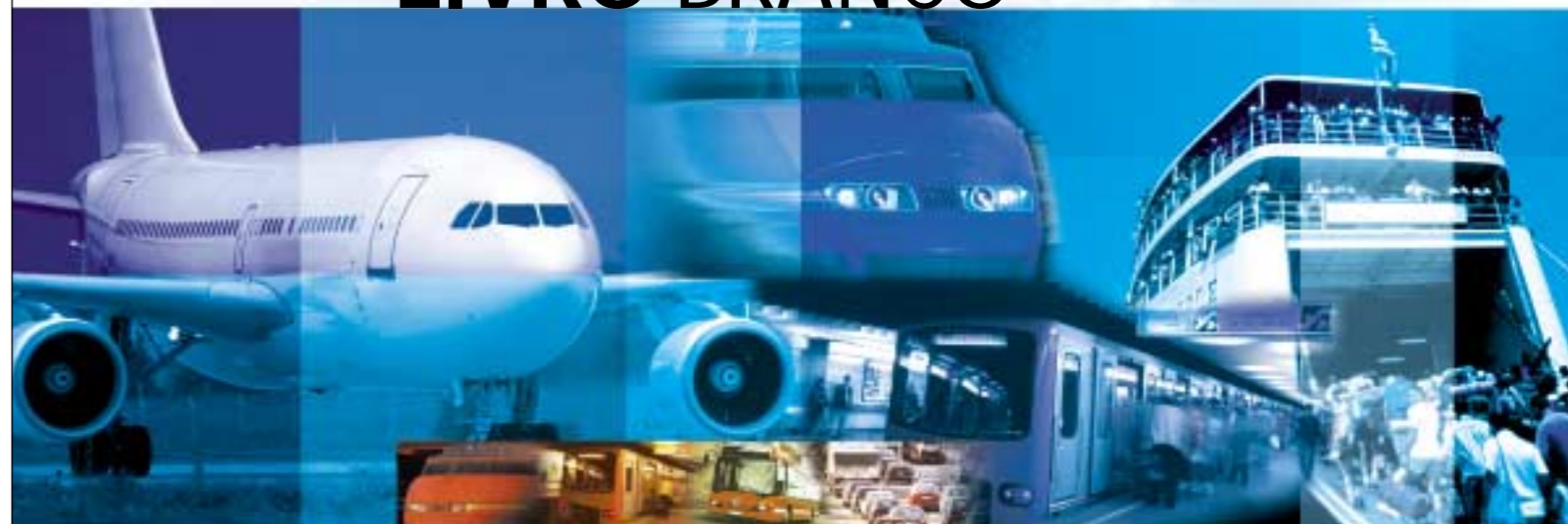


LIVRO BRANCO



A Política Europeia de Transportes
no Horizonte 2010: a Hora das Opções



SERVIÇO DAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

L-2985 Luxembourg

I SBN 92-894-0345-4



9 789289 403450



COMISSÃO
EUROPEIA

Venta • Salg • Verkauf • Πωλήσεις • Sales • Vente • Vendita • Verkoop • Venda • Myynti • Försäljning
http://eur-op.eu.int/general/en/s-ad.htm

BELGIQUE/BELGIË

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/Koningslaan 202
B-1190 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 43 08
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
URL: http://www.jean-de-lannoy.be

**La librairie européenne/
De Europese Boekhandel**

Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60
E-mail: mail@libeurop.be
URL: http://www.libeurop.be

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42/Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84
E-mail: eusales@just.fgov.be

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

Herstedvang 12
DK-2620 Albertslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: http://www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH

Vertriebsabteilung
Amsterdamer Straße 192
D-50735 Köln
Tel. (49-221) 97 66 80
Fax (49-221) 97 66 82 78
E-Mail: Vertrieb@bundesanzeiger.de
URL: http://www.bundesanzeiger.de

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-10564 Athina
Tel. (30-1) 331 41 80/1/2/3/4/5
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr
URL: elebooks@hellasnet.gr

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar, 27
E-28071 Madrid
Tel. (34) 915 38 21 11 (libros)
913 84 17 15 (suscripción)
Fax (34) 915 38 21 21 (libros),
913 84 17 14 (suscripción)
E-mail: clientes@com.boe.es
URL: http://www.boe.es

Mundi Prensa Libros, SA

Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34) 914 36 37 00
Fax (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
URL: http://www.mundiprensa.com

FRANCE

Journal officiel

Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tél. (33) 140 58 77 31
Fax (33) 140 58 77 00
E-mail: europublications@journal-officiel.gouv.fr
URL: http://www.journal-officiel.gouv.fr

IRELAND

Alan Hanna's Bookshop

270 Lower Rathmines Road
Dublin 6
Tel. (353-1) 496 73 98
Fax (353-1) 496 02 28
E-mail: hannas@iol.ie

ITALIA

Licosa SpA

Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39) 055 64 83 1
Fax (39) 055 64 12 57
E-mail: licosa@licosa.com
URL: http://www.licosa.com

LUXEMBOURG

Messageeries du livre SARB

5, rue Raiffeisen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 49 06 61
E-mail: mail@mdl.lu
URL: http://www.mdl.lu

NEDERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers

Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: http://www.sdu.nl

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags- und
Universitätsbuchhandlung GmbH**

Kohlmarkt 16
A-1014 Wien
Tel. (43-1) 53 16 11 00
Fax (43-1) 53 16 11 67
E-Mail: manz@schwinge.at
URL: http://www.manz.at

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª

Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 60037
P-2700 Amadora
Tel. (351) 214 95 87 87
Fax (351) 214 96 02 55
E-mail: dlb@ip.pt

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA

Sector de Publicações Oficiais
Rua da Escola Politécnica, 135
P-1250-100 Lisboa Codex
Tel. (351) 213 94 57 00
Fax (351) 213 94 57 50
E-mail: spoce@incm.pt
URL: http://www.incm.pt

SUOMI/FINLAND

**Akateeminen Kirjakauppa/
Akademiska Bokhandeln**

Keskuskatu 1/Centralgatan 1
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
P./tfn (358-9) 121 44 18
F./fax (358-9) 121 44 35
Sähköposti: sps@akateeminen.com
URL: http://www.akateeminen.com

SVERIGE

BTJ AB

Traktorvägen 11-13
S-221 82 Lund
Tlf. (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 30 79 47
E-post: btjeu-pub@btj.se
URL: http://www.btj.se

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd

Customer Services
PO Box 29
Norwich NR3 1GN
Tel. (44) 870 60 05-522
Fax (44) 870 60 05-533
E-mail: book.orders@theso.co.uk
URL: http://www.itsofficial.net

ÍSLAND

Bokabud Larusar Blöndal

Skólavörðustíg, 2
IS-101 Reykjavík
Tel. (354) 552 55 40
Fax (354) 552 55 60
E-mail: bokabud@simnet.is

NORGE

Swets Blackwell AS

Østenjoveien 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel. (47) 22 97 45 00
Fax (47) 22 97 45 45
E-mail: info@no.swetsblackwell.com

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Euro Info Center Schweiz

c/o OSEC
Stämpfenbachstraße 85
PF 492
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: eics@osec.ch
URL: http://www.osec.ch/eics

BÁLGARIJA

Euopress Euromedia Ltd

59, blvd Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 980 37 66
Fax (359-2) 980 42 30
E-mail: Milena@mbox.cit.bg
URL: http://www.euopress.bg

ČESKÁ REPUBLIKA

UVIS

odd. Publikaci
Havelkova 22
CZ-130 00 Praha 3
Tel. (420-2) 22 72 07 34
Fax (420-2) 22 71 57 38
URL: http://www.uvis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry

PO Box 21455
L-2985 Luxembourg
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 88 97 52
Fax (357-2) 66 10 44
E-mail: demetrap@ccci.org.cy

EESTI

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

(Estonian Chamber of Commerce and Industry)
Toom-Kooli 17
EE-10130 Tallinn
Tel. (372) 646 02 44
Fax (372) 646 02 45
E-mail: einfo@koda.ee
URL: http://www.koda.ee

HRVATSKA

Mediatrade Ltd

Pavla Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 481 94 11
Fax (385-1) 481 94 11

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service

Szt. István krt.12
II emelet 1/A
PO Box 1039
H-1137 Budapest
Tel. (36-1) 329 21 70
Fax (36-1) 349 20 53
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
URL: http://www.euroinfo.hu

MALTA

Miller Distributors Ltd

Malta International Airport
PO Box 25
Luqa LQA 05
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99
E-mail: gwirth@usa.net

POLSKA

Ars Polona

Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-22) 826 12 01
Fax (48-22) 826 62 40
E-mail: books119@arspolona.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia

Str. Dionisie Lupu nr. 65, sector 1
RO-70184 Bucuresti
Tel. (40-1) 315 44 03
Fax (40-1) 312 96 46
E-mail: euromedia@mailcity.com

SLOVAKIA

Centrum VTI SR

Nám. Slobody, 19
SK-81223 Bratislava
Tel. (421-7) 54 41 83 64
Fax (421-7) 54 41 83 64
E-mail: europ@ttb1.sltk.stuba.sk
URL: http://www.sltk.stuba.sk

SLOVENIJA

Gospodarski Vestnik

Dunajska cesta 5
SLO-1000 Ljubljana
Tel. (386) 613 09 16 40
Fax (386) 613 09 16 45
E-mail: europ@gvestnik.si
URL: http://www.gvestnik.si

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS

100, Yil Mahallesi 34440
TR-80050 Bagcilar-Istanbul
Tel. (90-212) 629 46 89
Fax (90-212) 629 46 27
E-mail: infotel@dunya-gazete.com.tr

ARGENTINA

World Publications SA

Av. Cordoba 1877
C1120 AAA Buenos Aires
Tel. (54-11) 48 15 81 56
Fax (54-11) 48 15 81 56
E-mail: wpbooks@infovia.com.ar
URL: http://www.wpbooks.com.ar

AUSTRALIA

Hunter Publications

PO Box 404
Abbotsford, Victoria 3067
Tel. (61-3) 94 17 53 61
Fax (61-3) 94 19 71 54
E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

BRESIL

Livraria Camões

Rua Bittencourt da Silva, 12 C
CEP
20043-900 Rio de Janeiro
Tel. (55-21) 262 47 76
Fax (55-21) 262 47 76
E-mail: livraria.camoes@incm.com.br
URL: http://www.incm.com.br

CANADA

Les éditions La Liberté Inc.

3020, chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, Québec G1X 3V6
Tel. (1-418) 658 37 63
Fax (1-800) 567 54 49
E-mail: liberte@mediom.qc.ca

Renouf Publishing Co. Ltd

5369 Chemin Canotek Road, Unit 1
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel. (1-613) 745 26 65
Fax (1-613) 745 76 60
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
URL: http://www.renoufbooks.com

EGYPT

The Middle East Observer

41 Sherif Street
Cairo
Tel. (20-2) 392 69 19
Fax (20-2) 393 97 32
E-mail: inquiry@meobserver.com
URL: http://www.meobserver.com.eg

INDIA

EBIC India

3rd Floor, Y. B. Chavan Centre
Gen. J. Bhosale Marg,
Mumbai 400 021
Tel. (91-22) 282 60 64
Fax (91-22) 285 45 64
E-mail: ebicindia@vsnl.com
URL: http://www.ebicindia.com

JAPAN

PSI-Japan

Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel. (81-3) 32 34 69 21
Fax (81-3) 32 34 69 15
E-mail: books@psi-japan.co.jp
URL: http://www.psi-japan.co.jp

MALAYSIA

EBIC Malaysia

Suite 45.02, Level 45
Plaza MBI (Letter Box 45)
8 Jalan Yap Kwan Seng
50450 Kuala Lumpur
Tel. (60-3) 21 62 92 98
Fax (60-3) 21 62 61 98
E-mail: ebic@tm.net.my

MÉXICO

Mundi Prensa México, SA de CV

Río Pánuco, 141
Colonia Cuauhtémoc
MX-06500 México, DF
Tel. (52-5) 533 56 58
Fax (52-5) 514 67 99
E-mail: 101545.2361@compuserve.com

PHILIPPINES

EBIC Philippines

19th Floor, PS Bank Tower
Sen. Gil J. Puyat Ave. cor. Tindalo St.
Makati City
Metro Manila
Tel. (63-2) 759 66 80
Fax (63-2) 759 66 90
E-mail: eccpcom@globe.com.ph
URL: http://www.eccp.com

SOUTH AFRICA

Eurochamber of Commerce in South Africa

PO Box 781738
2146 Sandton
Tel. (27-11) 884 39 52
Fax (27-11) 883 55 73
E-mail: info@eurochamber.co.za

SOUTH KOREA

**The European Union Chamber of
Commerce in Korea**

5th Fl, The Shilla Hotel
202, Jangchung-dong 2 Ga, Chung-ku
Seoul 100-392
Tel. (82-2) 22 53-5631/4
Fax (82-2) 22 53-5635/6
E-mail: eucock@eucock.org
URL: http://www.eucock.org

SRI LANKA

EBIC Sri Lanka

Trans Asia Hotel
115 Sir Chittampalam
A. Gardiner Mawatha
Colombo 2
Tel. (94-1) 074 71 50 78
Fax (94-1) 44 87 79
E-mail: ebicsl@slnet.lk

UNITED STATES OF AMERICA

Bernan Associates

4611-F Assembly Drive
Lanham MD 20706-4391
Tel. (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
Fax (1-800) 865 34 50 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: http://www.bernan.com

**ANDERE LÄNDER/OTHER COUNTRIES/
AUTRES PAYS**

**Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
Wahl/Please contact the sales office of
your choice/Veuillez vous adresser au
bureau de vente de votre choix**

Office for Official Publications of the European
Communities
2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tel. (352) 29 29-42455
Fax (352) 29 29-42758
E-mail: info-info-opoce@cec.eu.int
URL: http://eur-op.eu.int

LIVRO BRANCO

A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a Hora das Opções



COMISSÃO
EUROPEIA



Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (**<http://europa.eu.int>**)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

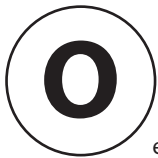
Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001

ISBN 92-894-0345-4

© Comunidades Europeias, 2001
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Italy

PREFÁCIO



Os transportes não só são essenciais à competitividade da nossa economia como às nossas trocas comerciais, económicas e culturais. Este sector económico representa cerca de um milhão de milhões de euros, ou seja, mais de 10% do produto interno bruto da União Europeia e emprega 10 milhões de pessoas. Os transportes contribuem igualmente para aproximar os cidadãos europeus e, enquanto objecto de uma política comum, constituem um dos fundamentos do projecto europeu. Ora, actualmente, são cada vez mais os sinais de paralisia dos transportes. O congestionamento, os danos ambientais e os acidentes decorrentes apresentam fortes sinais de agravamento, com prejuízos para os utilizadores e para a economia. Com efeito, se nada se fizer, em 2010 o custo do congestionamento deverá atingir 1% do produto interno bruto da União — paradoxalmente, as regiões periféricas continuam a carecer de boas ligações aos mercados centrais.



A Europa deve, pois, iniciar uma verdadeira viragem na política comum de transportes. É chegado o momento de imprimir um novo rumo à nossa política comum de transportes: reequilibrando a distribuição modal de forma sustentável e desenvolvendo a intermodalidade, atacando de forma resoluta o problema do congestionamento e colocando a segurança e a qualidade dos serviços no centro da nossa acção, salvaguardando simultaneamente o direito à mobilidade. Um dos principais desafios que se colocam é a definição de princípios comuns para uma tarifação mais justa dos vários modos de transporte. O novo quadro de tarifação deveria contribuir para a utilização dos modos menos poluentes ou das redes menos congestionadas e, paralelamente, abrir caminho a novos tipos de financiamento das infra-estruturas.

O livro branco sobre os transportes, adoptado pela Comissão Europeia em 12 de Setembro de 2001, traça assim um retrato realista da situação actualmente vivida no sector e apresenta um programa de acção ambicioso com cerca de sessenta medidas escalonadas até 2010.

No entanto, o livro branco representa apenas uma primeira etapa — em si mesma, a política de transportes constitui apenas um dos elementos da resposta. O sucesso desta iniciativa deverá necessariamente passar por acções complementares noutros domínios, como a política orçamental, industrial, de ordenamento do território ou ainda social e de organização do tempo de trabalho.

Loyola de Palacio

SUMÁRIO

AS ORIENTAÇÕES DO LIVRO BRANCO	11
Primeira parte — Reequilibrar os modos de transporte	25
I — UMA CONCORRÊNCIA REGULADA	26
A — Reforçar a qualidade do sector rodoviário	26
1. Uma reestruturação a organizar	27
2. Uma regulamentação a desenvolver	28
3. Controlos e sanções a reforçar	29
B — Revitalizar o caminho-de-ferro	30
1. Integrar o transporte ferroviário no mercado interno	30
2. Optimizar a utilização das infra-estruturas	36
3. Modernizar os serviços	37
C — Controlar o crescimento do transporte aéreo	39
1. Combater a saturação do espaço aéreo	40
2. Repensar as capacidades aeroportuárias e a sua utilização	42
3. Conciliar o crescimento do transporte aéreo com a protecção do ambiente	43
4. Preservar o nível de segurança	45
II — LIGAR O DESTINO DOS MODOS DE TRANSPORTE	45
A — Assegurar a ligação mar/vias navegáveis interiores/caminhos-de-ferro	46
1. Desenvolver as auto-estradas do mar	46
2. Oferecer serviços inovadores	50
B — Ajudar ao «arranque» das operações intermodais: o novo programa Marco Polo	51
C — Criar condições técnicas favoráveis	52
1. Favorecer a emergência de integradores de fretes	53
2. Normalizar os contentores e as caixas móveis	53
Segunda parte — Suprimir os estrangulamentos	55
I — DESCONGESTIONAR OS GRANDES EIXOS	57
A — Rumo a corredores multimodais com prioridade às mercadorias	57
B — Uma rede rápida para os passageiros	58
C — Melhorar as condições de circulação	59
D — Os projectos de grandes infra-estruturas	60
1. Concluir as travessias alpinas	60
2. Assegurar a permeabilidade dos Pirenéus	61
3. Lançar novos projectos prioritários	61
4. Reforçar a segurança nos túneis	62

II — O QUEBRA-CABEÇAS DO FINANCIAMENTO	65
A — Orçamentos públicos limitados	65
B — Necessidade de tranquilizar os investidores privados	66
C — Uma via inovadora: «mutualizar» os financiamentos	67
Terceira parte — Colocar os utentes no centro da política de transportes	71
I — A INSEGURANÇA RODOVIÁRIA	71
A — A morte no quotidiano: 40 000 óbitos por ano	72
B — Reduzir para metade o número de mortos	73
1. A harmonização das sanções	73
2. As novas tecnologias ao serviço da segurança rodoviária	75
II — A VERDADE DOS CUSTOS PARA O UTENTE	78
A — Para uma tarificação progressiva da utilização das infra-estruturas	79
1. Uma estrutura de preços que reflecta os custos impostos à colectividade	79
2. Um mosaico regulamentar	81
3. Da necessidade de um enquadramento comunitário	82
B — A necessária harmonização da fiscalidade sobre os combustíveis	83
III — TRANSPORTES DE ROSTO HUMANO	85
A — A intermodalidade para as pessoas	85
1. Desenvolver uma bilhética integrada	86
2. Pensar nas bagagens	86
3. Assegurar a continuidade das deslocações	87
B — Os direitos e deveres dos utentes	87
1. Os direitos dos utentes	87
2. Os deveres dos utentes	88
3. Um serviço público de qualidade	89
IV — A RACIONALIZAÇÃO DO TRANSPORTE URBANO	90
A — Uma energia diversificada para os transportes	91
1. Criar um novo quadro regulamentar para os combustíveis de substituição	91
2. Estimular a procura através da experimentação	92
B — Promover as boas práticas	93
Quarta parte — Controlar a globalização dos transportes	95
I — O ALARGAMENTO ALTERA OS DADOS	95
A — O desafio das infra-estruturas	96
B — A oportunidade de uma rede ferroviária desenvolvida	97
C — Uma nova dimensão para a segurança marítima	98
II — A EUROPA ALARGADA DEVE AFIRMAR-SE NA CENA MUNDIAL	101
A — Uma só voz da União Europeia nas instâncias internacionais	101
B — A urgência de uma dimensão externa para o transporte aéreo	102
C — O imperativo de realizar um programa de envergadura mundial: Galileu	103
Conclusões: a hora das opções	105

Anexos	107
Anexo I — Programa de acção	107
Anexos II-IV	113

LISTA DOS QUADROS E DAS FIGURAS

Quadro 1	— Valores máximos de velocidades e taxa de alcoolemia autorizados na União	75
Quadro 2	— Custos externos e de infra-estrutura (em euros) de um trajecto de 100 km de um veículo pesado numa auto-estrada não congestionada	79
Quadro 3	— Custos e encargos (em euros) de um trajecto de 100 km de um veículo pesado numa auto-estrada não congestionada com portagem	80
Figura 1	— Transporte de passageiros — Evolução do tráfego por modo de transporte na UE-15, 1970-1999	25
Figura 2	— Transporte de mercadorias — Evolução do tráfego por modo de transporte na UE-15, 1970-1999	26
Figura 3	— Porta-contentores e comboios de navios	50
Figura 4	— Evolução do tráfego entre Madrid e Sevilha	59
Figura 5	— Redução da poluição rodoviária através da aplicação das directivas «Auto-Oil»	91
Figura 6	— Custo por quilómetro do transporte internacional de mercadorias por estrada (1998)	98

LISTA DOS MAPAS INSERIDOS

Mapa dos principais sistemas de electrificação ferroviária na Europa	35
Mapa da rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias	38
Mapa dos principais portos europeus de mercadorias	48
Mapa da rede europeia de vias navegáveis interiores	49
Mapa dos projectos «específicos» adoptados em 1996 («Lista de Essen»)	63
Mapa dos projectos «específicos» potenciais	64

AS ORIENTAÇÕES DO LIVRO BRANCO

E

lemento capital no funcionamento das economias modernas, o transporte confronta-se com uma contradição permanente entre uma sociedade que exige cada vez mais mobilidade e uma opinião pública que suporta cada vez menos os atrasos crónicos e a medíocre qualidade das prestações oferecidas por determinados serviços. Perante uma procura de transporte sempre crescente, a Comunidade não pode responder apenas com a construção de novas infra-estruturas e com a abertura dos mercados. O duplo imperativo que representam o alargamento e o desenvolvimento sustentável, consagrado nas conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo, impõe uma optimização do sector dos transportes. Um sistema de transportes moderno deve ser um sistema sustentável, tanto do ponto de vista económico como do social e do ambiental.

