



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Documento de sessão

A7-0044/2013

25.2.2013

RELATÓRIO

sobre a transposição e aplicação da Diretiva 2004/113/CE do Conselho que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (2010/2043(INI))

Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros

Relatora de parecer: Zita Gurmai

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO	12

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a transposição e aplicação da Diretiva 2004/113/CE do Conselho que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (2010/2043(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta os artigos 19.º, n.º 1.º, e 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),
- Tendo em conta a Diretiva 2004/113/CE, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento¹,
- Tendo em conta as Orientações da Comissão, de 22 de dezembro de 2011, sobre a aplicação ao setor dos seguros da Diretiva 2004/113/CE do Conselho, à luz do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no Processo C-236/09 (Test-Achats)²,
- Tendo em conta o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 1 de março de 2011, relativo ao Processo C-236/09 (Test-Achats)³,
- Tendo em conta o relatório da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Igualdade de Género, de dezembro de 2010, intitulado "Regras da UE em matéria de igualdade entre os géneros: como são transpostas para a legislação nacional?",
- Tendo em conta o relatório da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Igualdade de Género, de julho de 2009, intitulado "Discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços e a transposição da Diretiva 2004/113/CE",
- Tendo em conta o relatório da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Igualdade de Género, de junho de 2011, intitulado "Pessoas transexuais e intersexuais: discriminação em razão do sexo, da identidade e da expressão de género",
- Tendo em conta a sua resolução, de 30 de março de 2004, sobre a proposta de diretiva do Conselho que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento⁴,
- Tendo em conta a sua resolução de 17 de junho de 2010 sobre a avaliação dos resultados do Roteiro para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2006-2010 e recomendações para o futuro⁵,

¹ JO L 373 de 21.12.2004, p. 37.

² JO C 11 de 13.1.2012, p. 1.

³ JO C 130 de 30.4.2011, p. 4.

⁴ JO C 103 de 29.4.2004, p. 34.

⁵ JO C 236E de 12.8.2011, p. 87.

- Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros (A7-0044/2013),
- A. Considerando que a diretiva proíbe a discriminação direta e indireta em função do sexo no acesso a bens e serviços disponíveis ao público, bem como no seu fornecimento, tanto no setor público como no privado;
- B. Considerando que a diretiva aborda aspetos relacionados com a discriminação em função do sexo fora do mercado de trabalho;
- C. Considerando que o tratamento menos favorável das mulheres por motivos ligados à gravidez e à maternidade é igualmente proibido, bem como o assédio e o assédio sexual e quaisquer instruções com vista à discriminação no âmbito de uma oferta ou prestação de bens ou serviços;
- D. Considerando que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo devem ser tomadas através de um processo legislativo especial que exige unanimidade no Conselho e a aprovação do Parlamento (artigo 19.º, n.º 1, do TFUE);
- E. Considerando que, de acordo com as informações disponíveis, a diretiva foi transposta na maioria dos Estados-Membros através da adoção de nova legislação ou da alteração da legislação existente neste domínio;
- F. Considerando que, em alguns Estados-Membros, o processo de transposição não se completou ou o prazo de transposição foi adiado;
- G. Considerando que, em alguns casos, a legislação nacional vai além das exigências da diretiva, abrangendo também a educação ou a discriminação associada aos meios de comunicação e à publicidade;
- H. Considerando que a derrogação estabelecida no artigo 5.º, n.º 2, da diretiva gerou incerteza jurídica e favorece o surgimento de questões jurídicas a longo prazo;
- I. Considerando que o relatório da Comissão relativo à aplicação, que, em conformidade com a diretiva, deveria ter sido apresentado em 2010, foi adiado até 2014, o mais tardar;
- J. Considerando que, segundo o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 1 de março de 2011, no Processo C-236/09 (Test-Achats), o artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, que prevê uma derrogação para os seguros e outros serviços financeiros, é contrário à concretização do objetivo da igualdade de tratamento entre homens e mulheres e é incompatível com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE;
- K. Considerando que, em consequência, a disposição é considerada inválida após um período de transição adequado, que termina, neste caso, em 21 de dezembro de 2012;
- L. Considerando que, em 22 de dezembro de 2011, a Comissão publicou orientações não vinculativas com o objetivo de clarificar a situação relativamente às companhias de

seguros e outros serviços financeiros;

