiva continuação;
15. acolhe favoravelmente a proposta relativa ao Espaço Europeu de Dados de Saúde (EEDS) e solicita a sua rápida adoção e aplicação em todos os Estados-Membros; assinala, contudo, que poderá ser necessária uma melhor clarificação das suas implicações financeiras, em particular para os órgãos de poder local e regional;
16. salienta que já há muitos projetos de cooperação financiados pela UE e recomenda que estes continuem a ser promovidos;
17. exorta os Estados-Membros a eliminarem ou reduzirem significativamente os obstáculos através da aplicação da legislação da UE de uma forma que favoreça a cooperação transfronteiriça;
18. incentiva os Estados-Membros a continuarem a celebrar acordos intergovernamentais bilaterais e multilaterais quando não existam ou quando tenham de ser atualizados, a fim de criar uma base jurídica robusta para o funcionamento eficiente dos serviços de emergência nas regiões transfronteiriças. Estes acordos devem associar intervenientes locais e regionais, assim como semipúblicos e privados;
19. sublinha a importância dos quadros em vigor para a recolha de dados, nomeadamente tendo em vista a preparação da resposta a emergências como inundações e incêndios florestais, bem como a sua gestão, uma vez que é essencial poder pesquisar e partilhar dados a nível local em ambos os lados da fronteira. Esses quadros reforçam a cooperação entre os Estados-Membros vizinhos e melhoram a eficácia das redes de comunicação de emergência transfronteiriças. Os intervenientes locais e regionais também deveriam ser associados. O EEDS pode ser um instrumento muito útil se for corretamente aplicado;
20. exorta os Estados-Membros (em muitos casos, em cooperação com os níveis local e regional) a desenvolverem protocolos conjuntos ou a assegurarem o reconhecimento mútuo de protocolos baseados em acordos em vigor, assim como a encorajarem a formação transfronteiriça conjunta;
21. propõe que se estude a possibilidade de instituir uma certificação transfronteiriça dos prestadores de serviços de emergência nos Estados-Membros vizinhos;
22. realça que é necessário concentrar-se na preparação e passar da mera reação a pedidos de assistência para uma prestação automática transfronteiriça de serviços de emergência; a esse propósito, incentiva a criação de regiões transfronteiriças funcionais para facilitar a prestação de serviços de emergência além-fronteiras⁽⁴⁾. Os intervenientes locais e regionais devem delimitar, em cooperação com os Estados-Membros em causa, a extensão territorial dessas regiões;
23. reconhece que a utilização dos instrumentos jurídicos disponíveis (p. ex., o agrupamento europeu de cooperação territorial, AECT) pode facilitar significativamente a prestação de serviços de emergência transfronteiriços. Em alguns casos, tais instrumentos mostraram-se altamente eficazes em situações de crise (como a pandemia de COVID-19), proporcionando informações exatas a indivíduos, a empresas e aos governos nacionais;
24. reconhece o papel vital que as estruturas transfronteiriças permanentes desempenham na coordenação e na facilitação das parcerias, reunindo os parceiros mais adequados com competências correspondentes;

Obstáculos financeiros

25. salienta que, num contexto transfronteiriço, a questão de quem financia a resposta e cobre os custos incorridos constitui um obstáculo importante à cooperação entre os serviços de emergência. Além disso, pode haver complicações quando um veículo de salvamento de um Estado-Membro tem um acidente rodoviário. Em geral, o seguro destes veículos limita-se às fronteiras nacionais. Também faltam mecanismos de pagamento e de seguro para as situações em que a fase de tratamento agudo ocorre num Estado-Membro e a fase pós-tratamento não agudo decorre no Estado-Membro do doente. Por falta de financiamento, algumas regiões fronteiriças debatem-se com capacidades limitadas que dificultam a realização de exercícios conjuntos, formações linguísticas, etc., uma vez que tais atividades requerem mais esforços e mais tempo;

⁽⁴⁾ Por exemplo, as «zonas de acesso organizado aos cuidados transfronteiriços» (ZOAST) ao longo da fronteira franco-belga.