Ao conceber o futuro deste sector, importa estar consciente da sua importância económica. Somados todos os custos, ele representa cerca de mil milhões de euros, ou seja, mais de 10% do produto interno bruto e emprega mais de 10 milhões de pessoas. Determina a existência de infra-estruturas e tecnologias cujo custo para a sociedade não tolera erros. Foi, nomeadamente, devido à importância dos investimentos nos transportes e ao seu papel determinante no crescimento económico que os autores do Tratado de Roma previram a definição de uma política comum, obedecendo a regras específicas.

I — Balanço contrastado da política comum de transportes

Durante muito tempo, a Comunidade Europeia não soube, ou não quis, pôr em prática a política comum de transportes prevista no Tratado de

Roma. Durante quase 30 anos, o Conselho de Ministros foi incapaz de traduzir em acções concretas as propostas da Comissão. Só em 1985, depois de o Tribunal de Justiça ter constatado a omissão por parte do Conselho, os Estados-Membros foram levados a aceitar a acção legislativa da Comunidade.

Mais tarde, o Tratado de Maastricht reforçou as bases políticas, institucionais e orçamentais da política de transportes. Por um lado, a maioria qualificada substituiu, em princípio, a unanimidade, ainda que, na prática, esta seja ainda dominante nos trabalhos das instâncias do Conselho de Ministros. O Parlamento Europeu, graças aos seus poderes no processo de co-decisão, constitui, por sua vez, um elemento de pressão indispensável à tomada de decisões, como ficou demonstrado, em Dezembro de 2000, com a decisão histórica de abertura completa, em 2008, do mercado do transporte ferroviário de mercadorias. Por outro lado, o Tratado de Maastricht introduziu o conceito de rede transeuropeia, que permitiu desenvolver um esquema director das infra-estruturas de transporte ao nível europeu, beneficiando de um apoio financeiro comunitário.

Foi com estes fundamentos que, em Dezembro de 1992, foi publicado o primeiro livro branco da Comissão sobre «o futuro desenvolvimento da política comum de transportes». A palavra de ordem deste documento era a abertura do mercado dos transportes. Em praticamente 10 anos, com excepção do sector ferroviário, este objectivo foi globalmente atingido. Hoje, um camião já não é obrigado a regressar vazio de um transporte internacional. Pode mesmo carregar e transportar mercadorias no interior de um Estado que não seja o seu país de origem. A cabotagem rodoviária tornou-se uma realidade. O tráfego aéreo foi aberto a uma

concorrência que já ninguém põe em causa, tanto mais que é acompanhada pelo nível de segurança mais elevado do mundo. Esta abertura foi feita em benefício, principalmente, da indústria e explica que o crescimento do tráfego tenha sido, na Europa, mais forte do que o da economia.

A primeira conquista decisiva da política comum de transportes concretizou-se numa redução significativa dos preços no consumidor, conjugada com uma melhoria da qualidade de serviço e uma multiplicação das possibilidades de escolha, que mudaram, inclusivamente, o modo de vida e de consumo dos cidadãos europeus. A mobilidade das pessoas, que passou de 17 km por dia em 1970 para 35 km em 1998, é hoje considerada um dado adquirido, e mesmo um direito.

A segunda conquista desta política, a partir dos resultados dos programas-quadro de investigação, foi o desenvolvimento de técnicas mais modernas num quadro europeu de interoperabilidade. Os projectos, lançados no final da década de 80, estão agora a dar os seus frutos, simbolizados pela realização de uma rede transeuropeia de comboios de alta velocidade e pelo lançamento do programa Galileu, de navegação por satélite. Contudo, pode lamentar-se que a modernidade da técnica e das infra-estruturas nem sempre tenha sido acompanhada por uma modernização da gestão das empresas, especialmente as ferroviárias.

O sucesso da abertura dos mercados dos transportes, nestes últimos 10 anos, não pode fazer esquecer que a realização do mercado interno torna dificilmente aceitável as distorções da concorrência ocasionadas pela ausência de harmonização fiscal e social. A ausência de um desenvolvimento harmonioso da política comum de transportes explica que, actualmente, o sistema europeu de transportes esteja confrontado com um certo número de dificuldades, sendo as principais:

- crescimento desigual dos vários modos de transporte. Se bem que isto demonstre uma melhor adaptação de alguns deles às necessidades da economia moderna, reflecte igualmente o facto de não serem considerados no preço do transporte todos os custos externos e o desrespeito por determinadas regulamentações sociais e de segurança — nomeadamente no caso do transporte rodoviário.

Em consequência disso, a estrada representa hoje 44% do transporte de mercadorias, contra 41% para a navegação de curta distância, 8% para o caminho-de-ferro e 4% para as vias navegáveis interiores. A predominância da estrada é ainda mais acentuada no caso do transporte de passageiros, em que o rodoviário representa 79% da quota de mercado, enquanto que a via aérea, com 5%, se prepara para ultrapassar o caminho-de-ferro, que não sai dos 6%;

- congestionamento em determinados eixos rodoviários e ferroviários, no interior das cidades e nos aeroportos;
- os efeitos nocivos para o ambiente e para a saúde dos cidadãos, sem esquecer o pesado tributo da insegurança nas estradas.

II — O congestionamento: consequência do desequilíbrio entre modos

Os anos 90 viram aparecer na Europa fenómenos de congestionamento de determinadas regiões e eixos, cuja persistência põe agora em risco a competitividade económica. Paradoxalmente, esta congestão do centro é acompanhada por um excessivo isolamento das regiões periféricas, para as quais a necessidade de melhoria das ligações com os mercados centrais, para assegurar a coesão territorial da União, continua a ser uma realidade. Parafraseando uma célebre fórmula sobre a centralização, pode dizer-se que a União Europeia corre o risco de «apoplexia no centro e paralisia nas extremidades».

Era esta a constatação preocupante e premonitória que, já em 1993, enunciava o livro branco *Crescimento, Competitividade e Emprego*: «É evidente que os engarrafamentos não são apenas desgastantes para os nervos, eles custam igualmente caro à produtividade europeia. Existem pontos de estrangulamento, faltam elos na cadeia das infra-estruturas, falta interoperabilidade entre os modos e os sistemas. As redes são o sistema circulatório do grande mercado. As suas falhas sufocam a competitividade e fazem desperdiçar oportunidades de criar novos mercados, o que tem como consequência a Europa criar menos empregos do que poderia criar».

Se bem que a maior parte dos problemas de congestionamento afecte principalmente as zonas urbanas, a rede transeuropeia de transportes também se encontra cada vez mais em situação de congestão crónica: 7 500 km de estradas, ou seja, 10% da rede, estão quotidianamente afectados por congestionamentos. 16 000 km de vias férreas, ou seja, 20% da rede, podem ser considerados zonas de estrangulamento. Dezasseis dos principais aeroportos da União registaram atrasos superiores a um quarto de hora em mais de 30% dos seus voos. Estes atrasos no transporte aéreo, globalmente considerados, ocasionam um consumo suplementar de 1 900 milhões de litros de combustível para aviação, ou seja, cerca de 6% do consumo anual total deste tipo de carburante.

O congestionamento faz correr sérios riscos de uma perda de competitividade da economia europeia. De acordo com o estudo mais recente sobre o assunto, os custos externos do congestionamento devidos apenas ao tráfego rodoviário representam 0,5% do produto interno bruto (PIB) comunitário. As previsões de crescimento do tráfego até 2010 indicam que, se nada for feito em contrário, haverá um aumento significativo do congestionamento nas estradas. Os custos daí decorrentes poderão, assim, crescer 142%, atingindo 80 mil milhões de euros por ano, o que representaria, aproximadamente, 1% do PIB comunitário.

Esta situação de congestionamento crónico explica-se, em parte, pelo facto de os utentes dos transportes não pagarem sempre e em toda a parte os custos gerados. Com efeito, a estrutura de preços, de uma maneira geral, não reflecte integralmente os custos das infra-estruturas, do congestionamento, dos efeitos negativos sobre o ambiente e dos acidentes. Por outro lado, esta situação decorre de uma má organização do sistema de mobilidade europeu, conjugada com uma utilização não optimizada dos meios de transporte e das novas tecnologias.

A saturação de determinados grandes eixos está, em parte, ligada aos atrasos na realização de infra-estruturas da rede transeuropeia. Em contrapartida, nas zonas onde os fluxos são demasiado fracos para rentabilizar as infra-estruturas, estes mesmos atrasos impedem uma ligação correcta às regiões periféricas e isoladas. O Conselho Europeu de Essen identificou, em 1994, uma série de grandes projectos

prioritários, que foram, posteriormente, completados por planos directores aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, e que serviram de base ao co-financiamento pela União Europeia da rede transeuropeia de transportes. Na altura, o seu custo total foi calculado em cerca de 400 mil milhões de euros. É nesta base que a União Europeia co-financia as infra-estruturas de transporte. O método do desenvolvimento de uma rede transeuropeia, introduzido pelo Tratado de Maastricht, ainda não deu os seus frutos. Apenas um quinto das infra-estruturas previstas nas orientações comunitárias aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu foi concretizado. Foram levados a cabo alguns projectos importantes, como o aeroporto de Spata, o comboio de alta velocidade Bruxelas-Marselha ou a ponte-túnel do Öresund, que liga a Dinamarca à Suécia. Porém, com demasiada frequência, as partes nacionais das redes foram construídas por simples justaposição, de modo que a sua dimensão transeuropeia só poderá concretizar-se a médio prazo. Com o alargamento, coloca-se a questão da conexão com as infra-estruturas prioritárias identificadas nos países candidatos (os «corredores»), cujo custo foi calculado, na «Agenda 2000», em quase 100 mil milhões de euros.

Estas consideráveis necessidades em termos de investimento não puderam ser satisfeitas por meio de empréstimos a nível da Comunidade, como a Comissão tinha proposto em 1993. A falta de capitais públicos e privados deverá ser ultrapassada por políticas inovadoras de tarifação e de financiamento das infra-estruturas. Os financiamentos públicos devem ser mais selectivos. Devem ser concentrados nos grandes projectos necessários para reforçar a coesão territorial da União, bem como nos investimentos que optimizem a capacidade das infra-estruturas e contribuam para a supressão dos nós de estrangulamento.

Ora, a este respeito, se exceptuarmos o orçamento consagrado à rede transeuropeia, limitado a cerca de 500 milhões de euros por ano e que sempre deu uma clara prioridade ao caminho-de-ferro, convém lembrar que mais de metade das despesas estruturais consagradas às infra-estruturas de transporte, incluindo o Fundo de Coesão e os empréstimos do Banco Europeu de Investimento, favoreceram, a pedido dos Estados-Membros, a estrada em relação ao caminho-de-ferro. Importa, todavia, referir que a densidade da rede de auto-estradas em países

como a Grécia ou a Irlanda se situava, ainda em 1998, a níveis muito inferiores à média comunitária. No novo contexto do desenvolvimento sustentável, estes co-financiamentos comunitários deverão ser reorientados para dar prioridade ao caminho-de-ferro e ao transporte marítimo e fluvial.

III — O crescimento da procura de transporte numa União Europeia alargada

É difícil conceber um crescimento económico forte, criador de empregos e de riqueza, sem um sistema de transportes eficaz, que permita tirar pleno proveito do mercado interno e do efeito de globalização do comércio. Se é certo que, no limiar do século XXI, estamos a entrar na era da sociedade da informação e das trocas virtuais, tal não diminui, bem pelo contrário, a necessidade de deslocações. Graças à Internet, qualquer pessoa pode comunicar com outra e encomendar um produto à distância, mas não deixará por isso de se deslocar *in loco* para ver, escolher ou encontrar-se pessoalmente. Mas as tecnologias da informação constituem também a prova de que podem proporcionar, em determinados casos, uma oportunidade para reduzir a procura de transporte físico, promovendo o teletrabalho e os tele-serviços.

Há dois factores que explicam a continuação do crescimento da procura de transporte. No caso dos passageiros, é o do espectacular desenvolvimento da motorização. O parque automóvel triplicou em trinta anos. Em cada ano, aumenta em mais 3 milhões de unidades. Se, na maior parte dos países da União, o grau de motorização das famílias tende a estabilizar, o mesmo não se passa nos países candidatos, onde a posse de um automóvel é considerada um símbolo de liberdade. A União alargada irá registar, até 2010, um aumento significativo do seu parque automóvel.

No que se refere às mercadorias, o crescimento deve-se, em grande parte, às mutações da economia europeia e do seu sistema de produção. Passou-se, ao longo destes últimos 20 anos, de uma economia de «existências» para uma economia de «fluxo». Este fenómeno foi acentuado por um movimento de deslocalização de certas indústrias — nomeadamente no caso dos produtos de mão-de-obra intensiva — que procuram reduzir os custos de produção, ainda que transferindo esta

para lugares a centenas ou mesmo milhares de quilómetros do local de montagem final ou dos locais de consumo. A supressão das fronteiras na Comunidade contribuiu para a criação de um sistema de produção «just-in-time» e de rotação permanente de existências.

Assim, se não for tomada, até 2010, qualquer medida de envergadura, na União dos Quinze, para utilizar mais racionalmente as vantagens de cada modo de transporte, o aumento do tráfego de veículos pesados de mercadorias, por si só, atingirá quase 50% em relação ao nível de 1998. Isto significa que as regiões e os grandes eixos de trânsito que já estão gravemente congestionados deverão sofrer uma pressão de tráfego ainda maior. O grande crescimento económico esperado nos países candidatos e as melhores ligações às regiões periféricas implicarão um aumento dos fluxos de transporte, especialmente em favor do tráfego rodoviário. Em 1998, os países candidatos já exportaram mais do dobro e importaram mais do quádruplo dos volumes transaccionados em 1990.

Se é certo que os países candidatos herdaram do período da economia planificada uma organização dos transportes favorável ao caminho-de-ferro, é forçoso constatar que a repartição modal, desde os anos 90, se tem vindo a degradar em favor da estrada. Entre 1990 e 1998, o transporte rodoviário de mercadorias aumentou, assim, em 19,4%, enquanto que, no mesmo período, o tráfego ferroviário registou uma diminuição de 43,5%, ainda que, em média — o que é positivo para a União alargada —, este se mantenha a um nível muito superior ao da Comunidade.

Uma intervenção intempestiva na repartição dos modos, supondo que tal fosse possível, criaria o risco de desestabilizar o conjunto do sistema de transportes e poderia ter repercussões negativas nas economias dos países candidatos. A integração dos sistemas de transportes destes países representa, a este nível, um formidável desafio a que as medidas propostas terão de dar resposta.

IV — A necessária integração dos transportes no desenvolvimento sustentável

Com o alargamento, um novo imperativo, o desenvolvimento sustentável, deverá constituir a

oportunidade (para não dizer a alavanca) para adaptar a política comum de transportes. Este objectivo, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, deve nomeadamente ser atingido por meio da integração ⁽¹⁾ das preocupações de ordem ambiental nas políticas comunitárias.

O Conselho Europeu de Gotemburgo colocou o reequilíbrio entre modos de transporte no centro da estratégia de desenvolvimento sustentável. É evidente que este ambicioso objectivo não poderá ser plenamente alcançado nos próximos 10 anos. As medidas apresentadas no livro branco constituem, no entanto, uma primeira etapa essencial para se chegar a um sistema de transportes sustentável, que podemos esperar atingir dentro de 30 anos.

Como a Comissão sublinhou em Novembro de 2000, no seu livro verde sobre a segurança do aprovisionamento energético, o consumo energético dos transportes representava, em 1998, 28% das emissões de CO₂, o principal gás com efeito de estufa. Segundo as últimas estimativas, se nada for feito para inverter a tendência de crescimento do tráfego, as emissões de CO₂ produzidas pelos transportes deverão aumentar cerca de 50% entre 1990 e 2010, atingindo 1 113 milhões de toneladas de emissões, contra os 739 milhões registados em 1990. Mais uma vez, o transporte rodoviário será o principal responsável por esta situação, uma vez que, por si só, representa 84% das emissões de CO₂ imputáveis aos transportes. Ora, é notório que o motor de explosão é dos de mais baixa eficiência energética, nomeadamente porque apenas uma parte da combustão é utilizada para mover o veículo.

Reduzir a dependência do petróleo, que actualmente é de 98%, através da utilização de combustíveis de substituição, e melhorar a eficiência energética dos modos de transporte constitui uma necessidade ecológica e um desafio tecnológico.

Neste contexto, deve ser dada continuidade aos esforços já desenvolvidos, em especial no sector

⁽¹⁾ O Conselho Europeu de Cardife, em Junho de 1998, lançou o processo, solicitando a um certo número de Conselhos sectoriais que desenvolvessem estratégias concretas de integração. O Conselho de Ministros dos Transportes definiu a sua estratégia em Outubro de 1999, destacando cinco sectores nos quais deverão ser desenvolvidas acções, a saber: a) o aumento das emissões de CO₂ dos transportes; b) as emissões poluentes e os seus efeitos na saúde; c) o crescimento esperado dos transportes, nomeadamente devido ao alargamento; d) a repartição modal e a sua evolução; e e) o ruído gerado pelos transportes.

rodoviário, no sentido da preservação da qualidade do ar e da luta contra o ruído, a fim de dar resposta aos imperativos ambientais e às preocupações dos cidadãos, sem pôr em causa a competitividade do sistema de transportes e da economia. O alargamento vai ter um impacto considerável na procura de mobilidade. Implicará um maior esforço para concretizar a progressiva dissociação entre crescimento dos transportes e crescimento económico e o reequilíbrio modal preconizados pelo Conselho Europeu de Gotemburgo. Com efeito, tal reequilíbrio não pode ser decretado de um dia para o outro, tanto mais que a deterioração em benefício da estrada tem sido constante há mais de meio século, a ponto de, hoje, o transporte de mercadorias por caminho-de-ferro (8%) estar em vias de marginalização, proporcionando com dificuldade, a um comboio internacional na Europa, uma velocidade média de 18 km/h. No entanto, esta não é uma fatalidade das economias modernas já que, nos Estados Unidos, 40% das mercadorias são transportadas por caminho-de-ferro.

A equação a resolver para travar a procura de transportes é complexa:

- o crescimento económico traduzir-se-á, quase automaticamente, num aumento das necessidades de mobilidade, estimado em 38% para as mercadorias e em 24% para os passageiros;
- o alargamento implicará uma explosão dos fluxos de transporte nos novos países membros, em especial a nível das zonas fronteiriças;
- a saturação dos grandes eixos, a acessibilidade das regiões periféricas e ultraperiféricas e a melhoria das infra-estruturas dos países candidatos obrigarão a investimentos maciços.

É neste contexto que tem de ser considerada a estratégia de dissociação progressiva entre crescimento da economia e crescimento dos transportes, na qual assenta o livro branco.

A solução simplista seria a de decretar uma redução da mobilidade das pessoas e bens, impondo uma nova repartição entre os meios de transporte. Mas tal solução não é realista, porque a Comunidade não dispõe de competências nem de meios para estabelecer limitações à circulação nas cidades ou nas estradas nem para impor o

transporte combinado rodoferroviário para o tráfego de mercadorias. Para citar apenas um exemplo das dificuldades em termos de subsidiariedade, recordemos que vários Estados-Membros contestam o próprio princípio de uma generalização a nível comunitário da proibição de circulação de veículos pesados de mercadorias aos fins-de-semana. Por outro lado, as medidas «dirigistas» implicariam a urgente harmonização, por unanimidade, da fiscalidade sobre os combustíveis, quando ainda há poucos meses os Estados-Membros reagiram de maneira divergente, no plano fiscal, à escalada do preço do petróleo.

No plano da análise económica, e tendo em conta as competências da União Europeia, podem ser consideradas três opções:

- a primeira opção (A) ⁽²⁾ consistiria em centrar a acção no transporte rodoviário, exclusivamente através da tarifação. Esta opção não seria acompanhada por medidas complementares nos outros modos de transporte. A curto prazo, poderia permitir abrandar o crescimento do tráfego rodoviário, nomeadamente graças ao previsto aumento das taxas de carregamento dos camiões e de ocupação dos automóveis, decorrente do aumento do preço dos transportes. Porém, a ausência de medidas de revitalização nos outros modos de transporte, especialmente a exiguidade dos ganhos de produtividade no sector ferroviário e a insuficiência de capacidade em infra-estruturas, tornaria impossível a sua substituição pelos modos de transporte mais respeitadores do ambiente;
- a segunda opção (B) centra-se igualmente na tarifação do transporte rodoviário, mas é acompanhada por medidas tendentes a aumentar a eficácia dos outros modos de transporte (melhoria da qualidade dos serviços e da logística, aplicação de medidas tecnológicas). No entanto, esta opção não inclui investimentos em novas infra-estruturas nem comporta acções específicas para promover um reequilíbrio entre modos, tal como não permite assegurar uma melhor coesão territorial. Esta orientação poderia permitir obter uma dissociação mais significativa do que a obtida com a primeira opção, mas o transporte rodoviário manteria uma quota de mercado hegemónica,

continuando a concentrar-se em corredores saturados e em determinadas zonas sensíveis e a ser o modo mais poluente. Assim, a opção B também seria insuficiente para garantir o reequilíbrio necessário e não constituiria uma verdadeira contribuição para o desenvolvimento sustentável preconizado pelo Conselho Europeu de Gotemburgo;

- a terceira opção (C), aquela em que se baseia o livro branco, engloba uma série de medidas, que conjugam tarifação com revitalização dos modos de transporte alternativos à estrada e investimentos centrados na rede transeuropeia. Esta opção integrada permite o regresso das quotas modais aos níveis de 1998, a fim de assegurar um reequilíbrio no horizonte 2010. Trata-se de uma opção muito mais ambiciosa do que parece, tendo em conta o desequilíbrio histórico a favor da estrada nos últimos 50 anos. Por outro lado, esta opção é a que foi acolhida no documento da Comissão apresentado ao Conselho Europeu de Gotemburgo, que preconiza um reequilíbrio modal através, nomeadamente, de uma política de investimentos nas infra-estruturas destinadas aos caminhos-de-ferro, às vias navegáveis interiores, ao transporte marítimo de curta distância e às operações intermodais [COM(2001) 264 final]. De facto, graças à aplicação das 60 medidas do livro branco, assistir-se-ia, antes de 2010, a uma dissociação significativa entre o crescimento da mobilidade e o da economia, sem que para tal fosse necessário restringir a mobilidade das pessoas e mercadorias. O crescimento do transporte rodoviário de mercadorias, graças a uma melhor utilização dos outros modos de transporte, seria sensivelmente reduzido (38% de aumento, em vez de 50%, entre 1998 e 2010). Do mesmo modo, esta dissociação seria ainda mais significativa no transporte de passageiros em automóvel (21% de aumento do tráfego, para um crescimento do PIB de 43%).