- M. Considerando que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a discriminação contra os transexuais e a discriminação em razão da identidade de género podem equivaler a discriminação em razão do sexo¹ nas políticas e na legislação no domínio da igualdade entre homens e mulheres;
1. Lamenta que a Comissão não tenha apresentado o seu relatório sobre a aplicação da Diretiva 2004/113/CE do Conselho nem publicado dados atualizados sobre os processos de aplicação em curso a nível nacional;
 2. Reconhece que o acórdão Test-Achats pode ter tido um impacto sobre os processos de aplicação dos Estados-Membros, mas assinala que tal não justifica, por si só, a falta de publicação atempada do relatório previsto pela diretiva;
 3. Convida a Comissão a publicar o seu relatório e todos os dados disponíveis o mais rapidamente possível;
 4. Insta a Comissão e os Estados-Membros a adotarem medidas concretas para explicar em que consiste a diretiva e quais os seus efeitos, com exemplos concretos, a fim de garantir que tanto as mulheres como os homens a possam utilizar plena e adequadamente como um instrumento eficaz para a proteção dos seus direitos no quadro da igualdade de tratamento em matéria de acesso a todos os bens e serviços;
 5. Apoia o acórdão Test-Achats, mas considera que criou uma incerteza persistente no mercado de seguros; espera que o desenvolvimento de critérios idênticos para ambos os sexos dê origem a uma tarificação baseada em múltiplos fatores de risco e que reflita de forma equitativa o nível de risco das pessoas, independentemente do sexo, e que detete qualquer potencial discriminação em razão do sexo;
 6. Considera que as orientações publicadas pela Comissão, dada a ausência de caráter vinculativo ou legislativo, não eliminaram completamente esta incerteza;
 7. Exorta a Comissão a tomar medidas concretas para resolver o problema, apresentando um novo texto legislativo em plena conformidade com as orientações;
 8. Observa que o setor dos seguros deve perseverar nos seus esforços no sentido da reorganização dos prémios em conformidade com critérios idênticos para ambos os sexos, mediante a aplicação de cálculos atuariais baseados em outros fatores;
 9. Convida a Comissão a iniciar um diálogo informal com o setor dos seguros sobre a avaliação do risco;
 10. Convida a Comissão a apresentar a metodologia que vai utilizar para avaliar os efeitos do acórdão Test-Achats sobre os preços dos seguros;

¹ Processo C-13/94 (P. contra S. e Cornwall County Council); Processo C-117/01 (K.B. contra National Health Service Pensions Agency e Secretary of State for Health); Processo C-423/04 (Sarah Margaret Richards contra Secretary of State for Work and Pensions).

11. Exorta a Comissão a analisar a questão, centrando-se também na política de defesa do consumidor;
12. Insta a Comissão e os Estados-Membros a acompanhar de perto a evolução do mercado dos seguros e, caso se observem quaisquer sinais de discriminação indireta efetiva, a tomar todas as medidas necessárias para resolver o problema e evitar a fixação de preços injustificadamente elevados;
13. Acentua que a presente diretiva não está exclusivamente limitada ao âmbito dos seguros e que é importante explicar detalhadamente a maior amplitude do campo de aplicação coberto pela diretiva e os progressos que ela permitirá no acesso a bens e serviços no setor público e no setor privado, a fim de garantir que as mulheres e os homens possam compreender plenamente o seu alcance e o seu objetivo e, por conseguinte, utilizar adequadamente os seus mecanismos e as possibilidades que oferece;
14. Observa que a disposição relativa à inversão do ónus da prova foi aplicada na maioria das legislações nacionais dos Estados-Membros; insta a Comissão a supervisionar a aplicação desta disposição em todos os Estados-Membros;
15. Exorta a Comissão a ter em conta os casos de discriminação ligados à gravidez, ao planeamento da maternidade e à maternidade no que diz respeito, por exemplo, ao setor da habitação (arrendamento) ou a dificuldades na obtenção de empréstimos, bem como ao acesso a bens e serviços médicos, nomeadamente em matéria de acesso aos cuidados de saúde reprodutiva e aos tratamentos para mudança de género previstos na legislação;
16. Insta a Comissão a supervisionar com particular atenção qualquer discriminação relacionada com a amamentação, incluindo as eventuais discriminações no acesso a bens e serviços em zonas e espaços públicos;
17. Exorta a Comissão a controlar a execução e aplicação da diretiva no que respeita às mulheres grávidas requerentes de asilo que aguardam os resultados do seu pedido de asilo, a fim de garantir a inclusão destas mulheres nos seus contratos e produtos;
18. Lamenta que, em alguns Estados-Membros, as mulheres empresárias, sobretudo as mães solteiras, sejam frequentemente discriminadas quando procuram obter empréstimos ou créditos para as suas empresas e que ainda tenham muitas vezes de enfrentar barreiras resultantes de estereótipos de género;
19. Insta a Comissão a considerar incluir, no âmbito de aplicação da diretiva, os conteúdos dos meios de comunicação social e da publicidade, tendo em conta a sua importância, bem como a importância da educação, na criação, manutenção e desenvolvimento de estereótipos baseados no género, bem como na crescente sexualização das jovens adolescentes;
20. Insta a Comissão a reunir as melhores práticas e a colocá-las à disposição dos Estados-Membros, de forma a oferecer os recursos necessários para apoiar ações positivas e assegurar uma melhor aplicação das respetivas disposições a nível nacional;
21. Chama a atenção para a falta de eficácia de alguns organismos de promoção da igualdade