26. solicita à Comissão que desenvolva um modelo de contrato para a prestação de serviços, a fim de regulamentar a relação entre as companhias de seguros de saúde, os prestadores de cuidados de saúde e os seus doentes (mesmo os que não tenham seguro);
27. realça que é necessário assegurar a solidez financeira do Programa Interreg, já que este é o principal instrumento da UE para enfrentar os obstáculos transfronteiriços persistentes com que se deparam os serviços de emergência, e propõe que seja dada mais ênfase aos serviços de emergência nestes programas;
28. recomenda que se financie o desenvolvimento de zonas transfronteiriças de emergência (de saúde) a partir de outros instrumentos que não o Interreg, como o Programa UE pela Saúde, o Programa Europa Digital, o Programa InvestEU, etc.;
29. congratula-se com o aprofundamento do conceito de zonas funcionais de emergência transfronteiriças (mapeadas pela Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e da Coesão Territoriais) e defende o recurso a instrumentos financeiros integrados para essas zonas. Cumpre simplificar esses instrumentos no próximo período de programação, para que possam ser facilmente utilizados em contextos transfronteiriços;
30. incentiva os Estados-Membros a criarem um quadro para o financiamento de emergências transfronteiriças juntamente com as companhias de seguros de saúde – unilateralmente ou através de acordos intergovernamentais. A cooperação transfronteiriça entre as companhias de seguros de saúde é fundamental para a eficácia dos cuidados de emergência transfronteiriços;
31. solicita aos intervenientes locais e regionais que celebrem acordos com os seus vizinhos, para atenuar o impacto dos obstáculos financeiros. Em muitos casos, serão necessários acordos entre Estados para dotar esses intervenientes das competências para o efeito;
32. incentiva os intervenientes locais e regionais a utilizarem o Programa Interreg para introduzir e testar futuros regimes permanentes de financiamento da cooperação;
33. sublinha o papel crucial das estruturas conjuntas permanentes de coordenação ⁽³⁾ para coordenar o diálogo sobre soluções para os desafios das operações do dia a dia e solicita que continuem a promover os intervenientes pertinentes e a treiná-los em matéria de desenvolvimento e gestão de projetos de financiamento da cooperação, incluindo práticas conjuntas;

Obstáculos técnicos

34. assinala que, em muitas regiões fronteiriças, os mapas digitais utilizados pelas equipas de salvamento amiúde não abrangem os Estados-Membros vizinhos. O acesso ao centro de despacho do Estado-Membro vizinho é frequentemente dificultado pelo facto de haver normas técnicas diferentes. Acresce que as radiofrequências são autorizadas a nível nacional e que os sistemas para a sua utilização variam de Estado-Membro para Estado-Membro. Quanto aos cuidados de saúde de emergência, não há uma norma europeia uniforme para a partilha transfronteiriça de dados ou ficheiros digitais dos doentes. As questões relacionadas com a proteção de dados também representam um desafio para a cooperação;
35. observa que há exemplos de soluções que superam os principais obstáculos técnicos, as quais vão da interligação dos sistemas de comunicação até ao desenvolvimento de protocolos para o intercâmbio de informações entre os centros de despacho e os veículos de emergência, a fim de permitir uma localização geográfica exata;
36. frisa que o recurso a soluções digitais reduziria significativamente os tempos de resposta; por conseguinte, congratula-se com a proposta de um sistema de comunicações críticas da UE, referido nas orientações para a próxima Comissão, como forma de melhorar a comunicação transfronteiriça em situações de emergência, e realça a necessidade de associar os órgãos de poder local e regional das zonas de fronteira ao desenvolvimento deste sistema, para que reflita as necessidades reais das regiões transfronteiriças;
37. assinala que a proposta relativa ao EEDS pode facilitar consideravelmente a transferência de doentes para outro país, resolvendo ao mesmo tempo as questões relacionadas com a proteção dos dados;
38. realça que é necessário elaborar uma regulamentação pan-europeia sobre a utilização dos sinais dos veículos de emergência pelos serviços de salvamento estrangeiros, em especial nas zonas fronteiriças que abrangem mais do que dois países;

⁽³⁾ Por exemplo, a eurrégion Acute Zorg.

39. convida a Comissão a rever o Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU) para continuar a promover as avaliações de risco transfronteiriças e a cooperação em matéria de gestão do risco de catástrofes. Esta revisão deve ser acompanhada de um melhor acesso, ao nível da UE, a boas práticas, a metodologias pertinentes de avaliação dos riscos e planeamento e a instrumentos de apoio à gestão transfronteiriça dos riscos;

40. exorta a Comissão a criar uma nova plataforma à escala da UE para o intercâmbio de dados e um sistema de alerta precoce, assim como a facilitar a cooperação entre os serviços de emergência. A plataforma deve visar a interoperabilidade com as plataformas já existentes mas prever a possibilidade de estas mudarem para a nova plataforma por razões de eficiência e poupança de custos, permitindo ao mesmo tempo a participação de um elevado número de intervenientes, como os organismos de proteção civil, os bombeiros, os serviços de saúde, os municípios e as organizações sem fins lucrativos;