V — A necessidade de uma estratégia de conjunto que vá para além da política europeia de transportes

O objectivo de reequilíbrio entre os modos de transporte, que nunca pôde ser atingido, pressupõe não só a execução, a nível da política

⁽²⁾ Ver quadros explicativos no anexo II.

comum de transportes, do ambicioso programa previsto pelo livro branco até 2010, mas também que sejam tomadas medidas coerentes no âmbito de outras políticas, a nível nacional ou local:

- a definição da política económica, pela integração de determinados factores que contribuem para o aumento da procura de transporte, em especial os que estão ligados ao modelo de produção «just-in-time» e de rotação permanente de existências;
- a política de urbanismo e de ordenamento do território, que deverá evitar o crescimento inútil da necessidade de mobilidade decorrente de uma planificação desequilibrada das distâncias entre as zonas habitacionais e os locais de trabalho;
- as políticas social e de educação, pela melhor organização dos ritmos de trabalho e dos horários escolares, a fim de evitar o congestionamento das estradas, nomeadamente nas partidas e regressos de fins-de-semana, durante os quais ocorre o maior número de acidentes de viação;
- a política de transportes urbanos nas grandes aglomerações, a fim de conciliar a modernização do serviço público e a racionalização da utilização do automóvel particular. O respeito pelos compromissos internacionais de redução das emissões de CO₂ está em jogo tanto nas cidades como nas estradas;
- a política orçamental e fiscal, para promover, ao mesmo tempo, uma verdadeira internalização dos custos externos, nomeadamente ambientais, e a conclusão de uma rede transeuropeia digna desse nome;
- a política de concorrência, que deverá garantir, em especial no sector ferroviário, que a abertura do mercado não seja entravada pelas empresas dominantes já presentes no mercado e não se traduza numa degradação da qualidade dos serviços públicos;
- a política de investigação relativa aos transportes na Europa, a fim de assegurar uma maior coerência dos vários esforços desenvolvidos a nível comunitário, nacional e privado, na linha do conceito de espaço europeu da investigação.

É preciso deixar claro que um certo número de medidas identificadas no livro branco, como o lugar do automóvel particular, a melhoria da qualidade do serviço público ou a obrigação de transportar mercadorias por caminho-de-ferro, e não por estrada, passa por opções nacionais ou regionais, mais do que por medidas tomadas a nível comunitário.

VI — Principais medidas previstas no livro branco

O livro branco contém cerca de sessenta propostas precisas, a aplicar a nível comunitário, no quadro da política de transportes. Inclui um programa de acção composto por medidas escalonadas até 2010, com cláusulas de verificação, em especial o mecanismo de acompanhamento e o balanço intercalar em 2005, para verificar se foram atingidos os objectivos quantificados (por exemplo, em matéria de repartição modal ou de segurança rodoviária) e se são necessárias adaptações.

As propostas detalhadas, que deverão ser aprovadas pela Comissão, serão baseadas nas orientações que se seguem.

REVITALIZAR O CAMINHO-DE-FERRO

O transporte ferroviário é o sector estratégico — no verdadeiro sentido do termo — que condiciona, em especial no caso das mercadorias, o sucesso do reequilíbrio. A revitalização deste sector passa pela concorrência entre as próprias empresas ferroviárias. A chegada de novas empresas ferroviárias poderá contribuir para reforçar a competitividade do sector e deverá ser acompanhada por medidas que incentivem a reestruturação das empresas, tendo em consideração os aspectos sociais e as condições de trabalho. A prioridade é conseguir a abertura dos mercados, **não apenas dos transportes internacionais de mercadorias, como foi decidido em Dezembro de 2000, mas também da cabotagem nos mercados nacionais (para que um comboio não circule vazio) e, progressivamente, do transporte internacional de passageiros.** Esta abertura dos mercados deve ser acompanhada pelo desenvolvimento da harmonização em termos de interoperabilidade e de segurança.

A partir do próximo ano, a Comissão irá propor um pacote de medidas neste sentido, que deverá permitir a este modo de transporte

recuperar, em especial no caso das mercadorias, a sua credibilidade junto dos operadores, nomeadamente em termos de regularidade e de pontualidade. Será conveniente que, de forma progressiva, seja dedicada **uma rede de linhas ferroviárias exclusivamente ao transporte de mercadorias**, para que as companhias atribuam, em termos comerciais, tanta importância às mercadorias como aos passageiros.

REFORÇAR A QUALIDADE DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO

A principal vantagem competitiva do transporte rodoviário é a sua capacidade de transportar mercadorias em toda a Europa, com uma flexibilidade inigualável e a menor custo. Este sector tem um papel insubstituível, mas é economicamente mais frágil do que parece. O sector rodoviário gera apenas pequenas margens, devido à sua grande atomização e à pressão dos carregadores e da indústria sobre os preços. Algumas empresas de transporte rodoviário são, por isso, tentadas a praticar *dumping* sobre os preços, ignorando a legislação no domínio social e da segurança, para compensar este *handicap*.

A Comissão irá propor **regulamentação que permita harmonizar determinadas cláusulas contratuais, a fim de proteger os transportadores em relação aos carregadores, para que aqueles possam rever os seus tarifários em caso de aumento brutal dos preços dos combustíveis.**

A mudança passa igualmente por medidas que visem a modernização do funcionamento do transporte rodoviário, no respeito pela legislação social e pelos direitos dos trabalhadores. Paralelamente, é necessário harmonizar e reforçar os **procedimentos de controlo**, a fim de fazer desaparecer as práticas que impedem uma concorrência sã e leal no sector.

PROMOVER O TRANSPORTE MARÍTIMO E FLUVIAL

O transporte marítimo de curta distância e o transporte fluvial são os dois modos capazes de fazer face ao congestionamento de determinadas infra-estruturas rodoviárias e à falta de infra-estruturas ferroviárias. Estes dois modos de transporte permanecem subexplorados.

O relançamento do transporte marítimo de curta distância passa pela criação de verdadeiras **«auto-estradas do mar»**, no quadro do esquema director da rede transeuropeia. Tal

pressupõe uma melhor conexão dos portos com a rede ferroviária e fluvial e uma melhoria da qualidade dos serviços portuários. Algumas ligações marítimas (nomeadamente aquelas que permitam contornar as zonas de estrangulamento que são hoje os Alpes, os Pirenéus e o Benelux, e amanhã será a fronteira germano-polaca) fariam então parte da rede transeuropeia, tal como as estradas ou as vias férreas.

A União Europeia deverá dotar-se de **regras reforçadas de segurança marítima**, que vão mais longe do que as que foram propostas depois da catástrofe do *Erika*. A Comissão, em cooperação com a Organização Marítima Internacional e a Organização Internacional do Trabalho, para melhor combater os portos e bandeiras de conveniência, irá propor a introdução de **regras sociais mínimas** que deverão ser verificadas nas inspecções aos navios e desenvolver um **verdadeiro sistema europeu de gestão do tráfego marítimo**. **Paralelamente**, para promover o regresso do maior número possível de navios ao pavilhão comunitário, a Comissão irá propor uma **directiva relativa à «tributação em função da tonelagem»**, a exemplo das legislações desenvolvidas em alguns Estados-Membros.

No caso do transporte fluvial, por natureza um modo de transporte intermodal, importa reforçar a sua posição, através da criação de ramais fluviais e da instalação de equipamentos de transbordo para permitir a passagem contínua das embarcações durante todo o ano. A harmonização mais completa das prescrições técnicas das embarcações, dos certificados de condução e das condições sociais das tripulações permitirá igualmente dinamizar este sector.

CONCILIAR O CRESCIMENTO DO TRANSPORTE AÉREO COM O AMBIENTE

Na época do mercado único e da moeda única, ainda não existe o «céu único» europeu. A União Europeia sofre de uma excessiva fragmentação dos seus sistemas de gestão do tráfego, que amplifica os atrasos verificados nos voos, leva ao desperdício de combustível e debilita a competitividade das companhias europeias. Assim, é imperativo pôr em prática, até 2004, um conjunto de propostas concretas com vista ao estabelecimento de uma **regulamentação comunitária do tráfego aéreo** e à instauração de uma cooperação eficaz, quer com as autoridades militares quer com o Eurocontrol.

Esta organização do céu europeu deve ser acompanhada por uma política que tenha por objectivo assegurar que a inevitável **extensão das capacidades aeroportuárias**, ligada, em especial, ao alargamento, fique estritamente subordinada a uma nova regulamentação relativa à **diminuição das perturbações decorrentes do ruído e da poluição causados pelos aviões**.

FAZER DA INTERMODALIDADE UMA REALIDADE

O recurso à intermodalidade reveste-se de uma importância fundamental para o desenvolvimento de alternativas competitivas ao transporte rodoviário. Ainda são poucas as realizações concretas, à excepção de alguns grandes portos bem ligados ao caminho-de-ferro ou de canais. Isto implica que sejam lançadas acções com vista a uma melhor integração dos modos, que beneficiem de significativas capacidades potenciais de transporte, numa cadeia gerida com eficácia e em que sejam integradas todas as prestações. São prioritárias medidas de **harmonização técnica** e de **interoperabilidade** entre sistemas, em especial para os **contentores**. Por outro lado, um novo **programa comunitário de apoio, Marco Polo**, vocacionado para iniciativas inovadoras, em especial a promoção das auto-estradas do mar, terá por objectivo fazer da intermodalidade, mais do que uma palavra de ordem, uma realidade competitiva e economicamente viável.

REALIZAR A REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES

Face à saturação de alguns grandes eixos e às suas consequências em termos de poluição, é essencial que a União Europeia realize os projectos transeuropeus que já foram decididos. É por esse motivo que a Comissão considera dever propor uma revisão das orientações traçadas pelo Conselho e pelo Parlamento, que permanecem limitadas enquanto não estiver assegurado o financiamento dos projectos actuais. Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo, a Comissão propõe **centrar a actualização das orientações comunitárias na supressão dos estrangulamentos no sector ferroviário e na organização de itinerários prioritários para absorver os fluxos ligados ao alargamento, em especial nas regiões fronteiriças, e melhorar a acessibilidade das regiões periféricas**. A fim de melhorar o acesso à rede transeuropeia, o desenvolvimento da rede secundária continuará a ser uma prioridade dos fundos estruturais.

Neste contexto, deve ser alterada a lista dos 14 grandes projectos prioritários seleccionados pelo Conselho Europeu de Essen que figura na decisão de 1996 sobre as orientações do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de redes transeuropeias de transportes. Por um lado, vários grandes projectos já foram executados. Por outro, serão acrescentados seis novos projectos (por exemplo, Galileu e a travessia ferroviária de alta capacidade dos Pirenéus).

A fim de assegurar bons resultados no desenvolvimento da rede transeuropeia, será proposta, em paralelo, a **alteração das regras de concessão de apoio financeiro de forma a permitir o nível máximo de participação da Comunidade — até 20% do custo total — em projectos ferroviários transfronteiriços** que transponham barreiras naturais, como é o caso do Lyon-Turim, já aprovado pelo Conselho Europeu de Essen como projecto prioritário, que, sendo pouco rentáveis, tenham um real valor acrescentado transeuropeu. Estes 20% poderão, assim, ser aplicados em projectos de eliminação de estrangulamentos que subsistam nas fronteiras com os países candidatos à adesão.

A Comissão apresentará, em 2004, uma revisão de maior envergadura da rede transeuropeia, nomeadamente com a finalidade de introduzir o conceito de auto-estradas do mar, desenvolver as capacidades aeroportuárias, melhorar as ligações às regiões periféricas à escala do continente e interligar as redes dos países candidatos com as dos países da União ⁽³⁾.

Tendo em conta a fraca mobilização dos orçamentos nacionais e os limites da parceria público-privado, impõem-se soluções inovadoras que assentem na mutualização das receitas das taxas de utilização das infra-estruturas. Para que uma nova infra-estrutura possa beneficiar de financiamentos antes de começar a gerar as suas próprias receitas de exploração, as portagens ou os direitos de utilização devem poder ser cobrados em toda uma zona ou em itinerários concorrentes, indo alimentar fundos nacionais ou regionais. A regulamentação comunitária será adaptada para permitir a afectação de uma parte das taxas de utilização à construção de

⁽³⁾ Sem prejuízo dos resultados das negociações de adesão, as redes dos países candidatos serão integradas na rede da União através dos Tratados de Adesão.

infra-estruturas mais respeitadoras do ambiente. O financiamento das infra-estruturas ferroviárias nos Alpes pela cobrança de taxas aos veículos pesados de mercadorias enquadra-se de forma privilegiada neste conceito, a exemplo das taxas cobradas pela Suíça, em especial aos camiões da Comunidade, para financiar as suas grandes obras ferroviárias.

REFORÇAR A SEGURANÇA RODOVIÁRIA

Ainda que seja considerado um instrumento indissociável do bem-estar colectivo e individual, o transporte é visto, cada vez mais, como um perigo potencial. O final do século XX foi marcado por vários acidentes ferroviários dramáticos, pelo acidente do Concorde e pelo naufrágio do *Erika*, que impressionaram os espíritos. No entanto, o grau de aceitação da insegurança nem sempre é coerente. De outra forma, como explicar a relativa tolerância com que são encarados os acidentes rodoviários, quando todos os anos morrem 40 000 pessoas nas estradas, ou seja, quando o equivalente à população de uma cidade como Baiona é riscado do mapa? Em cada dia, o número total de mortos nas estradas europeias corresponde praticamente ao da queda de um avião de médio porte, com a lotação completa. As vítimas da estrada, entre mortos e feridos, representam um custo para a sociedade que ascende a dezenas de milhares de milhões de euros e um custo humano incalculável. É por essa razão que o objectivo da União em termos de segurança rodoviária deverá ser o de uma redução em 50% do número de vítimas até 2010. Garantir a segurança rodoviária nas cidades, por exemplo, é condição prévia ao desenvolvimento da bicicleta como meio de transporte.

Importa constatar que existem grandes reticências por parte dos Estados-Membros em relação a qualquer medida a nível comunitário, quer se trate do uso do cinto de segurança pelas crianças ou nos autocarros, quer da harmonização do teor autorizado de alcoolemia, em discussão há 12 anos. A Comissão entende que deve privilegiar, até **2005, o intercâmbio de boas práticas**, mas reserva a possibilidade de tomar iniciativas de carácter regulamentar se o número de acidentes não diminuir, tanto mais que ele é ainda mais elevado nos países candidatos.

No imediato, a Comissão tomará **duas iniciativas limitadas à rede transeuropeia**. A primeira **será harmonizar a sinalização dos locais** especialmente perigosos. A segunda será

uniformizar, para o transporte comercial internacional, as regras relativas aos **controles e sanções do excesso de velocidade e de álcool ao volante**.

DECIDIR UMA POLÍTICA DE TARIFICAÇÃO EFICAZ DOS TRANSPORTES

É geralmente reconhecido que os modos de transporte não pagam sempre, nem em todo o lado, os custos que geram. A situação difere enormemente entre Estados e modos de transporte. Isto implica uma distorção do mercado interno e falseia a concorrência no seio dos sistemas de transporte. É devido a esta circunstância que não existe um verdadeiro incentivo para utilizar os modos menos poluentes ou as redes menos congestionadas.

O livro branco desenvolverá as seguintes orientações:

- **a harmonização da fiscalidade sobre os combustíveis de uso profissional, em especial no sector do transporte rodoviário;**
- **a aproximação dos princípios tarifários de utilização das infra-estruturas. A incorporação dos custos externos** deve também encorajar a utilização de modos de transporte que tenham menor impacto ambiental e permitir investimentos, com as receitas assim obtidas, em novas infra-estruturas, tal como propõe o Parlamento Europeu no relatório Costa ⁽⁴⁾. As actuais regras comunitárias, como, por exemplo, a Directiva 1999/62, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias («Eurovinheta»), devem, portanto, ser substituídas por um enquadramento moderno dos sistemas de tarifação da utilização de infra-estruturas para incentivar esta evolução, sem deixar de garantir uma concorrência equitativa entre os modos de transporte, e uma tarifação mais eficaz, permitindo assegurar a manutenção da qualidade do serviço.

Uma tal reforma exige a igualdade de tratamento entre operadores e entre modos de transporte. Quer se trate de aeroportos, portos, estradas, vias férreas ou vias navegáveis interiores, o preço da utilização dessas infra-estruturas deverá variar, de acordo com o

⁽⁴⁾ A5-034/2000.

mesmo princípio, em função da categoria das infra-estruturas utilizadas, do período do dia, da distância e da degradação das infra-estruturas ou do ambiente.

Em muitos casos, a incorporação dos custos externos permitirá libertar receitas adicionais para cobrir os custos das infra-estruturas utilizadas. Para tirar o máximo de benefícios para o sector dos transportes, será crucial afectar as receitas disponíveis a fundos específicos, nacionais ou regionais, a fim de financiar medidas destinadas a atenuar ou compensar os custos externos (duplo dividendo). Será dada prioridade à construção de infra-estruturas que incentivem a intermodalidade, em especial de vias férreas, e facultem assim uma alternativa mais benigna em termos de ambiente.

Em determinadas zonas sensíveis, as receitas adicionais podem não ser suficientes quando, por exemplo, for necessário construir as infra-estruturas necessárias para a transposição de barreiras naturais. Importa, portanto, permitir que a construção de uma nova infra-estrutura possa beneficiar de um «rendimento» ainda antes de serem geradas as primeiras receitas de exploração. Por outras palavras, a portagem ou a taxa é aplicada em toda uma zona, para financiar uma futura infra-estrutura.

Por último, importa reflectir na desigualdade de tratamento que existe entre o nível de tributação da energia utilizada pelos vários modos, por exemplo, entre o comboio e o avião, o que pode implicar uma distorção da concorrência em determinados trajectos servidos pelos dois modos de transporte.

RECONHECER OS DIREITOS E DEVERES DOS UTENTES

O direito do cidadão europeu a ter acesso a serviços de transporte de qualidade, incluindo prestações integradas a preços acessíveis, deverá ser desenvolvido. A redução dos preços dos transportes — verificada nos últimos anos — não deve significar a renúncia aos direitos mais elementares. Assim, com a carta dos direitos do passageiro aéreo, a Comissão abriu uma via que irá prosseguir para os outros modos de transporte. Com efeito, **os direitos do passageiro aéreo, que incluem a informação, a compensação em caso de recusa de embarque por excesso de reservas e a indemnização em caso de acidente, poderão ser alargados a outros modos de transporte.** Tal como no caso da carta do passageiro aéreo, a legislação comunitária deve fornecer a base

para ajudar os passageiros do sistema de transportes a conhecerem e fazerem valer os seus direitos. Em contrapartida, devem ser especificados determinados deveres em matéria de segurança.

DESENVOLVER TRANSPORTES URBANOS DE QUALIDADE

Face à degradação generalizada da qualidade de vida dos cidadãos europeus, afectados pelo crescente congestionamento das cidades, a Comissão propõe-se — no respeito pelo princípio da subsidiariedade — favorecer o **intercâmbio de «boas práticas»**, com vista a uma melhor utilização dos transportes colectivos e das infra-estruturas existentes. É necessária uma maior atenção dos poderes públicos locais para conciliar a modernização do serviço público com a racionalização do uso do automóvel particular. Estas medidas, que são fundamentais para alcançar um desenvolvimento sustentável, são certamente as mais difíceis de aplicar. Mas é este o preço a pagar para que possam ser respeitados os compromissos internacionais assumidos em Quioto no sentido da redução das emissões poluentes de CO₂.

COLOCAR A INVESTIGAÇÃO E A TECNOLOGIA AO SERVIÇO DE TRANSPORTES NÃO POLUENTES E EFICIENTES

A Comunidade já investiu muito em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico, ao longo dos últimos anos (mais de mil milhões de euros entre 1997 e 2000), em domínios tão variados como a intermodalidade, os veículos não poluentes ou as aplicações telemáticas aos transportes. Trata-se agora de fornecer aos transportes menos betão e mais inteligência. No futuro, há que prosseguir este esforço, centrando as acções nos objectivos deste livro branco. O Espaço Europeu da Investigação e um dos seus principais instrumentos, o **novo programa-quadro de investigação 2002-2006**, proporcionam a possibilidade de pôr em prática estes princípios e de facilitar a coordenação e aumentar a eficácia do sistema de investigação relativo aos transportes.

Tratar-se-á de desenvolver acções concretas em favor de transportes rodoviários e marítimos mais limpos e mais seguros, bem como da integração em todos os modos de sistemas inteligentes que permitam uma gestão eficaz das infra-estruturas. Nesta matéria, o plano de acção eEurope propõe um certo número de medidas a desenvolver pelos Estados-Membros e pela Comissão, como a criação de serviços inovadores de informação e controlo para a rede

transeuropeia e nas cidades ou a introdução de sistemas de segurança activa nos veículos.

Com base em resultados recentes, a Comissão irá propor **uma directiva de harmonização dos meios de pagamento de determinadas infra-estruturas**, em especial as portagens nas auto-estradas, e uma directiva relativa às **normas de segurança nos túneis**.