devido à ausência de uma efetiva capacidade para agir, à escassez de pessoal e à falta de recursos financeiros adequados;

22. Exorta a Comissão a supervisionar de forma adequada e rigorosa a situação dos "órgãos de promoção da igualdade", instituídos no seguimento da entrada em vigor da diretiva, e a verificar o cumprimento de todas as condições previstas na legislação da UE; insiste em particular no facto de que a atual crise económica não pode justificar qualquer deficiência no correto funcionamento dos órgãos de promoção da igualdade;
23. Destaca a necessidade de se dispor de dados e de maior transparência por parte da Comissão relativamente aos processos por infração e ações em curso;
24. Insta a Comissão a estabelecer uma base de dados pública sobre legislação e jurisprudência em matéria de discriminação baseada no género; insiste na necessidade de melhorar a proteção das vítimas da discriminação baseada no género;
25. Destaca a necessidade de apoio financeiro e de coordenação da UE em matéria de formação contínua dos profissionais da justiça ativos no domínio da discriminação com base no género, tendo em conta o papel desempenhado pelos tribunais nacionais;
26. Sublinha a necessidade de que a diretiva seja transposta atempadamente em todos os Estados-Membros;
27. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão, bem como aos governos dos Estados-Membros.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Contexto geral

A Diretiva 2004/113/CE que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (doravante referida como "a Diretiva") representou um passo importante para o desenvolvimento da legislação em matéria de igualdade de género na UE, aquando da sua entrada em vigor, em 21 de dezembro de 2004.

De facto, a Diretiva aborda, pela primeira vez a nível da UE, a questão da igualdade de género e da discriminação em função do sexo fora do domínio laboral. Esta diretiva proíbe a discriminação direta e indireta em função do sexo no acesso a bens e serviços disponíveis ao público, bem como no seu fornecimento, tanto no setor público como no privado. O tratamento menos favorável das mulheres por motivos de gravidez e maternidade é igualmente proibido, bem como o assédio e o assédio sexual e quaisquer instruções de discriminação no âmbito de uma oferta ou prestação de bens ou serviços. A base jurídica da diretiva é o antigo artigo 13.º do Tratado CE.

Os Estados-Membros deviam transpor a diretiva até 21 de dezembro de 2007, de acordo com o artigo 17.º da mesma; a Comissão Europeia devia elaborar um relatório de síntese de forma a avaliar esta aplicação, até 21 de dezembro.

No entanto, após vários atrasos, a Comissão Europeia informou a relatora de que esse relatório de aplicação não seria elaborado antes de 2014. Apesar do facto de a relatora ter, de forma repetida, manifestado a sua desilusão e sublinhado a necessidade urgente de dispor de um relatório de aplicação bem como de dados exatos e recentes para poder avaliar a transposição da diretiva, este adiamento foi confirmado. Segundo a Comissão Europeia, as consequências do acórdão Test-Achats (ver abaixo) alteraram as prioridades, e as mudanças decorrentes para o setor dos seguros tornam prematura a apresentação de um relatório de aplicação. Na opinião da relatora, continua a ser extremamente necessário dispor desse relatório, uma vez que muitos outros aspetos da transposição da diretiva exigem uma análise adequada em tempo devido.

Seguros e outros serviços financeiros e o Processo Test-Achats

A diretiva suscitou controvérsia no que diz respeito à consideração do sexo enquanto fator de cálculo dos prémios e das prestações para efeitos de seguros e outros serviços financeiros. O artigo 5.º, n.º 1, da diretiva estabelece que tal não deve resultar, para os segurados, numa diferenciação dos prémios e prestações. No entanto, através de uma derrogação à regra geral, o artigo 5.º, n.º 2, deu aos Estados-Membros a possibilidade de, antes de 21 de dezembro de 2007, decidir autorizar diferenciações proporcionadas nos prémios e benefícios individuais sempre que a consideração do sexo fosse um fator determinante na avaliação de risco com base em dados atuariais e estatísticos relevantes e rigorosos. Esta derrogação foi concedida sem qualquer limitação temporal.