41. entende que, com uma nova plataforma informática e um MPCU revisto, será importante clarificar os papéis e as responsabilidades a nível nacional, regional e local, tendo em conta o princípio da subsidiariedade e, sobretudo, assegurando que a cooperação a todos os níveis conduz a poupanças e, em especial, a uma maior eficiência dos serviços de emergência. Tal seria acompanhado de uma formação contínua para os governos locais e os profissionais dos serviços de emergência, com vista a melhorar a coordenação e a preparação para as atividades de gestão do risco de catástrofes nas zonas fronteiriças;

42. incentiva os Estados-Membros a utilizarem da melhor forma o futuro serviço de alerta de emergência por satélite Galileo em caso de emergências transfronteiriças, além dos seus próprios sistemas nacionais de aviso do público;

43. insta os Estados-Membros a explorarem plenamente as possibilidades oferecidas pelos acordos interestatais existentes e a elaborarem protocolos técnicos que definam as regras para o funcionamento quotidiano dos serviços de emergência transfronteiriços;

44. recomenda a adoção de novas tecnologias que possam contribuir para a resolução de certos problemas, nomeadamente tendo em vista uma comunicação mais rápida e simplificada (com tradução automática) e a coordenação do planeamento transfronteiriço;

45. salienta que as diferenças técnicas/de equipamento (como, por exemplo, protocolos diferentes para plataformas técnicas entre prestadores de serviços de emergência vizinhos) devem ser resolvidas através da participação conjunta de intervenientes locais e regionais, assim como de outras partes interessadas pertinentes, incluindo os Estados-Membros, em redes transfronteiriças;

Obstáculos linguísticos

46. salienta que a diversidade linguística da Europa dificulta a cooperação, incluindo a comunicação entre centros de despacho, entre estes e as equipas de salvamento, entre estas e os doentes e entre as equipas de salvamento e os hospitais, assim como o uso dos dados relativos aos doentes pelas equipas de salvamento e pelos hospitais;

47. observa que as soluções para procurar superar estes obstáculos incluem o uso de ferramentas de tradução digitalmente assistida e protocolos bilingues predefinidos. Estão a ser realizadas muitas atividades relacionadas com a formação linguística e o desenvolvimento de dicionários especiais sobre emergências;

48. frisa a importância de os operadores dos serviços de emergência pertinentes adotarem uma linguagem transfronteiriça comum;

49. defende o investimento em soluções técnicas que proporcionem tradução simultânea em tempo real;

50. reputa necessário que todos os níveis promovam e apliquem um ensino bilingue desde tenra idade ao longo das fronteiras internas da UE, uma vez que o conhecimento da língua de um país vizinho promove a confiança e pode eliminar os principais obstáculos à cooperação transfronteiriça, incluindo entre serviços de emergência;

51. anima os intervenientes locais e regionais e os prestadores de serviços de emergência a organizarem regularmente cursos de línguas e estágios para o pessoal dos serviços de emergência, elaborando glossários especiais, etc.;

Obstáculos mentais e culturais

52. frisa que superar os obstáculos mentais e culturais, os preconceitos e os equívocos é uma condição imprescindível para a cooperação. Por vezes, a falta de confiança limita a vontade de explorar outras opções potencialmente melhores para além das fronteiras nacionais. Por isso, há que estimular o conhecimento da história, das tradições e da língua dos países vizinhos para promover a confiança entre pessoas e instituições. O reforço contínuo da confiança mútua é uma forma de eliminar tais obstáculos e pode contribuir para a construção de uma identidade transfronteiriça;

53. salienta que é necessário promover projetos interpersonais nos programas Interreg (incluindo através da simplificação da gestão dos fundos para pequenos projetos), a fim de fomentar a confiança mútua e de superar preconceitos. Tais projetos devem ser o mais simples possível;

54. exorta todos os níveis a promoverem a aprendizagem sobre as culturas dos países vizinhos em todos os níveis de ensino;

55. recomenda que os intervenientes locais e regionais continuem a criar redes conjuntas de aprendizagem e a realizar atividades conjuntas, incluindo formação e estágios;

56. convida todos os intervenientes a apoiarem a construção da cidadania europeia a nível transfronteiriço, incluindo mediante campanhas de sensibilização das instituições e dos indivíduos para a possibilidade de utilizar os serviços públicos transfronteiriços, incluindo os serviços de emergência.

Bruxelas, 20 de novembro de 2024.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu
Vasco ALVES CORDEIRO