No domínio da aeronáutica, a prioridade incidirá sobre a melhoria do impacto ambiental dos motores, em matéria de emissões gasosas e de ruído — condição *sine qua non* para a adopção de normas mais estritas — e sobre a melhoria da segurança e do consumo de combustível dos aviões.

CONTROLAR A GLOBALIZAÇÃO

Há muito que a regulamentação dos transportes tem origem internacional. Esta é uma das razões das dificuldades que enfrenta a política comum de transportes para encontrar o seu lugar entre, por um lado, a produção de regras internacionais no seio de organizações bem estabelecidas e, por outro, as regras nacionais, muitas vezes protectoras dos mercados internos.

Estas regras mundiais têm por objectivo essencial facilitar as trocas e o comércio, e não têm suficientemente em conta os imperativos de protecção do ambiente e de segurança dos aprovisionamentos. Isto tem conduzido, desde há vários anos, alguns países, como os Estados Unidos, a introduzir regulamentações regionalizadas de transportes, em especial nos domínios marítimo e aéreo, com vista a promover a defesa de interesses específicos. A União Europeia seguiu-lhes o exemplo, para se proteger das catástrofes marítimas ou pôr de lado regras inadequadas, por exemplo, em matéria de luta contra o ruído dos aviões ou de indemnização dos passageiros em caso de acidente.

Hoje, com a perspectiva do alargamento, ou seja, da extensão da política de transportes e da rede transeuropeia à escala de um continente, a Europa deve repensar o seu papel na cena internacional, se quiser controlar o seu desenvolvimento de forma sustentável e fazer face aos problemas de congestionamento e de poluição. No âmbito das negociações em curso na Organização Mundial do Comércio, a União Europeia continuará a desempenhar um papel de catalisador da abertura dos mercados dos principais modos de transporte, sem deixar de

preservar a qualidade dos serviços de transporte e a segurança dos utentes. A Comissão entende que **o lugar da Comunidade no seio das organizações internacionais, como a Organização Marítima Internacional, a Organização da Aviação Civil Internacional ou a Comissão do Danúbio**, deverá ser reforçado para garantir — a nível mundial — os interesses da Europa. Uma União alargada deverá poder controlar os efeitos da globalização e contribuir para soluções internacionais para lutar, por exemplo, contra o abuso das bandeiras de conveniência ou o *dumping* social no transporte rodoviário.

É paradoxal que a União Europeia, primeira potência comercial do mundo e cujas trocas comerciais são, em grande parte, efectuadas com o exterior, tenha tão pouco peso na adopção das regras internacionais que no essencial regulam os transportes. Isto deve-se à sua não-participação, enquanto União Europeia, na maior parte das organizações intergovernamentais, onde dispõe apenas do estatuto de observador. Importa alterar rapidamente esta situação, através da adesão da Comunidade às organizações intergovernamentais que regem os transportes, não só para que os cerca de trinta membros da União alargada falem a uma só voz, mas também, principalmente, para que seja possível inflectir as actividades destas organizações, promovendo um sistema de transportes internacionais que tenha em conta os imperativos do desenvolvimento sustentável.

DESENVOLVER OS OBJECTIVOS AMBIENTAIS A MÉDIO E LONGO PRAZOS PARA UM SISTEMA DE TRANSPORTES SUSTENTÁVEL

São necessárias muitas medidas e instrumentos políticos para lançar o processo conducente a um sistema de transportes sustentável. Será necessário tempo para alcançar este objectivo final, e as medidas preconizadas neste documento são apenas as primeiras etapas na via de uma estratégia a mais longo prazo.

É necessário encontrar uma definição operacional do que é um sistema de transportes sustentável, a fim de facultar indicações úteis aos decisores políticos. É necessário procurar, na medida do possível, a quantificação dos objectivos anunciados. Para este efeito, a Comissão tenciona produzir uma comunicação, em 2002, que especificará estes objectivos. Já foi criado um instrumento de controlo, através do mecanismo de acompanhamento TERM

(Transport and Environment Reporting Mechanism).

Para fundamentar o conjunto de propostas a aplicar até 2010, que são condição necessária, mas não suficiente, para a reorientação da política comum de transportes face à exigência de desenvolvimento sustentável, a análise do livro branco sublinha:

- o risco de congestionamento dos grandes eixos e de desequilíbrio territorial;
- as condições para o reequilíbrio entre os modos de transporte;
- a prioridade à supressão dos estrangulamentos;
- o novo lugar dos utentes, no centro da política de transportes;
- o necessário controlo da globalização dos transportes.

A opção é, portanto, entre o *status quo* e a tomada de consciência de que é necessária uma viragem. A primeira opção — uma opção de facilidade — veria os congestionamentos e a poluição aumentarem de forma significativa, acabando por pôr em risco a competitividade do sistema económico europeu. A segunda opção — que obriga à aplicação de medidas voluntaristas, por vezes difíceis de fazer respeitar — passa pelo estabelecimento de novas formas de regulação que permitam canalizar a procura futura de mobilidade e garantir um desenvolvimento sustentável ao conjunto da economia europeia.

«Um grande sacrifício é fácil, difíceis são os pequenos sacrifícios contínuos...»

Johann Wolfgang Goethe (ministro das vias de comunicação de Weimar e... escritor), adaptado de «As afinidades electivas»

REEQUILIBRAR OS MODOS DE TRANSPORTE

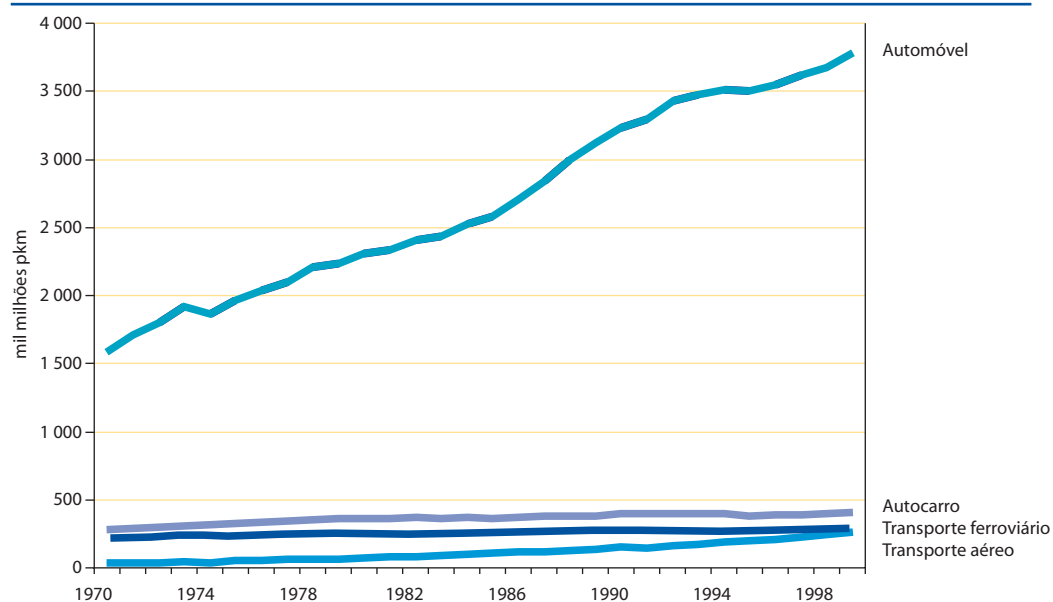
A

União Europeia tem de enfrentar um crescente desequilíbrio dos modos de transporte. O sucesso cada vez maior da estrada e do avião tem como consequência um agravamento do congestionamento das respectivas redes. Paradoxalmente, a deficiente exploração das potencialidades do caminho-de-ferro e do transporte marítimo de curta distância trava o desenvolvimento de verdadeiras alternativas ao transporte rodoviário de mercadorias. O congestionamento em certas partes da União Europeia não deve, todavia, fazer esquecer a insuficiência do acesso das regiões periféricas aos mercados centrais.

A persistência desta situação tem como consequência um desequilíbrio na repartição do tráfego que gera um aumento dos congestionamentos, nomeadamente nos principais eixos transeuropeus e nas cidades. A solução para este problema passa por serem alcançados, até 2010, dois objectivos prioritários:

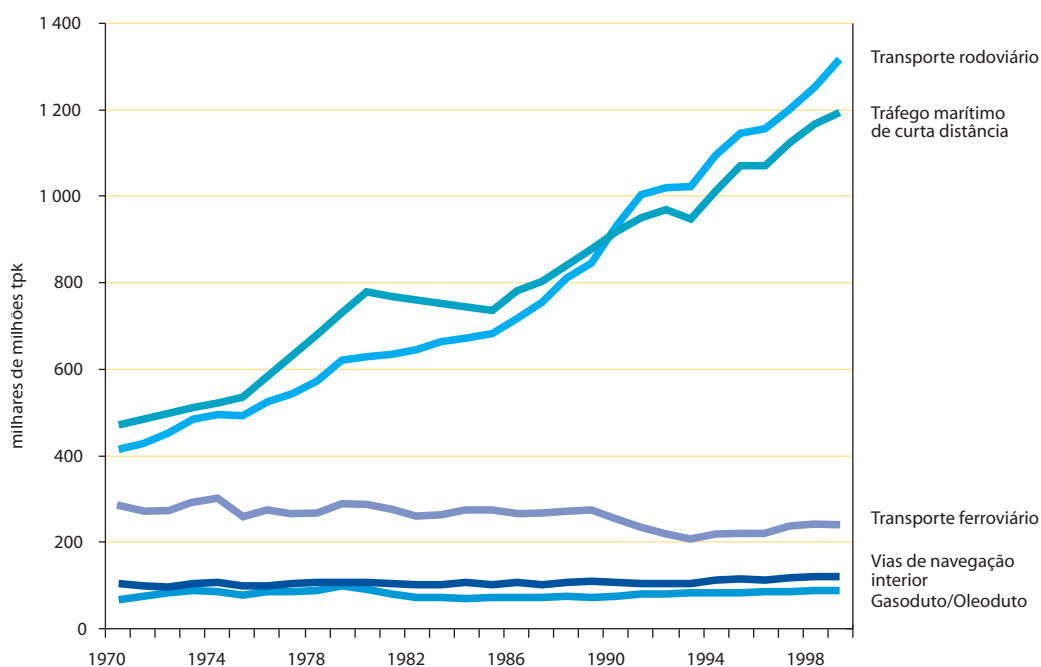
- assegurar uma concorrência regulada entre modos de transporte;
- associar o destino destes modos, a fim de conseguir a intermodalidade.

Figura 1 — Transporte de passageiros — Evolução do tráfego por modo de transporte na UE-15: 1970-1999



pkm: transporte de um passageiro numa distância de 1 quilómetro

Figura 2 — Transporte de mercadorias — Evolução do tráfego por modo de transporte na UE-15: 1970-1999



tpk: transporte de uma tonelada numa distância de 1 quilómetro

I — Uma concorrência regulada

Sem uma concorrência mais bem regulada entre os modos, é utópico pensar que se poderá evitar uma nova ampliação dos desequilíbrios, com o risco de se estabelecer um quase-monopólio do transporte de mercadorias por estrada na União Europeia alargada. Importa, portanto, controlar o crescimento do tráfego rodoviário e aéreo e travar uma batalha em defesa do caminho-de-ferro e dos outros modos de transporte menos prejudiciais ao ambiente, a fim de lhes dar os meios para se tornarem alternativas competitivas.

A — Reforçar a qualidade do sector rodoviário

Para o transporte de mercadorias e passageiros, a estrada é o modo de transporte privilegiado. Em 1998, o tráfego rodoviário responde por quase metade do transporte de mercadorias ⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ A quota de mercado da estrada no transporte de mercadorias tem tido um crescimento constante. Representava 41% em 1990 e 44% em 1998 e deverá atingir, se não for tomada qualquer medida, os 47% em 2010.

(44%) e mais de dois terços do de passageiros. A flexibilidade do automóvel — que abriu, verdadeiramente, o caminho à mobilidade de massas — continua a ser um símbolo da liberdade individual da sociedade contemporânea. Actualmente, quase dois terços das famílias possuem um automóvel.

Entre 1970 e 2000, o parque automóvel da Comunidade triplicou, passando de 62,5 milhões de unidades para quase 175 milhões. Ainda que a tendência pareça estar a desacelerar, o parque de automóveis particulares na Comunidade cresce mais de 3 milhões por ano, valor este que aumentará com o alargamento.

A cada dia que passa, 10 hectares de terreno são cobertos por infra-estruturas rodoviárias. Esta política de equipamento foi particularmente intensa nas regiões e países periféricos, a fim de facilitar o seu desenvolvimento económico, em especial nos países da coesão, cuja densidade de auto-estradas aumentou 43% em 10 anos (1988-1998), embora permaneça ainda inferior à média comunitária. No conjunto do território da União, o número de quilómetros de auto-estrada triplicou entre 1970 e 2000.

Apesar da construção destas novas infra-estruturas, o fenómeno de saturação é especialmente sensível nas regiões urbanas industrializadas, como o Rur, Randstad, o Norte de Itália ou o Sul de Inglaterra. Nestes países, há mais de 20 anos que não se constroem novas auto-estradas. A falta de controlo do tráfego automóvel tem agravado a situação nas cidades de maiores dimensões. A circulação em «pára-arranca», característica dos engarrafamentos, gera mais emissões de poluentes e maior consumo de energia.

Os estudos sobre as alterações climáticas acusam os combustíveis fósseis. Mais de metade do petróleo consumido nos transportes é destinado a automóveis particulares e, em 1998, os transportes eram responsáveis por mais de um quarto (28%) das emissões de CO₂ na Europa. Mercado cativo do petróleo (67% da sua procura final), o transporte rodoviário representa, por si só, 84% das emissões de CO₂ imputáveis aos transportes.

Porém, o risco de congestionamento já se estende aos **grandes eixos** e às regiões sensíveis.

O crescimento deste fenómeno é, em grande parte, atribuído ao **transporte internacional de mercadorias**. As previsões para 2010, se nada for feito para contrariar a tendência, apontam para um aumento de 50% só no transporte de mercadorias. A utilização do camião é inevitável para transportes a distâncias muito curtas, porque não existe modo alternativo suficientemente adaptado às necessidades da economia. Em contrapartida, podemos interrogar-nos sobre as condições que mantêm, ou até incentivam, a sua expansão em trajectos de médio e longo curso quando existem soluções alternativas. Isto decorre, em parte, da persistência de práticas que falseiam as regras da concorrência e cujo desaparecimento depende menos de novas regulamentações do que de uma aplicação efectiva das regulamentações existentes, graças ao reforço e à harmonização das sanções.

1. Uma reestruturação a organizar

A principal vantagem competitiva do transporte rodoviário é a sua capacidade de transportar mercadorias, em qualquer lugar da União Europeia e de todo o continente, com uma flexibilidade inigualável e a mais baixo preço.

Porém, o desenvolvimento desta capacidade ocorreu num contexto muito paradoxal. As empresas do sector concorrem aguerridamente entre si e com os restantes modos de transporte. Esta concorrência atingiu um grau tal que algumas empresas de transporte rodoviário, para sobreviverem num ambiente extremamente competitivo, e tendo em conta o aumento dos custos de exploração (preço dos combustíveis, novos equipamentos), resolveram contornar as regras em matéria de tempo de trabalho e de autorização de circulação, bem como os princípios elementares de segurança rodoviária. Estas entorses da legislação tornaram-se demasiado frequentes. Considerando os custos de exploração inferiores nos países candidatos, a concorrência entre empresas a nível dos preços corre o risco de se exacerbar ainda mais com o alargamento.

O argumento segundo o qual o transporte rodoviário estaria a ser desfavorecido, em termos de concorrência, em consequência das vantagens inerentes à concessão estatal e das vantagens financeiras concedidas às companhias de caminho-de-ferro pelos poderes públicos é cada vez menos pertinente. Na realidade, este argumento escamoteia o facto de que, em termos de infra-estruturas, o transporte rodoviário é favorecido por benefícios proporcionados pela administração pública. Assim, por exemplo, a manutenção de uma auto-estrada seria seis vezes mais barata se fosse utilizada apenas por automóveis. Este benefício não é compensado por um rácio da mesma ordem entre as portagens aplicadas aos veículos pesados e aos automóveis particulares.

Entretanto, as quotas de mercado que a estrada tem ganho não podem esconder a grande precariedade financeira em que hoje se encontram muitas empresas de transportes, especialmente as mais pequenas. Estas últimas têm cada vez mais dificuldade em manter uma rentabilidade, que é frequentemente artificial, em resultado das pressões sobre os preços exercidas pelos carregadores e pela indústria, especialmente em caso de choque conjuntural, como o do aumento do preço do gasóleo.

As medidas de desagravamento fiscal adoptadas apressadamente e de forma unilateral por alguns Estados-Membros para apaziguar o movimento de descontentamento dos transportadores na sequência da brutal subida de preços do gasóleo, em Setembro de 2000, não são soluções válidas a longo prazo. Trata-se

mais de medidas paliativas do que curativas. Correm o risco, não apenas de ter um impacto limitado na saúde financeira do sector, mas também, e sobretudo, de prejudicar os outros modos de transporte, reforçando ainda mais a vantagem competitiva do transporte rodoviário. Estas medidas poderiam, eventualmente, ser entendidas como subvenções disfarçadas e desestabilizar ainda mais a actividade, dado o facto de o preço do transporte rodoviário não reflectir os custos reais.

Apesar destas constatações, até ao presente não foi empreendido na Europa um verdadeiro plano de reestruturação do sector. O receio de movimentações sociais e de uma paralisação dos principais eixos de trânsito não é, certamente, alheio a esta inércia. Ora, no contexto actual, parece desejável sanar as práticas em vigor e reforçar a estrutura das empresas, encorajando associações e a diversificação das actividades. Com efeito, as empresas que tenham uma dimensão e uma capacidade financeira suficientes, que lhes permita tirar proveito dos avanços tecnológicos, poderão fazer face — nas melhores condições — à chegada ao mercado dos transportes rodoviários de concorrentes do Leste europeu, cujos custos de mão-de-obra são actualmente inferiores aos dos países da Europa Ocidental. Devem ser previstas medidas de acompanhamento para encorajar as microempresas ou os operadores rodoviários independentes a associarem-se em estruturas mais aptas para oferecer serviços de qualidade, integrando, por exemplo, serviços ligados à logística e sistemas avançados de informação e gestão, no respeito da política de concorrência.

Neste contexto, a harmonização das cláusulas mínimas relativas à repercussão dos custos nos contratos que regem a actividade de transporte deveria ajudar a proteger os transportadores da pressão dos carregadores. Por outras palavras, há que assegurar, nomeadamente, que os contratos de transporte incluam cláusulas como a da revisão das tarifas em caso de aumento brutal dos preços dos combustíveis. Não se pode esquecer que é o transporte rodoviário — o modo dominante — que fixa o preço dos transportes, pelo que tende a esforçar-se por reduzir esse preço em detrimento dos outros modos de transporte, que não beneficiam das mesmas capacidades de ajustamento.

2. Uma regulamentação a desenvolver

A nível da União Europeia, foram tomadas muito poucas medidas para assegurar um mínimo de regulamentação das condições sociais no transporte rodoviário. Este é um factor que explica, em parte, a sua grande competitividade. Foi preciso esperar por Dezembro de 2000 para que o Conselho de Ministros decidisse, finalmente, harmonizar o tempo de condução, com um máximo de 48 horas por semana, mas contemplando excepções, como a que é concedida aos motoristas independentes. Importa recordar que, nos outros modos de transporte, o tempo de trabalho está há muito estritamente regulamentado, a começar pelo dos maquinistas de comboio, cujo tempo de condução, em média, varia entre 22 e 30 horas, nas principais companhias de caminho-de-ferro.

Há numerosas propostas da Comissão com vista a dotar a União Europeia de uma verdadeira regulamentação que melhore as condições de trabalho e a segurança rodoviária e garanta o respeito pelas regras de funcionamento do mercado interno. Pretende-se, nomeadamente:

- organizar o tempo de trabalho: a proposta, que ainda exclui os trabalhadores independentes, permite regular o tempo de trabalho a nível europeu, fixando uma duração semanal média de 48 horas e uma duração máxima de 60 horas;
- harmonizar as proibições de circulação de camiões nos fins-de-semana: esta proposta visa aproximar as disposições nacionais na matéria e instaurar uma obrigação de informação prévia antes da introdução de tais proibições de circulação;
- introduzir um «certificado de motorista»: este certificado permitirá aos controladores nacionais verificarem eficazmente a regularidade e, se for caso disso, detectarem (e sancionarem) a irregularidade da situação de emprego do motorista;
- desenvolver a formação profissional: a proposta prevê regras comuns para a formação inicial obrigatória de todos os novos motoristas que transportem mercadorias ou passageiros, bem como formação contínua, a intervalos regulares, para todos os motoristas.

A adopção destas medidas é essencial para assegurar o desenvolvimento de um transporte rodoviário de qualidade numa União Europeia alargada. Este pacote poderá ser completado por acções a desenvolver pelas organizações sociais representadas no comité do diálogo sectorial, nomeadamente acções que incidam sobre a empregabilidade dos trabalhadores e a adaptação da organização do trabalho das empresas rodoviárias. Quando necessário, poderão ser desenvolvidas medidas concretas para fazer face à prática de subcontratação de «falsos independentes».

3. Controlos e sanções a reforçar

A regulamentação relativa ao transporte rodoviário a nível europeu não é apenas insuficiente, especialmente no que se refere às condições de trabalho, mas é, sobretudo, muito mal aplicada. A tolerância na aplicação desta regulamentação é problemática. Assim, não é raro que um condutor cuja carta de condução esteja apreendida num Estado-Membro possa obter outra num Estado vizinho.

Extracto de um relatório de missão (Direcção-Geral dos Transportes e Energia)

As inspecções na estrada arrancaram sob a égide do «Euro Contrôle Route» — o sistema transfronteiriço de inspecções instaurado pela Bélgica, os Países Baixos, o Luxemburgo e a França, em 1999. As inspecções são efectuadas pelos fiscais, a polícia e funcionários aduaneiros de cada um dos quatro países.