Todos os Estados-Membros utilizaram essa derrogação no âmbito de um ou mais tipos de seguro (em particular, seguros de vida ou anuidades). No entanto, um litígio sobre a legalidade de uma derrogação, relativa aos seguros de vida, incluída na legislação belga

conduziu ao acórdão do Tribunal de Justiça no Processo Test-Achats (C-236/09), de 1 de março de 2011.

Segundo este acórdão, o artigo 5.º, n.º 2, da diretiva é contrário à concretização do objetivo de igualdade de tratamento entre homens e mulheres e é incompatível com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Consequentemente, considera-se esta disposição inválida após um período de transição adequado, que termina, neste caso, em 21 de dezembro de 2012.

O acórdão tem consequências económicas significativas, difíceis de avaliar; a relação entre sexo, género e produtos de seguros torna-se mais complicada se também for tida em conta a pluralidade dos produtos existentes no mercado; o tratamento diferenciado no que respeita aos preços dos seguros ocorre, em princípio, com base em fatores objetivos determinantes, e o género era, até agora, considerado um destes fatores pelo setor.

No que se refere aos consumidores, as principais preocupações são as seguintes: deve esperar-se um aumento imediato dos prémios dos seguros de vida e dos seguros de responsabilidade civil automóvel, em particular no caso das mulheres.

Que consequências sociais decorrerão deste potencial aumento dos custos? Este acórdão pode igualmente ter um impacto significativo nos regimes de pensões e de poupança do setor privado e afetar, em geral, o debate alargado sobre a adequação das pensões.

Tendo em conta o curto período de transição, a Comissão sublinhou que, na sua opinião, não era necessário alterar a legislação, e publicou orientações de aplicação sob a forma de uma comunicação, em 22 de dezembro de 2011.

Na opinião da relatora, existe uma necessidade evidente de segurança jurídica, e as orientações não são suficientes para assegurar a segurança e coerência necessárias na aplicação a longo prazo.

Panorâmica geral da transposição

De acordo com as informações disponíveis¹, a diretiva foi transposta na maioria dos Estados-Membros através da adoção de nova legislação ou da alteração da legislação existente neste domínio. Em alguns casos, a legislação nacional vai além das exigências da diretiva, abrangendo também a educação ou a discriminação associada aos meios de comunicação e à publicidade².

Em alguns Estados-Membros, a transposição foi incompleta ou o seu prazo foi adiado. A falta de clareza da legislação nacional, ou mesmo o seu carácter abstrato e vago, foram também

¹ Relatório intitulado “Sex Discrimination in the Access to and Supply of Goods and Services and the Transposition of Directive 2004/113/EC” (“Discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços e a transposição da Diretiva 2004/113/CE”) da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Igualdade de Género, julho de 2009, encomendado pela Comissão.

² Relatório intitulado “EU Rules on Gender Equality: How are they transposed into national law?” [Regras da UE em matéria de igualdade entre os géneros: como são transpostas para a legislação nacional?]. (“Regulamentação da UE em matéria de igualdade entre os géneros: como são transpostas para a legislação nacional?”), da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Igualdade de Género, atualizado em 2010, encomendado pela Comissão.

apresentados como aspetos problemáticos.

Discriminação em função do sexo no acesso a bens e serviços e seu fornecimento

Há uma série de questões que requerem particular atenção, pois existem diferenças significativas entre os Estados-Membros no que respeita à discriminação no acesso a bens e serviços e no seu fornecimento, nomeadamente no tocante à interpretação das definições ou ao grau de aplicação da diretiva, que se refletem também na jurisprudência nacional.

Foram registados casos de discriminação relacionada com a gravidez e a maternidade no âmbito, por exemplo, do setor da habitação (arrendamento) ou das dificuldades na obtenção de empréstimos. Também o acesso a bens e serviços médicos se revelou problemático, em particular no que respeita ao acesso a cuidados de saúde reprodutiva previstos na legislação.

Um aspeto que ainda tem de ser abordado em várias legislações nacionais é a discriminação relacionada com a amamentação. Apesar de a própria diretiva não regulamentar a discriminação contra os pais, esta forma de discriminação estreitamente associada à maternidade foi considerada problemática, em particular no que se refere ao acesso a espaços públicos, aos transportes públicos ou à ausência de instalações para os pais com crianças pequenas ou deficientes.