Durante o dia 7 de Julho de 2000 foram controlados 800 camiões e autocarros, 100 dos quais se encontravam em infracção (esta proporção de 1 em 8 foi considerada uma média habitual neste tipo de controlos). Das infracções detectadas, metade eram do foro nacional (irregularidades com as cartas de condução, os seguros, o imposto de circulação, etc.), enquanto as restantes diziam respeito à legislação europeia, sendo as irregularidades relacionadas com o tempo de condução as mais numerosas.

A eficácia da legislação comunitária e nacional passa, pois, pela sua aplicação correcta e imparcial em todo o território da Comunidade.

Para este efeito, a Comissão espera apresentar, até ao final de 2001, uma proposta de

harmonização dos controlos e das sanções

com vista a:

- **promover a eficácia e a uniformidade da interpretação**, da aplicação e do controlo da legislação comunitária no domínio dos transportes rodoviários. Esta alteração da legislação em vigor incluirá igualmente disposições com vista a determinar a responsabilidade do empregador em determinadas infracções cometidas pelo seu motorista;
- **harmonizar as sanções e as condições de imobilização dos veículos**;
- **aumentar o número de controlos** que os Estados-Membros devem efectuar (presentemente, 1% dos dias de trabalho realizados) para verificar o respeito pelos tempos de condução e de repouso dos motoristas;
- **encorajar o intercâmbio sistemático de informação**, a exemplo da iniciativa dos países do Benelux, bem como a coordenação das actividades de controlo, a concertação periódica entre as administrações nacionais e a formação de controladores, para melhor fazer respeitar as várias legislações.

Neste contexto, as novas tecnologias deverão desempenhar um papel importante. **A introdução, até fins de 2003, do tacógrafo digital**, um aparelho que serve para registar dados como a velocidade e o tempo de condução, durante um período mais longo do que actualmente permite o tacógrafo mecânico, representará um progresso substancial na eficácia dos meios de controlo, permitindo uma melhor protecção dos dados registados, em relação ao aparelho actual, e uma maior fiabilidade dos controlos. Será igualmente necessário ter em conta as novas possibilidades oferecidas pela radionavegação por satélite. O programa **Galileu** permitirá um acompanhamento das mercadorias, da localização do camião e dos vários parâmetros ligados à condução do veículo e outros como, por exemplo, a temperatura dos contentores. Sendo caso disso, a televigilância de outros parâmetros, para além dos relativos à localização do móvel, poderá ser efectuada por outros meios que não o **Galileu** (por exemplo, GSM, satélite de telecomunicações, etc.).

B — Revitalizar o caminho-de-ferro

Tal como Janus, o transporte ferroviário apresenta uma imagem ambivalente, em que coabitam modernidade e arcaísmo. De um lado, o desempenho da rede de comboios de alta velocidade e o acolhimento de passageiros em estações modernas; do outro, o arcaísmo dos serviços de mercadorias e a vetustez de algumas linhas saturadas, os passageiros suburbanos amontoados em comboios sobrelotados e cronicamente atrasados, que despejam multidões de passageiros em estações por vezes degradadas e inseguras.

Com 241 mil milhões de toneladas/km em 1998, contra 283 em 1970, a quota de mercado do caminho-de-ferro na Europa passou de 21,1% para 8,4%, numa altura em que o volume total de mercadorias transportadas aumentava de forma espectacular. Porém, enquanto o transporte ferroviário de mercadorias claudicava na Europa, florescia nos Estados Unidos, onde, justamente, as companhias ferroviárias tinham sabido responder às expectativas da indústria. Actualmente, o transporte ferroviário representa, nos Estados Unidos, 40% do transporte total de mercadorias, contra 8% na União Europeia. O exemplo americano demonstra que o declínio do caminho-de-ferro não é uma fatalidade.

Contudo, o caminho-de-ferro continua a ser, quase dois séculos depois dos seus primeiros passos, um meio de transporte que oferece potencialidades importantes e da sua renovação depende o sucesso do reequilíbrio dos modos de transporte. Isto pressupõe medidas ambiciosas, que não dependem unicamente das regulamentações europeias, mas dos actores do sector, de quem depende o seu renascimento.

É motivo de congratulação a tomada de consciência dos actores que se empenharam, em conjunto, na definição de uma estratégia comum para uma investigação ferroviária europeia, com vista à criação de um sistema ferroviário único até ao horizonte 2020. Neste documento, subscrito pela União Internacional dos Caminhos-de-Ferro (UIC), a Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus (CCFE), a União Internacional dos Transportes Públicos (UITP) e a União das Indústrias Ferroviárias Europeias (UNIFE), estas organizações propõem-se atingir, em 2020:

- um aumento da quota de mercado de 6% para 10% do tráfego de passageiros e de 8% para 15% do tráfego de mercadorias;
- a triplicação da produtividade do pessoal dos caminhos-de-ferro;
- uma melhoria de 50% da eficiência energética;
- uma redução de 50% da emissão de poluentes;
- um aumento da capacidade da infra-estrutura correspondente aos objectivos de tráfego fixados.

Assim, é necessária uma verdadeira revolução cultural do transporte ferroviário, para que este modo recupere um nível de competitividade satisfatório, que lhe permita continuar a ser um dos actores principais do sistema de transportes numa Europa alargada. Tal deve passar, prioritariamente, pela resolução dos problemas que entravam o seu desenvolvimento, a falta de infra-estruturas adequadas ao transporte moderno, a ausência de interoperabilidade entre as redes e os sistemas, a procura constante de tecnologias de fabrico inovadoras, a não transparência dos custos, a desigualdade da produtividade e a incerta fiabilidade de um serviço que não corresponde de forma suficiente às legítimas expectativas dos clientes.

1. Integrar o transporte ferroviário no mercado interno

A Comunidade só tardiamente interveio neste sector, no início dos anos 90, para tentar, por meio da aplicação de uma política de abertura regulada dos mercados, dar ao caminho-de-ferro um segundo fôlego ⁽⁶⁾ e suprimir as deficiências de funcionamento resultantes da fragmentação territorial das redes.

A primeira pedra foi colocada em 1991, com a directiva relativa à separação contabilística entre a infra-estrutura e a exploração do serviço ferroviário. Entre outras coisas, esta directiva

⁽⁶⁾ Se não for tomada qualquer medida, no sector das mercadorias, a quota modal do caminho-de-ferro, que passou de 11% em 1990 para 8% em 1998, deverá representar 7% em 2010. No sector dos passageiros, a quota modal era de 6% em 1998 e deverá manter-se estável até 2010.

abriu caminho à independência e transparência da gestão e a uma futura abertura das companhias ferroviárias à concorrência. Nesta base, vários Estados-Membros confiaram a empresas distintas, por um lado, a exploração das linhas de caminho-de-ferro e, por outro, a construção e a gestão da rede. Em 15 de Março de 2001 ⁽⁷⁾, após um acordo «histórico» entre o Parlamento e o Conselho, em Novembro de 2000, entrou em vigor uma série de medidas destinadas a facilitar essa abertura.

a) Criar um verdadeiro mercado interno do caminho-de-ferro

A abertura do transporte ferroviário a uma concorrência regulada — que arrancará, efectivamente, em Março de 2003, com a abertura dos serviços internacionais de mercadorias em 50 000 km de linhas pertencentes à **rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias** — representa a condição essencial da renovação do transporte ferroviário. Em 2008, esta abertura será total em toda a rede europeia, no caso do transporte internacional de mercadorias, graças, especialmente, à determinação do Parlamento Europeu ⁽⁸⁾. A chegada de novas empresas ferroviárias, vindas de outros horizontes e trazendo na bagagem uma sólida experiência logística e de integração modal, deverá reforçar a competitividade do sector e obrigar as companhias nacionais a reestruturar-se, tendo em consideração os aspectos sociais e as condições de trabalho. Tal reestruturação deverá compreender medidas de acompanhamento, a fim de reduzir ao mínimo o seu impacto social.

Novos operadores

A BASF, o gigante da química alemã, está em vias de se tornar o primeiro grande operador de transporte ferroviário de mercadorias fora do grupo das companhias tradicionais, graças à joint-venture «Rail4Chem» que criou com as empresas Bertschi AG, Hoyer GmbH e VTG-Lehnkering AG.

O grupo sueco IKEA acaba de criar uma empresa específica para gerir o transporte das suas próprias mercadorias. Presentemente, o caminho-de-ferro representa 18% do total dos volumes

transportados. Os dirigentes do IKEA querem aumentar esta quota para 40% até 2006 (o que representará cerca de 500 comboios por semana). Neste contexto, o IKEA prepara-se para lançar um concurso entre as companhias ferroviárias para efectuar — ao melhor custo e com as melhores garantias — os transportes entre as suas muitas filiais. A prazo, o IKEA, tirando proveito da abertura do mercado europeu, poderá tornar-se uma importante companhia ferroviária.

O sector ferroviário tornar-se-á mais competitivo face aos outros modos de transporte se for possibilitada uma maior concorrência entre os operadores. A abertura do mercado com a chegada dos novos operadores poderá reforçar a competitividade do sector, encorajando uma concorrência sã entre os operadores actuais e os novos concorrentes. Os obstáculos técnicos e regulamentares existentes favorecem as empresas já estabelecidas e continuam a dificultar a entrada de novos operadores no mercado. A correcta aplicação das regras de concorrência comunitárias terá por isso um papel importante para prevenir práticas anticoncorrência e garantir a abertura efectiva do mercado dos transportes ferroviários na Comunidade.

Ora, é forçoso constatar que há ainda muitos casos em que não existe verdadeiramente separação entre a entidade proprietária e a entidade gestora da infra-estrutura. Por outro lado, as companhias não se dotaram de objectivos comerciais claros, que permitam distinguir entre o sector mercadorias e o sector passageiros. Em alguns países, verifica-se mesmo que a mesma entidade é proprietária da infra-estrutura, explora os comboios, distribui os direitos de passagem na rede e assegura o controlo da segurança.

Exemplos de disfuncionamento

— **Companhias que não gerem bem os seus recursos: algumas companhias ferroviárias reconhecem não estar em condições de indicar o número de locomotivas ou de vagões disponíveis nem a posição exacta dos comboios. Nestas condições, não é raro acontecer que comboios programados (de mercadorias, na maior parte dos casos, mas também de passageiros) sejam muito simplesmente suprimidos, porque a**

⁽⁷⁾ Directivas 2001/12, 2001/13 e 2001/14 (JO L 75 de 15.3.2001).

⁽⁸⁾ Relatório Jarzembowsky A5-0031/2001 e relatório Swoboda A5-0014/2001.

locomotiva titular está ausente, porque não há maquinista disponível ou, ainda, porque este não foi informado.

- **Comboios que circulam mal:** são necessários 30 a 40 minutos para substituir a locomotiva de um comboio de mercadorias e verificar o estado de funcionamento de uma composição [mudança de locomotiva, redacção do boletim de composição (freios), renição das equipas de condução e de acompanhamento, vistoria do comboio, verificações relativas às matérias perigosas, verificação dos documentos de transporte, formação do comboio, etiquetagem dos vagões, registo da composição do comboio, verificação do sinal de cauda]. É claro que este tempo só é válido se a locomotiva e o pessoal estiverem a postos na hora certa. Entre os 20 000 comboios completos internacionais de transporte combinado observados, só metade foram pontuais, como constata o presidente da União Internacional dos Transportes Combinados Rodoferroviários (UIRR) ⁽⁹⁾, Werner Kulper.
- **Informações que circulam mal:** na fronteira, uma das redes passa o controlo à outra. Trocam informações sobre a carga, os destinos, a composição dos vagões. Existem já ligações entre sistemas informáticos, mas não são sistematicamente utilizadas por serem pouco fiáveis, de modo que as informações ainda são, por vezes, fornecidas em papel. Os dados assim passados podem chegar demasiado tarde ou não ser fiáveis, pelo que ainda necessitam de uma verificação.
- **«Comboios-fantasma»:** os comboios de mercadorias param para mudar de locomotiva mas, por vezes, sofrem um atraso suplementar enquanto esperam pelo canal horário correspondente da rede adjacente. Uma locomotiva pode esperar a chegada de um comboio, um comboio pode ser atrasado pela espera de uma locomotiva. A escassez de informações relativas às horas de chegada acentua as dificuldades.
- **Um comboio, vários maquinistas.** A renição das equipas de condução

prejudica igualmente a produtividade dos serviços ferroviários internacionais. «Creio que são necessários cinco maquinistas para o trajecto Charleroi-Paris, dois na Bélgica e três em França», afirmou o presidente da SNCF, Louis Gallois ⁽¹⁰⁾.

- **Com todas estas imobilizações acumuladas, chega-se a uma velocidade média, no transporte internacional de mercadorias, de apenas 18 km/h: mais lento do que um quebra-gelos a abrir caminho à navegação no Báltico!**

Para assegurar a competitividade dos serviços internacionais de transporte de mercadorias e limitar a circulação de vagões vazios, é importante permitir às empresas ferroviárias que recebam carga a meio caminho, quando for caso disso entre dois pontos situados no território de um mesmo Estado-Membro. É para esse efeito que a Comissão irá propor, em fins de 2001, no âmbito do segundo pacote ferroviário, uma extensão dos direitos de acesso a todos os serviços de mercadorias, incluindo a possibilidade de cabotagem.

No que se refere à possibilidade de alargar o acesso aos serviços internacionais de passageiros, que representam cerca de 6% dos passageiros/km, esta deverá ocorrer gradualmente. A Comissão dará uma prioridade especial à abertura da concorrência nas linhas onde existe monopólio e procurará evitar que a ausência de concorrência — que, a prazo, poderá verificar-se em determinadas relações intracomunitárias — conduza a um abuso de posição dominante e a tarifas demasiado elevadas.

Neste contexto, a Comissão apresentará, **em 2001, um novo pacote de medidas com vista a realizar um verdadeiro mercado interno ferroviário, o qual deverá ter em conta as missões de interesse geral e a coesão económica e territorial** e que se articulará em torno dos seguintes eixos:

- abertura dos mercados nacionais de mercadorias à **cabotagem**;
- fixação de um **elevado nível de segurança** da rede ferroviária, através de uma regulamentação estabelecida de forma

⁽⁹⁾ Prefácio ao Relatório de 2000 da União Internacional dos Transportes Combinados Rodoferroviários (UIRR).

⁽¹⁰⁾ Intervenção num colóquio na Assembleia Nacional Francesa, em 8 de Junho de 2000.

independente e de uma definição clara das responsabilidades de cada um dos actores, a fim de assegurar o bom funcionamento deste mercado, em que vários operadores irão partilhar as mesmas secções de rede (ver infra);

- **actualização das directivas relativas à interoperabilidade**, com vista a assegurar a harmonização das disposições técnicas e de utilização de todos os elementos da rede ferroviária de alta velocidade e convencional;
- **abertura progressiva dos transportes internacionais de passageiros**;
- promoção de medidas que garantam a **qualidade dos serviços ferroviários e os direitos dos utentes**. Para este efeito específico, uma proposta de directiva fixará as condições de indemnização em caso de atraso e de falta às obrigações do serviço. Serão ainda consideradas outras medidas relativas ao desenvolvimento de indicadores de qualidade dos serviços, às condições contratuais, à transparência da informação aos passageiros e aos mecanismos de regulação extrajudicial de conflitos;
- **criação de uma estrutura comunitária** para a segurança e a interoperabilidade.

Por outro lado, em relação à poluição atmosférica e sonora, a Comissão efectuará uma série de consultas às indústrias ferroviárias, para estudar a forma de reduzir estes inconvenientes, tal como fez com os construtores de automóveis, no que foi designado por programa «Auto-Oil». Importa referir que, na União, 13% do tráfego é actualmente assegurado por «tracção térmica».

Um sistema de transporte ferroviário só poderá ser plenamente competitivo se estiverem previamente resolvidas todas as questões ligadas à eliminação das barreiras técnicas às trocas e à **interoperabilidade** dos comboios — isto é, a sua capacidade de circular indistintamente em qualquer secção da rede. Com efeito, se é certo que os vagões de mercadorias e uma boa parte das carruagens de passageiros estão tecnicamente aptos, desde há décadas, a circular desde a Sicília até à Escandinávia, o mesmo não se passa com a circulação das locomotivas, que se depara com um elevado número de limitações em matéria de electrificação e de sinalização ⁽¹⁾. Com efeito,

continuam a existir diferenças significativas de características entre as redes europeias, construídas, na sua maior parte, numa perspectiva nacional e que, durante muito tempo, serviram para proteger interesses nacionais ou das respectivas indústrias ferroviárias.

Esta circunstância dificultou o desenvolvimento do transporte ferroviário, ao mesmo tempo que o transporte rodoviário tirava proveito da ausência de barreiras técnicas para promover o seu próprio desenvolvimento. A soma destas diferenças tem como consequência a persistência de vários mercados compartimentados, em vez de uma única rede. A generalização da utilização de locomotivas policorrente (podendo funcionar com diferentes tensões de energia), já está a tornar mais flexível o serviço ferroviário, mas nem todos estes problemas estão resolvidos. O custo desta harmonização técnica representa várias dezenas de milhares de milhões de euros.

Com vista a favorecer a evolução das tradições nacionais no domínio social, que poderiam constituir um obstáculo à interoperabilidade, será desejável assegurar um acompanhamento social dos agentes a fim de melhorar os níveis de qualificação gerais. Assim, as soluções adoptadas a nível europeu relativamente às condições de trabalho e, nomeadamente, aos tempos de condução e de repouso, constituiriam um valor acrescentado seguro em relação às regras nacionais. As organizações sociais seriam, deste modo, implicadas no processo de estabelecimento das especificações técnicas de interoperabilidade, na medida em que elas se refiram a aspectos sociais.

Desde o fim do ano passado — ainda a título experimental — estão a ser utilizadas na linha Lyon-Turim locomotivas interoperáveis do tipo BB 36000, dos caminhos-de-ferro franceses, e E402 B, dos caminhos-de-ferro italianos, que podem circular indiferentemente nas redes francesas e italianas. Este novo material permitiu reduzir a 15 minutos o tempo de paragem de certos comboios na fronteira — contra uma hora e trinta minutos, em média, para os restantes. Estes novos equipamentos estão, no entanto, limitados nas suas potencialidades pelas seguintes razões:

- **são necessários dois maquinistas do lado italiano, contra um do lado francês, o que**

⁽¹⁾ Calcula-se em 30% o benefício da interoperabilidade em relação ao custo dos equipamentos ferroviários.

torna obrigatória a paragem do comboio em Modane, apesar de os documentos de transporte serem já tratados electronicamente;

- **os maquinistas franceses não são autorizados na rede italiana e vice-versa;**
- **a extensão dos ramais de desvio é diferente, o que, por vezes, obriga a dividir os comboios em dois, dando origem a uma perda de tempo considerável, e o regime de circulação não é o mesmo — dado que os caminhos-de-ferro italianos autorizam 1 150 toneladas na linha, contra 1 000 do lado francês —, o que obriga à adopção da mesma medida;**
- **o número de locomotivas interoperáveis é, por enquanto, reduzido. As máquinas italianas, pela sua concepção, só podem circular a meia potência com os 1 500 volts do lado francês.**

Neste contexto, a implantação do sistema europeu de gestão de tráfego, ERTMS ⁽¹²⁾, desenvolvido desde o início da década de 90 graças aos programas-quadro comunitários de investigação, representa um avanço considerável no âmbito do desenvolvimento da interoperabilidade das redes e dos sistemas. Por outro lado, o recurso ao ERTMS constitui uma condição do co-financiamento comunitário das infra-estruturas e dos equipamentos ferroviários. As aplicações telemáticas como a interligação dos sistemas de reserva de lugares, os sistemas de informação em tempo real ou ainda a possibilidade de comunicações telefónicas a bordo dos comboios constituem igualmente outras tantas oportunidades que devem ser desenvolvidas na maior escala possível, para aumentar a competitividade do sector ferroviário.

Devem ser igualmente desenvolvidas actividades de investigação tecnológica, para apoio à interoperabilidade do caminho-de-ferro. Esta investigação deve centrar-se, por um lado, na integração das características de concepção e de construção das vias e, por outro lado, nas especificações do material circulante que garantam operações seguras, não poluentes e economicamente viáveis.

⁽¹²⁾ European Rail Traffic Management System.

b) Garantir a segurança ferroviária

O comboio sempre foi muito mais seguro do que a estrada. As estatísticas de segurança reflectem esta situação, indicando uma melhoria muito nítida da segurança dos passageiros, com um decréscimo do número de mortes, que passou de 381 em 1970 para 93 em 1996. A título de comparação, o número de mortes nas estradas foi, no mesmo ano, da ordem dos 43 500. Apesar destes números encorajadores, ocorreram, nestes últimos anos, vários acidentes ferroviários dramáticos, que despertaram a atenção da opinião pública e das autoridades para os problemas de segurança neste modo de transporte. A intensificação da procura de transporte internacional, num contexto de interoperabilidade das redes e dos sistemas, bem como a abertura do mercado, obrigam também a uma revisão do conceito de segurança ferroviária. **A interoperabilidade deve garantir um nível de segurança pelo menos igual, ou superior, ao que até agora existe num contexto nacional.** É por essa razão que na directiva relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário de alta velocidade ⁽¹³⁾, bem como na recente directiva relativa ao sistema ferroviário convencional ⁽¹⁴⁾, a segurança figura como **um requisito essencial** de funcionamento do sistema ferroviário transeuropeu.

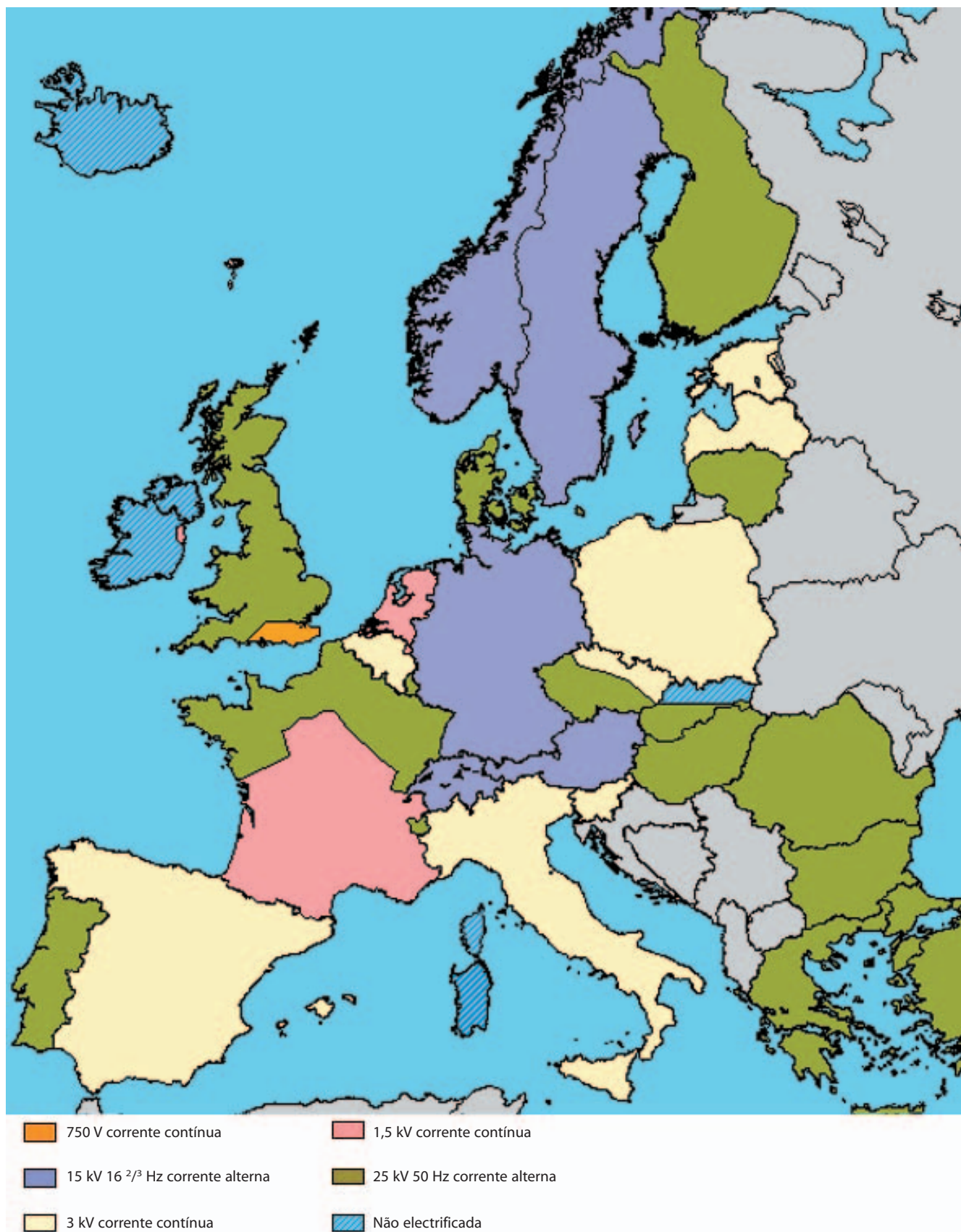
Essa exigência consiste em agir simultaneamente a dois níveis:

- a nível técnico, fixando padrões a respeitar por cada uma das componentes do sistema ferroviário (via, material circulante, sinalização, processos de exploração, etc.). É este o papel das directivas «interoperabilidade»;
- a nível administrativo, definindo os deveres e responsabilidades de todos os actores em presença, desde os gestores das infra-estruturas até às autoridades comunitárias, passando pelas empresas ferroviárias e as autoridades nacionais. É o papel da directiva «segurança», que será proposta brevemente. Neste quadro, será considerada a criação de uma **estrutura comunitária de segurança**

⁽¹³⁾ Directiva 96/48/CE do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade.

⁽¹⁴⁾ Directiva 2001/16/CE, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional (JO L 110 de 20.4.2001).

Mapa dos principais sistemas de electrificação ferroviária na Europa



ferroviária, para coordenar, no plano técnico, o conjunto destas medidas.

Safetrain: tecnologias para melhorar a segurança passiva dos veículos em carris

O projecto Safetrain constitui um bom exemplo de investigação tecnológica de apoio à política de transportes. Os seus resultados foram tidos em conta, após um teste de validação dinâmica, pela Associação Europeia para a Interoperabilidade Ferroviária (AEIF), responsável pela implementação da Directiva «Interoperabilidade» 96/48/CE, de 23 de Julho de 1996. O Safetrain trouxe a competência científica necessária às especificações técnicas obrigatórias das características mecânicas do material circulante. O projecto permitiu aumentar sensivelmente a resistência dos compartimentos de passageiros e o espaço de protecção do condutor, na frente dos comboios, sem efeitos negativos no peso e no consumo de energia.

2. Optimizar a utilização das infra-estruturas

Reflexo do declínio do caminho-de-ferro, 600 km de vias férreas têm sido fechados todos os anos, em média, na Europa nos últimos trinta anos, enquanto que, paralelamente, a rede de auto-estradas aumentou 1 200 km. Entre estes milhares de quilómetros fechados ao tráfego — ou mesmo desmantelados — há ramais e linhas que poderiam revelar-se hoje muito úteis para fazer face à saturação de certos troços da rede ferroviária.

A realização progressiva de uma rede transeuropeia interoperável e o desenvolvimento previsto dos tráfegos obrigam a rever a organização das redes numa verdadeira perspectiva transeuropeia, para melhor garantir a sua integração. **Com efeito, é nas grandes distâncias que o mercado ferroviário tem um potencial de crescimento mais promissor.** O sucesso desta nova organização passa por uma optimização da utilização das capacidades existentes.

Muitas das infra-estruturas ferroviárias existentes foram concebidas e realizadas na segunda metade do século XIX, numa perspectiva

nacional ou mesmo regional. Assim, estas infra-estruturas já não estão à altura do aumento do tráfego e, nos últimos anos, têm sido caracterizadas pela multiplicação de pontos de estrangulamento ferroviário, nas proximidades das principais aglomerações, onde tráfegos de diferente natureza, comboios de mercadorias, regionais e de longo curso partilham as mesmas infra-estruturas. A prioridade que, conseqüentemente, é dada aos comboios de passageiros leva a que os carregadores percam a confiança neste modo de transporte.

A recuperação do transporte europeu de mercadorias passa pela atribuição de canais horários internacionais eficientes ao transporte de mercadorias, seja em termos de infra-estruturas, seja dedicando-lhes um período do dia. A curto prazo, uma tal medida dificilmente poderá ser decretada a nível comunitário, mas todas as medidas a nível nacional devem tender para este objectivo. A realização da rede de linhas de alta velocidade contribui, assim, para este objectivo. Com efeito, a entrada ao serviço das novas linhas irá permitir a transferência de uma parte da circulação da linha clássica para a nova linha, criando assim uma capacidade suplementar na linha anteriormente utilizada para todo o tráfego.

Da abertura do mercado à construção de uma rede europeia dedicada às mercadorias

A Directiva 2001/12/CE define uma «rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias» (RTTFM), composta por cerca de 50 000 km de linhas abertas aos serviços europeus de mercadorias em 2003. Qualquer companhia europeia titular de uma licença poderá utilizar estas linhas e concorrer com as outras companhias, oferecendo novos serviços. Convém salientar que, a partir de 2008, a abertura do mercado aos serviços europeus de mercadorias abrangerá 150 000 km de linhas de caminho-de-ferro. A RTTFM é, portanto, um conceito provisório.

Por outro lado, está identificada uma rede ferroviária transeuropeia nas orientações traçadas em 1996 pelo Parlamento e pelo Conselho, na sua Decisão n.º 1692/96, cuja revisão é proposta pela Comissão, a fim de suprimir os pontos de estrangulamento. É esta rede que serve de quadro de referência aos financiamentos de infra-estruturas, tanto comunitários como nacionais.

Esta rede de infra-estruturas deve ser claramente distinguida daquela a que se refere a directiva relativa à abertura do mercado. As duas redes não são rigorosamente idênticas. Como se pode ver no mapa seguinte, algumas das linhas que vão ser, brevemente, abertas à concorrência não fazem parte da rede transeuropeia de infra-estruturas (linhas azuis no mapa). Inversamente, algumas partes da rede de infra-estruturas potencialmente importantes para o transporte de mercadorias e a ligação a portos, como a linha Brest-Rennes (França), não serão necessariamente abertas à concorrência em 2003 (linhas verdes no mapa). Daqui resulta uma incontestável falta de coerência.

No âmbito da revisão acima referida, propõe-se inserir no esquema da rede ferroviária algumas linhas da RTTFM, a fim de as tornar elegíveis para as ajudas europeias. Assim, é proposta a inclusão de cerca de 2 000 km de vias férreas, a pedido dos países interessados, como é o caso da linha entre Bolonha e Reims, em França, ou, em Itália, a linha entre Rimini e Parma, que contorna o nó de Bolonha.

É do interesse de algumas regiões ligadas à rede europeia de infra-estruturas, nomeadamente de regiões marítimas, poderem beneficiar o mais rapidamente possível da abertura do mercado, para o desenvolvimento das suas zonas interiores. Alguns países estariam bastante inclinados a alargar a abertura à concorrência, para além da RTTFM, às linhas destas regiões, nomeadamente a de acesso aos portos, para que estes fiquem mais facilmente acessíveis aos operadores europeus. Nesta matéria, a Comissão terá em conta o grau de abertura à concorrência na selecção dos projectos de infra-estruturas beneficiários de apoio financeiro comunitário.

A optimização da utilização das infra-estruturas existentes passa também pela atenção ao problema da poluição sonora produzida pelos veículos ferroviários. Estimativas recentes efectuadas pela Agência Europeia do Ambiente calculam em 3 milhões o número de pessoas incomodadas pelo ruído produzido pelos comboios ⁽¹⁵⁾. As directivas «interoperabilidade»

⁽¹⁵⁾ O mesmo estudo estima em 24 milhões o número de pessoas incomodadas pelo ruído resultante das estradas e em 40 milhões as que são afectadas pelo ruído do tráfego aéreo.

prevêem limitações às emissões sonoras dos veículos.

3. Modernizar os serviços

Numa primeira fase, no final dos anos 90, para enfrentar o desafio do crescimento do tráfego que propunha serviços integrados, algumas companhias ferroviárias começaram a desenvolver o princípio da cooperação internacional, nomeadamente para o tráfego internacional. Esta solução obteve resultados apenas medianos, dada a impossibilidade de resolver as múltiplas dificuldades de exploração para assegurar a continuidade do tráfego através das fronteiras. Por outro lado, não implicou qualquer mudança profunda e qualitativa na organização dessas companhias.

Nestas condições, o nível de serviço que os caminhos-de-ferro estão em condições de oferecer aos carregadores está, na maior parte dos casos, nitidamente abaixo dos critérios de pontualidade, fiabilidade e velocidade que a indústria pretende e que o sector rodoviário pode oferecer.

Tendo resistido melhor à concorrência dos outros modos, porque soube inovar, o **transporte ferroviário de passageiros** passou de 217 mil milhões de passageiros/km em 1970 para 290 em 1998. Todavia, isto não o impediu de ver a sua quota de mercado reduzir-se de **10% para 6%**, tendo em conta o muito mais acentuado aumento do tráfego de automóveis particulares e de aviões. Este último aproxima-se de um nível semelhante ao do caminho-de-ferro, em termos de passageiros/km.

O sucesso dos novos serviços de comboios de alta velocidade permitiu, no entanto, um crescimento significativo do transporte de passageiros a longa distância. Do mesmo modo, as políticas de regionalização e a melhoria das ligações locais, postas em prática em vários Estados-Membros desde há uma dezena de anos, conduziram a um aumento da utilização do comboio. Contudo, é preciso referir que, em alguns países, a qualidade do serviço de transporte ferroviário intercity é considerada medíocre pelos utentes ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Apenas 46,1% dos alemães estão satisfeitos com este tipo de serviços, e a média comunitária situa-se nos 57%.
Fonte: Eurobarómetro n.º 53, Setembro de 2000.

Mapa da rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias



- Linhas abertas aos serviços europeus de transporte de mercadorias em 2003 e inscritas na rede transeuropeia de caminho-de-ferro
- Outras linhas da rede transeuropeia de caminho-de-ferro
- Outras linhas abertas aos serviços europeus em 2003

O mesmo é válido para o transporte ferroviário de mercadorias. O exemplo dos transportes da Península Ibérica para o Norte da Europa através da França mostra, nos últimos 18 meses, uma evolução preocupante. Neste eixo, o transporte de componentes de automóveis representa fluxos significativos, essencialmente transportados em camiões. No entanto, existem vários serviços competitivos de transporte combinado ou por comboio completo directo. A recente degradação da qualidade do serviço ferroviário de mercadorias coloca alguns destes transportes em situação difícil, e vários construtores de automóveis suspenderam as experiências ferroviárias regressando à estrada. Para além do problema da diferença de bitola das vias, a escassez de locomotivas ou de maquinistas, a persistência de problemas de organização interna e alguns conflitos sociais estão na origem desta evolução. As eventuais indemnizações por atrasos não bastam para compensar os prejuízos reais sofridos pelos clientes, sobretudo quando é necessário parar durante várias horas uma linha de montagem ou substituir no último minuto o transporte ferroviário que falhou por transportes especiais em avião ou camião. Para este tipo de produtos de elevado valor acrescentado, só a fiabilidade do serviço pode conquistar a confiança dos clientes.

Ficção ou antecipação? O transporte ferroviário em 2010

As companhias ferroviárias podem aceder à rede ferroviária em condições equivalentes, que são publicadas pelas entidades gestoras da infra-estrutura: a atribuição de capacidade, em tempo real, é feita à escala da rede europeia e os princípios de tarifação estão harmonizados.

Os construtores de material ferroviário beneficiam da aplicação das disposições comunitárias relativas à interoperabilidade do sistema ferroviário, que lhes permite o acesso sem discriminações ao mercado europeu e a possibilidade de utilizarem, em qualquer momento, técnicas inovadoras.

Os condutores de locomotivas são chamados a circular na rede transeuropeia e são formados nos itinerários europeus em centros europeus de formação acessíveis a todas as empresas ferroviárias.

As entidades gestoras das infra-estruturas nacionais estão organizadas à escala europeia e determinam em conjunto as

condições de acesso à rede. Definem as prioridades de investimento e estabelecem uma rede de infra-estruturas exclusivamente dedicada ao transporte de mercadorias, no respeito das regras de concorrência.

As entidades reguladoras do sector ferroviário reúnem-se regularmente para trocar informações sobre o desenvolvimento do mercado ferroviário e para propor medidas de adaptação à concorrência dos outros modos.

Os operadores ferroviários oferecem aos passageiros serviços integrados em linha, no que se refere à informação, às reservas ou aos pagamentos, tanto para as viagens de lazer como para as de negócios.

A segurança oferecida pela rede europeia é elevada e assenta numa estrutura comunitária encarregada de analisar permanentemente o grau de segurança do sistema ferroviário europeu e de recomendar os melhoramentos necessários. Uma entidade independente é responsável pelos inquéritos a acidentes e incidentes ocorridos na rede e formulará as recomendações apropriadas para reduzir os riscos.

A pontualidade dos comboios é garantida e os utentes e clientes são indemnizados em caso de atraso.

A velocidade comercial de um comboio internacional de mercadorias na Europa atinge os 80 km/h, quadruplicando em relação a 2000.

C — Controlar o crescimento do transporte aéreo

De todos os modos, o transporte aéreo foi, de longe, o que registou maior crescimento ao longo dos últimos vinte anos. O tráfego, expresso em passageiros/quilómetro, tem aumentado 7,4% ao ano, em média, desde 1980, enquanto o tráfego nos aeroportos dos Quinze quintuplicou desde 1970 ⁽¹⁷⁾.

Quase 25 000 aviões cruzam-se diariamente no céu europeu e, com base nas tendências de crescimento do tráfego, é necessário prepararmo-nos para a duplicação deste

⁽¹⁷⁾ A parte do transporte aéreo no transporte de passageiros deverá duplicar entre 1990 e 2010, passando de 4% para 8% (era de 5% em 1998).

número a intervalos de 10 ou 14 anos. Se é verdade que o céu é vasto, nem por isso esta densidade de tráfego deixa de colocar problemas reais. Os atrasos cada vez mais frequentes são sinais evidentes da saturação do espaço aéreo ⁽¹⁸⁾.

Ora, as companhias aéreas prevêm uma quase duplicação do tráfego aéreo até 2010. A manutenção de tal nível de crescimento pressupõe uma reforma da gestão do espaço aéreo e uma disponibilidade suficiente em termos de capacidades aeroportuárias numa União Europeia alargada.

1. Combater a saturação do espaço aéreo

A lógica das redes em estrela (correntemente designada «*hub and spoke*») é a de privilegiar uma multiplicidade de voos que chegam ao aeroporto numa mesma faixa horária, a fim de efectuar as correspondências no mínimo de tempo. As substituições dos voos directos por voos indirectos, via «*hubs*» aeroportuários, conduziu a uma redução do tamanho médio dos aviões, preferindo as companhias aéreas privilegiar a frequência dos voos, mais do que uma oferta limitada de aeronaves de grande capacidade. Infelizmente, isto não só levou ao congestionamento em terra, mas tornou também mais complexos os esforços necessários para gerir todos estes aviões que se cruzam num espaço limitado.

Por outro lado, o tráfego «em rota» — os voos no espaço aéreo superior, no qual os aviões atingem a sua velocidade de cruzeiro — coloca problemas de outra natureza. Os aviões utilizam «corredores» que permitem aos controladores do tráfego aéreo ter uma imagem precisa da situação do tráfego. Estes corredores nem sempre estão traçados da forma mais racional, porque reflectem os condicionalismos decorrentes, nomeadamente, da organização do espaço aéreo a nível nacional, da localização de zonas militares ou da não-concordância das divisões verticais do espaço aéreo, consoante o território nacional sobrevoado.

Além disso, os serviços de navegação aérea exercem a sua responsabilidade no espaço

aéreo nacional. Os sistemas e as normas de gestão do tráfego revelam ainda uma grande diversidade, o que torna ainda mais complexa a coordenação operacional.

O parcelamento do céu europeu

Um avião que assegure uma ligação entre a França e a Grã-Bretanha é obrigado a seguir uma trajectória ineficaz, devido à discordância entre a divisão do espaço aéreo interno e superior em França (fixado em 19 500 pés) e na Grã-Bretanha (fixado em 24 500 pés).

O sistema europeu de gestão do tráfego aéreo decompõe-se em 26 subsistemas, com 58 centros de controlo de rota, ou seja, três vezes mais do que nos Estados Unidos, para uma superfície equivalente.

A União está actualmente tolhida por uma organização da gestão do tráfego aéreo insuficientemente integrada. É certo que uma cooperação eficaz entre estes diferentes serviços, graças ao Eurocontrol ⁽¹⁹⁾, permitiu tornar mais fluida a passagem de aviões entre territórios nacionais. No entanto, o sistema actual de gestão do tráfego aéreo encontra os seus limites na natureza intergovernamental do Eurocontrol, sujeita a um sistema de tomada de decisão por consenso, na insuficiência dos meios de controlo, na ausência de poderes sancionatórios e na confusão entre as suas responsabilidades reguladoras e as suas responsabilidades enquanto prestador de serviços. Trata-se de uma organização que é, ao mesmo tempo, juiz e parte interessada, pelo que não pode garantir a neutralidade das suas decisões.

A criação do céu único europeu constitui uma das prioridades actuais da União Europeia, como foi sublinhado por diversas vezes pelo Conselho Europeu ⁽²⁰⁾, nomeadamente na sua reunião de Estocolmo, e pelo Parlamento Europeu ⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ Em 2000, os voos registam ainda atrasos significativos: um em cada seis voos está atrasado, em média, 22 minutos.

⁽¹⁹⁾ O Eurocontrol é a organização europeia de cooperação para a segurança da navegação aérea, criada em 1960. Trata-se de uma organização intergovernamental, que conta actualmente 30 membros.

⁽²⁰⁾ Conselhos Europeus de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000), Santa Maria da Feira (19 e 20 de Junho de 2000) e Estocolmo (23 e 24 de Março de 2001).

⁽²¹⁾ Relatório de Sir Robert Atkins sobre a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à criação do céu único europeu, 26 de Maio de 2000 (PE 232.935).

Um grupo de alto nível, constituído por representantes das autoridades civis e militares dos Estados-Membros e presidido pela vice-presidente da Comissão responsável pela energia e os transportes, definiu as orientações para uma reorganização fundamental do controlo aéreo na Europa ⁽²²⁾.

Para obviar à excessiva fragmentação do actual sistema de gestão do tráfego aéreo, impõe-se a regulação comunitária do mesmo.

A Comissão Europeia, com base no relatório do grupo de alto nível, proporá a partir de 2001 que a **União Europeia concretize um céu único, a partir de 2004**, através da adopção, até lá, das seguintes medidas:

- um **quadro regulamentar** que assegure que os aviões atravessem o espaço aéreo de uma Comunidade alargada com base em procedimentos harmonizados em função dos equipamentos prescritos pela regulamentação e com base em regras comuns de utilização do espaço aéreo. Um regulador comunitário, dotado de recursos suficientes, definirá os objectivos que garantam o crescimento do tráfego em segurança. As competências desta entidade reguladora devem poder exercer-se num espaço aéreo mais uniforme, definido como um recurso comum e que será gerido como um espaço único, a começar pela sua parte superior;
- um mecanismo que assegure aos militares a **preservação das capacidades de defesa**, explorando as possibilidades de cooperação para tornar a organização do espaço aéreo globalmente mais eficaz. Trata-se de assegurar uma verdadeira gestão comum civil-militar do tráfego aéreo;
- o **diálogo social com os parceiros sociais, que poderá começar pelos controladores aéreos**, o qual deve permitir, a exemplo da experiência noutros domínios, uma concertação sobre a política comum em matéria aérea que tenha uma considerável incidência social. Este diálogo poderá conduzir a acordos entre as organizações envolvidas;
- uma **cooperação com o Eurocontrol** que permita recorrer às suas competências e à

sua experiência para elaborar e gerir as regras comunitárias. Pretende-se desenvolver uma verdadeira complementaridade entre os poderes regulamentadores da União Europeia e os conhecimentos especializados do Eurocontrol;

- um **sistema de fiscalização, inspecção e sanção** que assegure a efectiva aplicação das regras.