De acordo com a informação disponível, foram registados poucos casos de assédio ou assédio sexual fora do âmbito laboral. Também os conteúdos dos meios de comunicação e da publicidade, atualmente excluídos do âmbito de aplicação da diretiva, podem ser abordados nesta perspetiva, tendo em conta a importância destes domínios no que diz respeito à educação e ao importante papel que desempenham na criação, na manutenção, no reaparecimento e no desenvolvimento de estereótipos baseados no género.

Ações positivas, tratamento mais favorável no âmbito da gravidez

A maioria das legislações nacionais prevê ações positivas, mas o grau de diferenciação permitido é variável. A recolha das melhores práticas e a sua disponibilização aos Estados-Membros, a par da afetação dos recursos necessários para apoiar medidas positivas, assegurariam uma melhor aplicação a nível nacional das respetivas disposições.

Existem em vários Estados-Membros disposições mais favoráveis à proteção das mulheres no que respeita à gravidez e à maternidade, mas um dos problemas sublinhados é o facto de, em alguns casos, a transposição literal das disposições da diretiva para a legislação nacional provocar ambiguidade na sua aplicação.

Ónus da prova, órgãos de promoção da igualdade

A diretiva prevê a inversão do ónus da prova, incumbindo agora à parte demandada provar que não houve violação do princípio da igualdade de tratamento, com base nos elementos de prova apresentadas pela vítima. Esta disposição foi aplicada na maioria das legislações nacionais no contexto do acesso a bens e serviços e deu origem a jurisprudência a nível nacional.

A diretiva institui órgãos para a igualdade destinados a promover a igualdade de tratamento.

O principal problema encontrado é o facto de, apesar de a maior parte dos Estados-Membros ter criado “órgãos de promoção da igualdade”, nem todas as condições previstas na legislação da UE serem cumpridas (no que respeita à sua capacidade para exercer a sua atividade de forma independente, às suas competências, etc.).

Recomendações

O objetivo do presente relatório consiste em avaliar as consequências e o grau de aplicação da Diretiva 2004/113/CE nos Estados-Membros, identificar as lacunas existentes e recomendar possíveis soluções para as colmatar.

A importância da informação e de dados fiáveis deve ser sublinhada; é necessária uma maior transparência por parte da Comissão nos processos por infração em curso e nas medidas tomadas. A criação de uma base de dados pública de legislação e jurisprudência relacionadas com a discriminação em função do género pode constituir um instrumento para melhorar a proteção das vítimas deste tipo de discriminação.

Face ao papel desempenhado pelos tribunais nacionais, o recurso a apoio financeiro e à coordenação da UE para proporcionar formação contínua aos profissionais da justiça ativos neste domínio é também uma condição essencial para a eficaz aplicação da diretiva.

No tocante aos órgãos nacionais de promoção da igualdade, é necessário acompanhar melhor a forma como exercem a sua atividade e determinar se estão a cumprir os requisitos definidos a nível da UE, bem como promover o intercâmbio de melhores práticas entre estas entidades.

A transposição das diretivas em tempo útil é igualmente essencial, e a relatora considera que, no futuro, a Comissão deve utilizar todos os seus poderes para incentivar os Estados-Membros a transporem as diretivas nos prazos definidos pelo legislador (artigo 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

A prestação de informação aos cidadãos da UE sobre os seus direitos representa um aspeto importante para o exercício destes direitos e para assegurar uma melhor aplicação da diretiva. Devem ser amplamente incentivadas medidas como a organização de campanhas de informação a nível da UE e a nível nacional.

Tendo em conta a jurisprudência existente, a nível europeu e nacional, que surgiu ao longo deste processo de aplicação, a tónica deve ser colocada, na futura legislação a nível da UE e a nível nacional, na necessidade de tomar medidas oportunas destinadas a promover a segurança jurídica e de disposições claras e inequívocas.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	19.2.2013
Resultado da votação final	+ : 29 - : 0 0 : 4
Deputados presentes no momento da votação final	Regina Bastos, Edit Bauer, Andrea Češková, Marije Cornelissen, Tadeusz Cymański, Iratxe García Pérez, Zita Gurmai, Mikael Gustafsson, Mary Honeyball, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Silvana Koch-Mehrin, Constance Le Grip, Astrid Lulling, Ulrike Lunacek, Elisabeth Morin-Chartier, Krisztina Morvai, Siiri Oviir, Joanna Senyszyn, Joanna Katarzyna Skrzydlewska, Marc Tarabella, Britta Thomsen, Marina Yannakoudakis, Anna Záborská, Inês Cristina Zuber
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Izaskun Bilbao Barandica, Minodora Cliveti, Silvia Costa, Anne Delvaux, Mariya Gabriel, Nicole Kiil-Nielsen, Katarína Neved'álová, Doris Pack, Licia Ronzulli, Angelika Werthmann