Serão apresentadas propostas legislativas visando, respectivamente, a prestação de serviços (em especial, o reconhecimento mútuo das autorizações entre Estados-Membros, a garantia de prestação do serviço de controlo aéreo e o controlo das taxas), a organização do espaço aéreo (nomeadamente a criação de uma zona de espaço aéreo superior e de zonas de controlo transfronteiriças optimizadas) e a interoperabilidade dos equipamentos.

A prazo, no entanto, os verdadeiros ganhos de capacidade devem decorrer da modernização dos métodos de trabalho e dos equipamentos. Para além das necessárias medidas de reorganização do espaço aéreo, o investimento na investigação e no equipamento dos centros de controlo deve ser completado por um esforço para assegurar a disponibilidade dos recursos humanos adequados. Com efeito, se é certo que a União possui um corpo de controladores aéreos de muito elevado nível, dedicado à segurança do transporte aéreo, a verdade é que padece também de uma penúria crónica destes agulheiros do céu ⁽²³⁾. É muitas vezes difícil garantir em todos os centros de controlo a presença de um número suficiente de controladores para assegurar a responsabilidade da gestão deste tráfego. Por outro lado, verificam-se disparidades entre os procedimentos e as formações, que impedem, de facto, uma real mobilidade do pessoal na Europa. A criação de uma **licença comunitária de controlador aéreo** pode ser uma das soluções.

⁽²²⁾ Relatório do grupo de alto nível «O céu único europeu», Novembro de 2000.

⁽²³⁾ Faltam, actualmente, entre 800 e 1 600 controladores, num total de 15 000 para o conjunto da União. O número de controladores não progrediu ao mesmo ritmo do tráfego. A situação é tanto mais preocupante quanto se estima que um terço dos agulheiros do céu actualmente no activo passarão à reforma até 2010 (relatório do grupo de alto nível «O céu único europeu», Novembro de 2000).

2. Repensar as capacidades aeroportuárias e a sua utilização

Face ao crescimento do tráfego, é necessário repensar a exploração dos aeroportos, a fim de otimizar a utilização das capacidades existentes. No entanto, isso não será suficiente e **a Europa não poderá furtar-se a novas infra-estruturas aeroportuárias**, inclusivamente nos países candidatos à adesão, que raramente dispõem de capacidades suficientes para fazer face ao crescimento do tráfego que o alargamento inevitavelmente implicará. Esta é, igualmente, uma condição essencial para evitar uma perda de competitividade das companhias europeias em relação às suas concorrentes, nomeadamente norte-americanas. Importa recordar que o volume de negócios da maior companhia europeia não atinge, sequer, o da quarta maior companhia americana ⁽²⁴⁾.

A actual estrutura do sistema de transporte aéreo leva as companhias a concentrar as suas actividades nos grandes aeroportos, que desenvolvem como placas giratórias para as suas actividades intracomunitárias e internacionais. O congestionamento concentra-se nos grandes aeroportos centrais, traduzindo-se em incómodos e em dificuldades na gestão do tráfego aéreo.

Ora, se é certo que o congestionamento no céu é já objecto de um plano de acção concreto, o congestionamento no solo não obtém ainda a atenção nem o empenhamento necessários. No entanto, quase metade dos cinquenta principais aeroportos europeus atingiram já, ou estão prestes a atingir, a saturação da sua capacidade no solo. Necessitam, portanto, de continuar a fazer esforços para desenvolver sistemas integrados de gestão e controlo, a fim de garantir a eficácia e a segurança.

A utilização mais eficaz das capacidades aeroportuárias passa pela definição de um novo quadro regulamentar:

- **paralelamente à criação do céu único, impõe-se uma alteração do quadro**

⁽²⁴⁾ A American Airlines, primeira companhia mundial, registou em 2000 um volume de negócios de 19,7 mil milhões de dólares e a Federal Express, que está em quarto lugar, um volume de negócios de 15,6 mil milhões de dólares, enquanto a Lufthansa, primeiro grupo europeu, teve um volume de negócios de 13,3 mil milhões de dólares.

regulamentar que rege a atribuição de faixas horárias nos aeroportos, como acaba de propor a Comissão. É necessário assegurar, nomeadamente, uma planificação coerente da capacidade do espaço aéreo e das capacidades aeroportuárias. A faixa horária, que consiste no direito de aterrar ou descolar a uma hora específica num aeroporto congestionado, deve estar correlacionada com a capacidade disponível no espaço aéreo. Se for aprovada, a proposta da Comissão deverá contribuir para a gestão das faixas horárias, permitindo, nomeadamente, mais transparência nas permutas de faixas, uma sanção imediata em caso de não-utilização das mesmas e, por último, critérios mais rigorosos para as prioridades de distribuição. Esta regulamentação deverá, numa segunda etapa, evoluir para uma maior flexibilidade, inclusivamente através do recurso aos mecanismos do mercado. Para este efeito, a Comissão apresentará, em 2003, após a realização de um novo estudo e de uma consulta às partes interessadas, uma nova revisão do sistema de atribuição de faixas horárias, por forma a alargar o acesso ao mercado, tendo em conta, ao mesmo tempo, a necessidade de reduzir as incidências ambientais nos aeroportos comunitários;

- **as taxas aeroportuárias devem ser alteradas para desencorajar a concentração de voos em certas horas do dia;**
- **as regras ambientais devem encorajar a procura de medidas alternativas antes de se limitar o número de operadores num aeroporto;**
- **a intermodalidade com o caminho-de-ferro deve permitir ganhos de capacidade importantes, transformando a concorrência entre o comboio e o avião numa complementaridade entre ambos no caso das conexões entre metrópoles servidas por comboios de alta velocidade. Já não se justifica manter determinadas ligações aéreas para destinos em que exista, de facto, uma alternativa ferroviária competitiva de alta velocidade. Poderá, assim, operar-se uma transferência de capacidade para os eixos**

em que não exista serviço ferroviário de alta velocidade ⁽²⁵⁾.

Uma utilização mais eficaz e racional dos aeroportos não será todavia suficiente para obviar à necessidade de aumento da capacidade. A verdade é que são poucos os projectos de novos aeroportos (Lisboa, Berlim, Paris).

Actualmente, a principal prioridade é, portanto, limitar a construção de novos aeroportos, mal aceite pelas populações, e procurar a racionalização do tráfego, através de regras de gestão do tráfego e da utilização de aviões de maior porte. Ao fazer isto, existe igualmente o risco de descurar uma categoria importante de clientes que utilizam as linhas regionais para destinos que não são servidos pelos comboios rápidos. A este respeito, importa reorientar as escolhas, que hoje são a favor das grandes infra-estruturas, mantendo «taxis aéreos» entre metrópoles regionais e entre estas e as plataformas de correspondência quando não existam alternativas ferroviárias. Em termos mais gerais, é claro que os decisores políticos não poderão evitar a construção de novas pistas ou novos aeroportos, investimentos de longo prazo que exigem uma verdadeira planificação, nos próximos dois decénios, a nível europeu.

Face ao congestionamento da maior parte dos grandes aeroportos europeus, as companhias aéreas devem procurar maximizar o número de passageiros transportados por voo e, portanto, a dimensão dos aviões. No entanto, a organização em «hub» tem o efeito contrário, tendo as companhias a tendência para optar por uma maior frequência de aviões de médio porte, em vez de um serviço menos frequente com aviões de grande porte.

É de esperar que a predominância dos aviões de médio porte se mantenha na maior parte dos voos intracomunitários. Em contrapartida, nas ligações de grande densidade e nos voos de longo curso, é provável que um grande número de companhias opte por aviões de grande capacidade. O A380 da Airbus é um primeiro exemplo do que deverá ser a próxima geração de aviões: aviões de grande porte, que permitem transportar mais passageiros. A indústria

⁽²⁵⁾ Está previsto, por exemplo, que a nova linha de alta velocidade Turim-Milão compreenda igualmente uma ligação ao aeroporto de Malpensa.

aeronáutica está a preparar-se para esta evolução ⁽²⁶⁾. Todavia, a utilização intensiva destes grandes aviões colocará um certo número de problemas. Em primeiro lugar, os aeroportos devem ser adaptados para a utilização de tais aparelhos — embarcar e desembarcar 500 ou 600 pessoas, em vez de 150 ou 200, exige mais da organização dos aeroportos, em termos de entrega de bagagens, controlos de segurança, formalidades aduaneiras e acolhimento dos passageiros. É evidente que a utilização destes grandes aviões não reduzirá o tráfego de ligação, uma vez que será necessário assegurar o encaminhamento dos passageiros destes novos aviões, e tornará ainda mais premente a necessidade de uma intermodalidade eficaz.

No que se refere ao estatuto jurídico dos aeroportos, importa igualmente referir o movimento de privatização que se iniciou na Europa, e cujo impacto nas capacidades é dificilmente mensurável nesta fase. Em todo o caso, esta situação deve ser enquadrada tendo em conta a situação de monopólio de facto em que operam os aeroportos. Será necessário assegurar, em especial, que as taxas aeroportuárias correspondam efectivamente aos serviços prestados. Foi por esta razão que a Comissão propôs, há muito, um quadro que defina os princípios por que se devem reger as taxas aeroportuárias.

3. Conciliar o crescimento do transporte aéreo com a protecção do ambiente

O transporte aéreo irá enfrentar problemas acrescidos de aceitação, nomeadamente por parte das populações vizinhas dos aeroportos, que são afectadas pelo ruído gerado pelo tráfego. A aplicação de medidas que visem reduzir as emissões sonoras e gasosas ⁽²⁷⁾ produzidas pelo transporte aéreo é uma condição necessária à continuação do crescimento do sector. Todavia, esse é um exercício difícil porque, neste domínio, a margem de manobra da União é estreita: **com efeito, é preciso ter em conta os compromissos internacionais assumidos**

⁽²⁶⁾ Relatório «Le futur de l'aéronautique européenne: une vision partagée pour 2020», apresentado por Philippe Busquin, Janeiro de 2001.

⁽²⁷⁾ Durante um voo Amesterdão-Nova Iorque, um avião emite, em média, uma tonelada de CO₂ por passageiro.

pelos Estados-Membros no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO).

A Comunidade tomou medidas específicas, adoptando o regulamento «hushkits»⁽²⁸⁾ (kits de insonorização), que visava simplesmente proibir que operassem na Europa aviões equipados com «hushkit» (aviões antigos, cujas emissões sonoras foram reduzidas mas continuam aquém das normas aceitáveis). Esta medida de alcance limitado foi, ainda assim, contestada pelos Estados Unidos e está em curso na ICAO um processo de resolução do diferendo. Ora, sem a rápida entrada em vigor, a nível internacional, de novas e ambiciosas normas em matéria de ruído que permitam evitar a degradação da situação nos aglomerados populacionais próximos, existe um risco significativo de que alguns aeroportos se vejam privados de qualquer possibilidade de crescimento (limitação do número de voos autorizados) ou sejam obrigados a aplicar medidas locais e variadas de interdição dos aviões mais ruidosos. É, por isso, importante que a ICAO consiga fixar, na sua próxima assembleia (Setembro/Outubro de 2001), uma nova norma de ruído imposta a todos os aviões que venham a entrar em serviço⁽²⁹⁾. Para ter um impacto real já nos próximos anos, esta norma deverá ser complementada por um plano de eliminação progressiva dos aviões mais ruidosos da frota existente a nível mundial, a começar pelos aviões equipados com «hushkit». Até 2002, a ICAO deverá, igualmente, tomar medidas concretas em matéria de redução de emissões de gases com efeito de estufa, como é indicado, de forma prioritária, no sexto programa de acção ambiental.

O querosene de aviação deve continuar a beneficiar de isenções fiscais?

As companhias aéreas beneficiam de significativas isenções fiscais, nomeadamente de todos os impostos sobre o combustível, por força de acordos internacionais⁽³⁰⁾. Essa isenção aplica-se tanto aos voos

⁽²⁸⁾ Regulamento (CE) n.º 925/1999, de 29 de Abril de 1999.

⁽²⁹⁾ A próxima norma de ruído deverá reduzir o limite adoptado em 1977 em 10 dB até 2006, quando as tecnologias disponíveis permitiriam reduzi-lo em 18 dB. Por outro lado, o facto de o ciclo de vida de um motor ser cada vez mais longo retarda a comercialização das tecnologias mais avançadas.

⁽³⁰⁾ A directiva relativa aos impostos especiais de consumo isenta o combustível utilizado na aviação, conformando-se às práticas internacionais decorrentes da Convenção de Chicago.

internacionais como aos voos intracomunitários. No entanto, os Estados Unidos introduziram um imposto limitado para o transporte de mercadorias nos voos domésticos.

Esta isenção não incentiva as companhias aéreas a recorrerem a aviões mais eficientes e a contribuírem para a redução das emissões de CO₂ (13% das quais são produzidas pelo transporte aéreo). Isto leva igualmente a situações em que a concorrência do transporte aéreo com outros modos de transporte não é equitativa. Há muito que está em curso, a nível europeu, uma reflexão sobre a tributação do querosene. Esta reflexão teve início logo após a apresentação pela Comissão de uma comunicação sobre a tributação dos combustíveis para aeronaves. Seguidamente, o Conselho Ecofin aprovou a recomendação segundo a qual os Estados-Membros, em estreita cooperação com a Comissão, devem intensificar a colaboração no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional, tendo em vista introduzir a tributação dos combustíveis para a aviação e outros instrumentos com efeitos similares. A União Europeia tem solicitado, até agora sem êxito, que esta questão seja debatida no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional. Na próxima assembleia da ICAO será feito um novo esforço nesse sentido.

Contudo, deverá ser possível, sem pôr em causa as regras internacionais, suprimir a isenção dos impostos sobre o querosene nos voos intracomunitários⁽³¹⁾. Esta solução não deixa de apresentar as suas dificuldades, pois exigiria um tratamento igual em relação aos transportadores não comunitários que operassem voos intracomunitários. Pode-se explorar igualmente, como acontece na Suécia, a opção de tributar os voos só quando exista uma alternativa, por exemplo, uma ligação por comboio de alta velocidade, pois isso permitiria uma transferência modal, enquanto que, no caso geral, significaria apenas um aumento tarifário.

Como solução complementar, ou mesmo alternativa, a Comissão pondera a possibilidade de, no quadro da criação do céu único, modular as taxas de rota, por forma a

⁽³¹⁾ Relatório de iniciativa de Anders Wijkman, aprovado em 28 de Fevereiro de 2001.

ter em conta o impacto ambiental dos aviões ⁽³²⁾.

4. Preservar o nível de segurança

O transporte aéreo é um dos modos de transporte mais seguros. No entanto, os especialistas prevêem que, nos próximos anos, haverá um acidente grave por semana em qualquer parte do mundo. A percepção mediática destes acidentes arrisca-se a ser o único factor capaz de travar o crescimento do tráfego aéreo na Europa, apesar de a União Europeia poder orgulhar-se de registar a mais elevada taxa de segurança do mundo.

A cooperação actualmente desenvolvida entre a Comunidade e as administrações de um grande

⁽³²⁾ Pode referir-se, igualmente, que os bilhetes vendidos aos passageiros dos aviões não incluem geralmente o IVA, enquanto os clientes dos caminhos-de-ferro têm de o pagar. Também este aspecto exige uma reflexão.

número de Estados europeus, no quadro das autoridades comuns da aviação (JAA), na falta de poder real, nomeadamente legislativo, já atingiu os seus limites. Foi por esta razão que a Comissão propôs a **criação de uma autoridade europeia de segurança aérea (EASA)** ⁽³³⁾, que constituirá um instrumento indispensável para todos os aspectos da actividade de transporte aéreo, desde a certificação dos aviões às regras operacionais.

No entanto, a segurança aérea não se confina às fronteiras da Comunidade e é importante que os cidadãos europeus que viajam ou que vivem na proximidade dos aeroportos estejam seguros de que as aeronaves de países terceiros oferecem igualmente todas as garantias requeridas. É com essa finalidade que a Comissão irá elaborar uma proposta com vista a garantir as condições mínimas de segurança, inclusivamente no caso dos aviões de países terceiros.

⁽³³⁾ COM(2000) 144.

II — Ligar o destino dos modos de transporte

O reequilíbrio dos modos de transporte passa por medidas que, para além do lugar certo de cada modo, assegurem a intermodalidade. O grande elo que falta na cadeia consiste na ausência de uma ligação estreita entre o mar, as vias navegáveis interiores e o caminho-de-ferro. Durante séculos, o transporte marítimo e fluvial dominou o transporte de mercadorias na Europa. As grandes cidades foram construídas junto aos rios ou às suas embocaduras e as grandes feiras da Idade Média eram sempre organizadas numa cidade portuária (fluvial ou marítima). Não havia grande potência sem o domínio dos mares, como a República de Veneza ou o Reino Unido. Hoje, o transporte por via aquática é o parente pobre dos modos de transporte, apesar de uma ligeira recuperação deste modo pouco oneroso e mais respeitador do ambiente do que a estrada ⁽³⁴⁾.

A frota europeia reduziu-se, em benefício de bandeiras de conveniência, e a profissão de

marítimo encontra cada vez menos seguidores. A falta de marítimos na União Europeia está a agravar-se. Em relação ao início dos anos 80, a União Europeia perdeu 40% dos seus efectivos. Já se faz sentir cruelmente a necessidade de oficiais de marinha de comércio. Até 2006, deverão faltar à União cerca de 36 000 marítimos. Bem formados e competentes, os marítimos representam uma navegação segura, funcionamentos eficazes, uma boa manutenção dos navios, a redução do número de acidentes e de vítimas e menos poluição marinha. Por último, existem implicações estratégicas ligadas ao aprovisionamento de petróleo na

⁽³⁴⁾ Todavia, o sector do transporte marítimo deve zelar pela redução das emissões poluentes dos navios, em particular de óxido de enxofre (SOx). Cabe aqui lamentar que nem todos os Estados-Membros tenham ainda ratificado o anexo VI da Convenção MARPOL, que introduz um limite máximo para as emissões de enxofre e prevê mecanismos de controlo nos mares do Norte e Báltico.

Comunidade, que exige um saber-fazer marítimo da União Europeia a fim de garantir um controlo rigoroso da sua frota de petroleiros.

No entanto, o transporte marítimo participa com mais de dois terços, ou seja, com 70% do total, nas trocas entre a Comunidade e o resto do mundo. Pelos portos europeus passam anualmente cerca de 2 mil milhões de toneladas de mercadorias diversas, que são outros tantos produtos necessários à economia europeia e ao comércio com as outras regiões do globo (hidrocarbonetos — combustíveis sólidos e minerais — produtos manufacturados).

Paradoxalmente, o transporte de cabotagem entre portos europeus não conheceu o mesmo desenvolvimento, quando podia aliviar o congestionamento na Comunidade, especialmente na zona dos Alpes e dos Pirenéus. Com efeito, o transporte marítimo de curta distância só constitui uma verdadeira solução alternativa se tanto os rios como a ferrovia puderem recuperar mercadorias em substituição da estrada. Mas, de uma maneira geral, é necessário dar à intermodalidade um conteúdo concreto e prático.

Propõe-se o lançamento de um programa de envergadura (Marco Polo) para apoiar o desenvolvimento de iniciativas intermodais e de soluções alternativas à estrada, dentro dos limites da sua viabilidade comercial. A intermodalidade pressupõe igualmente que sejam rapidamente aplicadas várias medidas de carácter técnico relativas, em especial, aos **contentores**, às unidades de carga e à actividade de **integração de fretes**.

A — Assegurar a ligação mar/vias navegáveis interiores/caminho-de-ferro

O transporte marítimo intracomunitário e o transporte fluvial constituem dois elementos-chave da intermodalidade que deverão permitir fazer face ao crescente congestionamento das infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias e combater a poluição atmosférica. Estes dois modos de transporte têm estado, até agora, subexplorados, embora a Comunidade disponha de um enorme potencial (35 000 km de costas e centenas de portos marítimos e fluviais) e de capacidades de transporte quase ilimitadas.

O seu relançamento passa pela criação de auto-estradas do mar e pela oferta de serviços eficazes e simplificados. A determinação desta rede marítima transeuropeia deverá ser facilitada pela prioridade atribuída, a nível nacional, aos portos com boas ligações à rede terrestre, em especial nas costas atlânticas e mediterrânicas, susceptíveis de desenvolver uma verdadeira cadeia logística.

1. Desenvolver as auto-estradas do mar

A navegação de curta distância existe há muito tempo, como o testemunham os milhares de destroços de naufrágios da época romana semeados por todo o Mediterrâneo. O transporte marítimo de curta distância assegura 41% do tráfego intracomunitário de mercadorias ⁽³⁵⁾ e é o único modo de transporte de mercadorias cuja taxa de crescimento (+27% entre 1990 e 1998) se aproxima da do transporte rodoviário (+35%). Em milhões de toneladas/km, o volume transportado entre 1970 e 1998 multiplicou-se por 2,5, o que representa 44% do volume total e 23% do valor total das mercadorias transportadas dentro da Europa. Exemplos de serviços de elevado desempenho são os que existem entre a Suécia meridional e Hamburgo, entre os portos de Antuérpia e de Roterdão ou entre o Sudoeste da Inglaterra e o porto interior de Duisburgo. Porém, o volume actual de tráfego na Europa continua muito abaixo das capacidades potenciais. Com efeito, o transporte marítimo não representa apenas o meio de transportar mercadorias de um continente para outro, mas também uma **verdadeira alternativa competitiva aos trajectos terrestres**.

Há um ano, uma companhia italiana lançou, para o transporte de contentores, um serviço rodomarítimo (todo o veículo, reboque e unidade de tracção, é transportado), que liga o porto de Génova ao de Barcelona em 12 horas graças à utilização de navios rápidos. Este novo serviço conheceu um assinalável sucesso, aliando velocidade e pontualidade, e permite às empresas de transporte rodoviário, a um custo competitivo, evitar a utilização de auto-estradas que se contam entre as mais congestionadas da Europa. O

⁽³⁵⁾ Esta quota deverá situar-se em 40% em 2010. A navegação interior deverá passar de 5% em 1990 para 4% em 1998 e para 3% em 2010.

exemplo apontado mostra que este tipo de solução, que alia a capacidade do transporte marítimo à flexibilidade do transporte rodoviário, poderia ser alargado a outros destinos ⁽³⁶⁾.

É por esta razão que determinadas ligações marítimas, nomeadamente as que permitem contornar as zonas de estrangulamento que são os Alpes e os Pirenéus, deveriam pertencer à rede transeuropeia, do mesmo modo que as auto-estradas ou as vias férreas. A nível nacional, convém optar por linhas marítimas entre portos europeus, por exemplo, para promover as redes entre a França e a Espanha ou a França e o Reino Unido. Do mesmo modo, interessará incentivar tais linhas entre a Polónia e a Alemanha. Ora, estas linhas não se desenvolverão espontaneamente; será necessário, com base em propostas dos Estados-Membros, conferir-lhes uma «imagem de marca», nomeadamente através da atribuição de fundos europeus («Marco Polo», fundos estruturais), a fim de encorajar o seu lançamento e lhes assegurar uma dimensão comercial atractiva.

Ora, é forçoso constatar que, actualmente, nem sempre isso se passa. Assim, 75% da madeira exportada pela Finlândia para a Itália atravessa a Alemanha e os Alpes, quando poderia ser encaminhada por via marítima.

A União Europeia dispõe de uma vantagem natural de peso, uma densa rede de vias fluviais naturais e de canais que ligam as bacias dos rios ⁽³⁷⁾ que desaguam no Atlântico e no mar do Norte, desde há pouco tempo ligados à bacia do Danúbio pelo canal Reno-Meno-Danúbio. Nos seis países da União atravessados por esta rede, o transporte por via aquática encaminha 9% do tráfego de mercadorias. Incluindo os países candidatos à adesão e a bacia do Danúbio até ao mar Negro, serão 12 os países europeus abrangidos por esta rede, que transporta 425 milhões de toneladas por ano.

O transporte por via navegável interior é um parceiro natural do transporte marítimo.

⁽³⁶⁾ Um estudo recente efectuado pela Grimaldi, no âmbito do European Climate Change Programme, Working Group Transport, Topic Group3, intitulado «Reducing CO₂ emissions in Europe through a door-to-door service based on short sea shipping» demonstrou que, numa mesma ligação, a opção intermodal, baseada na navegação de curta distância, era 2,5 vezes menos poluente, em termos de emissões de CO₂, do que a alternativa rodoviária.

⁽³⁷⁾ Sena, Reno, Mosa, Escalda, Elba e Óder.

Desempenha um papel crescente para os grandes portos do mar do Norte, que encaminham ou reexpedem por este meio uma grande parte do seu tráfego de contentores. Em alguns países que não estão ligados à rede do Noroeste europeu, as bacias cativas, nomeadamente as do Ródano, do Pó e do Douro, apresentam um interesse crescente para a navegação regional e também para o transporte fluvio-marítimo, que conhece uma revitalização graças aos progressos técnicos na concepção de embarcações capazes de navegar no mar e nos rios.

O transporte fluvial é um modo de transporte económico em energia, pouco ruidoso e pouco consumidor de espaço.

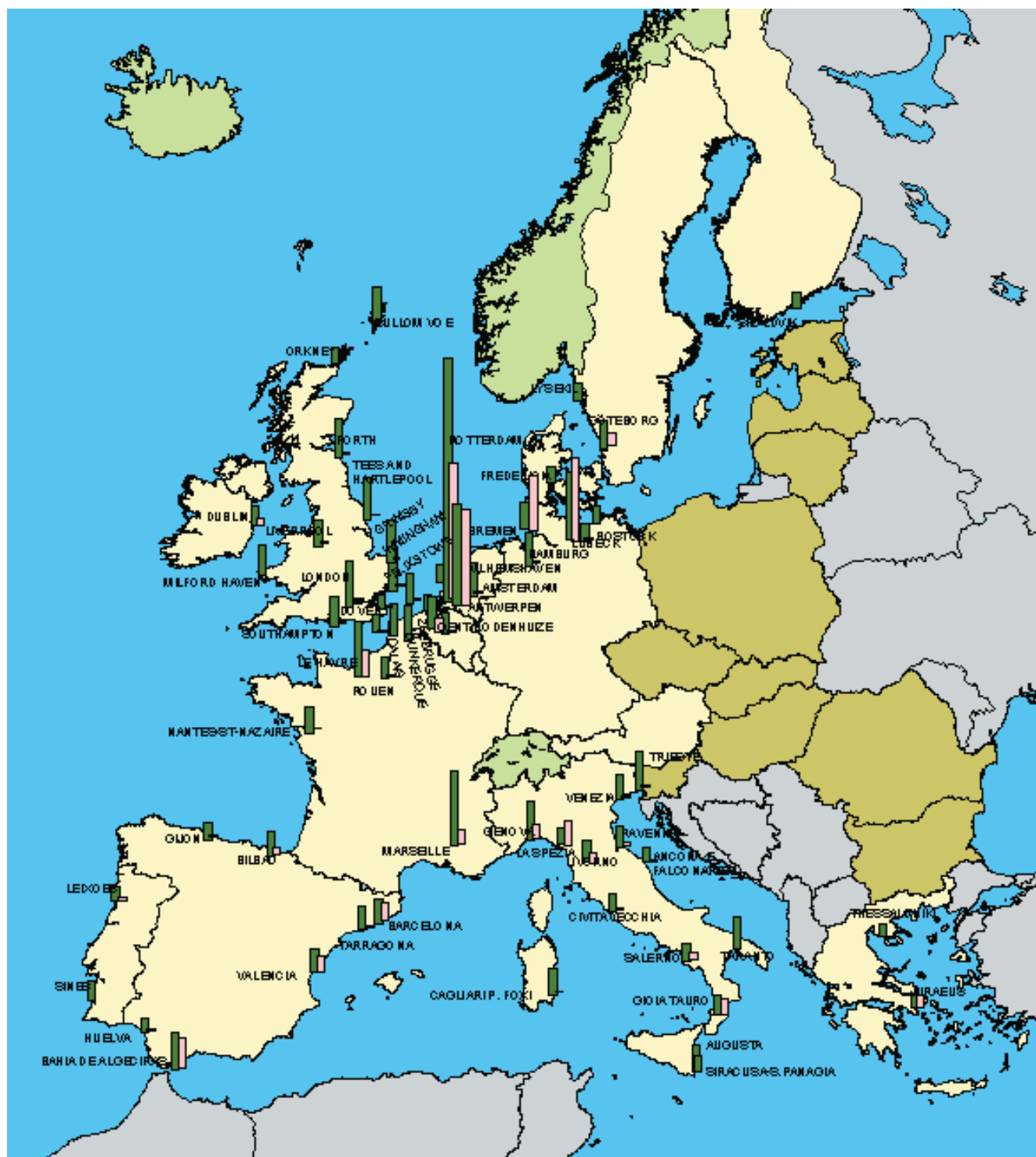
Em termos de eficiência energética ⁽³⁸⁾, um quilograma de petróleo permite deslocar, numa distância de um quilómetro, 50 toneladas em camião, 97 toneladas num vagão e 127 toneladas por via aquática.

Por outro lado, este modo é muito seguro, o que o torna especialmente adequado ao transporte de matérias perigosas (produtos químicos). A taxa de incidentes, em relação aos volumes transportados, é praticamente nula. O modo fluvial é fiável e especialmente adequado ao transporte de grandes massas, a baixo custo, em longas distâncias (produtos pesados, grânéis industriais, produtos de construção, resíduos). Em meio dia, as embarcações podem ligar Duisburgo a Roterdão, distantes 225 km, sem depender das condições do trânsito, como os outros modos. Nos itinerários que o permitem, o transporte fluvial constitui, portanto, uma alternativa muito competitiva ao transporte rodoviário e ferroviário, que poderá, no quadro do alargamento da União Europeia, contribuir de forma substancial para descongestionar os eixos de tráfego Este-Oeste.

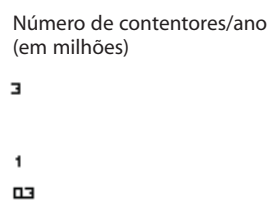
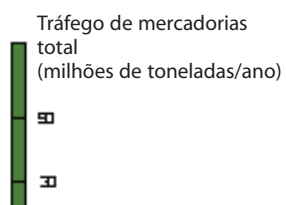
Por outro lado, as vias navegáveis interiores beneficiam de uma capacidade subutilizada em infra-estrutura e em embarcações, que poderia permitir-lhe fazer face a volumes de tráfego muitos superiores aos actuais. Isto explica-se, nomeadamente, pelo facto de as políticas nacionais de investimento em infra-estruturas terem, frequentemente, privilegiado outros modos de transporte, em detrimento da

⁽³⁸⁾ Fonte: ADEME, Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Mapa dos principais portos europeus de mercadorias



Portos > 13 Milhões de toneladas/ano

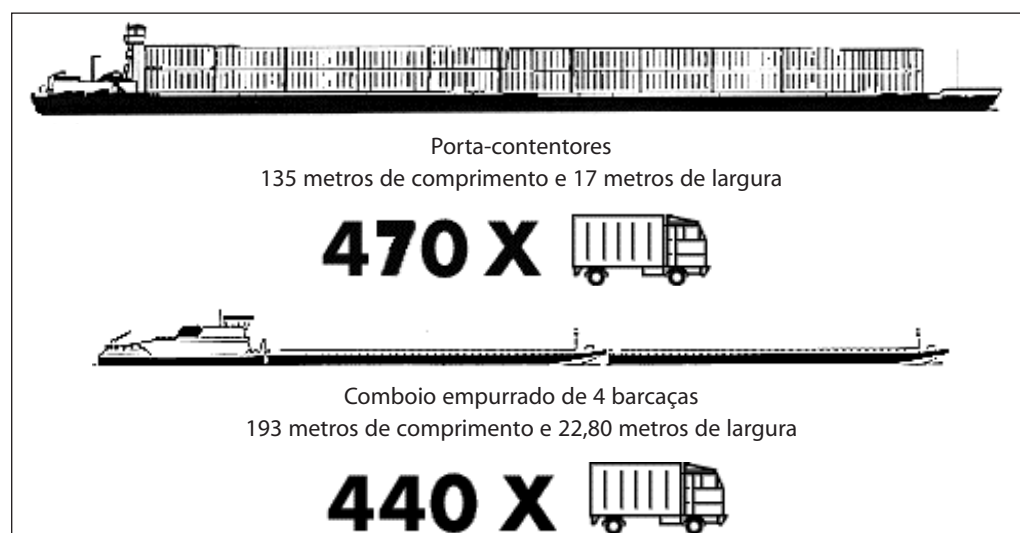


Mapa da rede europeia de vias navegáveis interiores



© Voies navigables de France.

Figura 3 — Porta-contentores e comboios de navios



manutenção das vias navegáveis interiores e da eliminação dos estrangulamentos existentes na rede. Além disso, como ilustra o abandono de projectos emblemáticos como o do canal Reno-Ródano, qualquer novo projecto de construção de canais pode ter um impacto ambiental potencialmente negativo sobre o ecossistema, que deve ser minuciosamente avaliado.

2. Oferecer serviços inovadores

A continuação do desenvolvimento do transporte fluvial e marítimo de curta distância assenta, igualmente, num serviço portuário eficaz e baseado nos princípios da concorrência regulada.

Ao longo da década de 90, assistiu-se à emergência de portos «feeder» ou «hub», que fazem o papel de portas avançadas da Europa, e onde os navios das grandes companhias marítimas permanecem o menos tempo possível para carregar ou descarregar contentores. A predominância dos portos do «northern range» no tráfego de contentores, do Havre a Hamburgo — cujo *hinterland* atinge 1 200 km a 1 300 km — foi uma **das causas do aumento do tráfego Norte-Sul na Europa, em eixos já muito saturados**. O recurso a estes portos estava, de resto, ligado a questões de relação qualidade/preço do serviço portuário oferecido, nomeadamente graças a equipamentos modernos e eficazes, como os de Antuérpia, Roterdão e Hamburgo, e às ligações mais fáceis com o resto do mundo.

Se é certo que as regras comunitárias já permitem aos prestadores de serviços o acesso ao mercado dos serviços portuários, acontece frequentemente este direito não poder ser exercido de forma satisfatória. Foi por esta razão que a Comissão propôs, em Fevereiro de 2001, um novo quadro legislativo contendo regras novas e mais claras, que permitam oferecer níveis elevados de qualidade no acesso ao mercado dos **serviços portuários** (pilotagem, manutenção, estiva), bem como uma maior transparência nas regras de procedimento. Por outro lado, convém simplificar **as regras de funcionamento dos próprios portos**, de modo a que a autoridade portuária não seja, ao mesmo tempo, juiz e parte na gestão destas entidades.

A experiência mostra que o transporte marítimo de curta distância exige prestações comerciais integradas eficazes. Importa considerar a possibilidade de reunir todos os operadores da cadeia logística (carregadores, armadores e quaisquer outros actores da indústria marítima, bem como os transportadores rodoviários, ferroviários e fluviais) num **balcão único**, que permita tornar a expedição intermodal e a utilização dos transportes marítimos e fluviais tão fiáveis, flexíveis e fáceis de utilizar como o transporte rodoviário.

O desenvolvimento de serviços telemáticos avançados nos portos pode, igualmente, melhorar a fiabilidade e a segurança das operações. A colaboração activa entre os vários parceiros, nomeadamente através do intercâmbio electrónico de dados, melhora a qualidade e a eficácia da cadeia intermodal.

Uma série de medidas comunitárias destinadas, especificamente, à renovação da frota e à abertura total do mercado da navegação interior permitiram ao sector registar, nestes dois últimos anos, taxas de crescimento da mais de 10% na maior parte dos países que dispõem de uma grande rede de vias navegáveis interiores. Os mercados mais dinâmicos são os do transporte de contentores, mas há também nichos de mercado que podem alargar-se, como o transporte de resíduos. A modernização e a diversificação da frota permitiram, nomeadamente, corresponder melhor às exigências dos clientes.

Um sistema com limitações

Os navios de cabotagem que queiram ter acesso à rede europeia de vias navegáveis interiores a partir de portos belgas ou neerlandeses devem começar por fazer escala nos portos costeiros destes dois países, para formalidades aduaneiras de trânsito. Têm de parar (e assim perder tempo) e pagar taxas portuárias, sem beneficiar de serviços específicos. A competitividade deste tipo de transporte fica assim diminuída em relação a outros modos que escapam a estas regras de outros tempos. Uma solução pragmática seria desenvolver e autorizar à escala da Comunidade a utilização de um «advance electronic reporting» e do «inland customs clearance», já utilizados na Suécia e em Portugal. Estes sistemas de intercâmbio electrónico de dados (EDI) permitem uma economia de tempo e uma redução de custos. Em França os problemas são semelhantes. As autoridades portuárias tentam encontrar formas «enviesadas» de obrigar as embarcações de cabotagem fluviomarítimas a pagar taxas portuárias, como, por exemplo, exigindo uma paragem para receber um piloto a bordo.

Apesar dos progressos decorrentes da renovação da frota e da abertura total do mercado da navegação interior, o transporte fluvial poderia ser mais bem explorado. Com efeito, algumas barreiras técnicas e regulamentares constituem um entrave ao bom funcionamento deste mercado. Assim, existe ainda um certo número de obstáculos em termos de infra-estruturas (pontos de estrangulamento, gabari inadequado, altura das pontes, funcionamento das esclusas, falta de equipamento de transbordo, etc.) que impedem

a passagem contínua das embarcações durante todo o ano. Ademais, a diversidade de regimes legislativos, com normas diferentes, nomeadamente em matéria de prescrições técnicas das embarcações ou de certificados de condução, dificulta a circulação das embarcações.

A fiabilidade, a eficácia e a disponibilidade deste modo de transporte devem ser melhoradas através dos seguintes meios:

- **eliminação dos estrangulamentos**, regularização do gabari, construção das ligações em falta, revitalização, para o transporte de mercadorias, de vias aquáticas caídas em desuso, **criação de ramais fluviais e instalação de equipamentos de transbordo;**
- **instalação de sistemas de ajudas** à navegação e de comunicações eficazes na rede de vias navegáveis interiores;
- **uniformização em curso das prescrições técnicas** em toda a rede comunitária de vias navegáveis interiores;
- **harmonização mais completa dos certificados de condução** de embarcações em toda a rede comunitária de vias navegáveis interiores, incluindo o Reno. A Comissão apresentará uma proposta neste sentido em 2002;
- **harmonização das condições no que respeita ao tempo de repouso** dos tripulantes, à composição da tripulação e ao tempo de navegação das embarcações de navegação interior. A Comissão apresentará uma proposta neste sentido em 2002.

B — Ajudar a «arranque» das operações intermodais: o novo programa Marco Polo

O programa PACT ⁽³⁹⁾, criado em 1992, deu lugar a numerosas iniciativas, tendo sido lançados, entre 1992 e 2000, 167 projectos concretos, apesar da modéstia dos seus recursos orçamentais (53 milhões de euros para o período 1992-2001).

⁽³⁹⁾ Programa de acções-piloto para o transporte combinado (*Pilot action for combined transport*).

Alguns êxitos do PACT

- **Um novo serviço, que combina o transporte ferroviário e o transporte marítimo, de ligação entre a Suécia e a Itália via a Alemanha e a Áustria. Este serviço liberta as estradas congestionadas de cerca de 500 000 toneladas por ano e melhora sensivelmente o tempo de trânsito (até 48 horas).**
- **Serviços de transporte ferroviário-aéreo entre os aeroportos de Schipol (Amsterdão) e de Milão, que, durante o seu primeiro ano de existência, já retiraram da estrada o equivalente a 45 paletes de carga aérea por semana.**
- **Um serviço de barcaças entre Lille e Roterdão que, por dia, liberta de cerca de 50 camiões um eixo rodoviário onde a circulação é muito intensa.**
- **Um serviço marítimo entre La Rochelle-Le Havre e Roterdão que, em três anos, transferiu 643 000 toneladas de carga da estrada para o transporte marítimo.**
- **Um serviço ferroviário/marítimo entre a Espanha e a Alemanha que, por ano, evita cerca de 6 500 trajectos em camião em eixos rodoviários congestionados.**
- **Um serviço de informação para o acompanhamento da carga, acessível via Internet, que converte numa linguagem comum únicas mensagens redigidas em línguas diferentes.**

A Comissão prevê substituir o programa PACT, que chega ao seu termo em Dezembro de 2001, por um novo programa de promoção da intermodalidade denominado «Marco Polo». No estado actual da programação financeira ⁽⁴⁰⁾, a margem disponível permite considerar uma dotação anual da ordem dos 30 milhões de euros, que poderá estender-se ao longo de quatro anos. O «Marco Polo» estará aberto a todas as propostas pertinentes para transferir as mercadorias da estrada para outros modos de transporte mais respeitadores do ambiente. **Será feito um esforço para valorizar as vantagens do transporte marítimo de curta distância.**

⁽⁴⁰⁾ Rubrica 3 (Políticas internas)

Estão previstos três objectivos principais de apoio:

- o primeiro está ligado às iniciativas dos actores do mercado da logística. Por proposta dos actores do mercado, será privilegiado o apoio ao arranque de novos serviços, comercialmente viáveis a prazo e que conduzam a transferências modais importantes da estrada para outros modos, não necessariamente inovadores do ponto de vista tecnológico. A ajuda comunitária será limitada ao período de lançamento destes serviços;
- o segundo prende-se com a melhoria do funcionamento de toda a cadeia intermodal;
- o terceiro diz respeito à inovação na cooperação e difusão das boas práticas no sector.

Em complemento do programa Marco Polo, a Comissão tomará medidas com vista a reforçar a competitividade das frotas comunitárias.

A pressão acrescida da concorrência internacional levou os Estados-Membros a tomar, de forma dispersa, iniciativas destinadas a preservar os seus interesses marítimos e a manter o emprego no sector. As orientações comunitárias sobre os auxílios estatais ao transporte marítimo, de 1997, permitiram aos Estados-Membros adoptar um determinado número de medidas que, de uma maneira geral, tiveram efeitos positivos no «repatriamento» da frota comunitária. Depois de se terem tirado lições quanto às acções mais adequadas para reforçar a competitividade da frota europeia, está prevista a revisão destas orientações em 2002, a fim de facilitar a acção dos Estados-Membros num quadro coordenado, evitando distorções da concorrência.

C — Criar condições técnicas favoráveis

A principal limitação de determinados modos, como o ferroviário, o fluvial ou o marítimo, é o facto de não poderem efectuar o transporte de mercadorias porta-a-porta. As rupturas de carregamento geram perdas de tempo e custos adicionais e afectam a competitividade, situação esta que favorece o modo rodoviário, o qual beneficia de uma rede capilar que lhe permite

transportar mercadorias virtualmente para qualquer sítio.

A investigação tecnológica conduziu a numerosas inovações no domínio dos conceitos e sistemas logísticos. No entanto, muitas delas nunca passaram da mesa de desenho ou do protótipo porque, com demasiada frequência, incidiam apenas num dos elos da cadeia intermodal. Actualmente, a investigação e o desenvolvimento deverão incidir, obrigatoriamente, na integração e na validação coerente dos conceitos e sistemas mais inovadores. As tecnologias críticas desenvolvidas para os veículos, os equipamentos de transbordo, as comunicações e a gestão devem ser testadas em condições reais e tecnicamente harmonizadas.

Para que a investigação produza frutos, é importante criar condições técnicas favoráveis ao desenvolvimento da actividade de integração de fretes e, ao mesmo tempo, normalizar as unidades de carga.

1. Favorecer a emergência de integradores de fretes

No transporte de mercadorias, a utilização apropriada do modo mais eficaz, segundo vários critérios, num dado momento na cadeia de transporte é a função dos «organizadores» de fluxos de transporte, e começa a surgir uma nova actividade: a de integração de fretes. À imagem do que aconteceu a nível mundial para a distribuição de encomendas, deverá emergir **um novo sector dedicado ao transporte integrado de mercadorias para cargas completas** (superiores a cinco toneladas, aproximadamente). Estes «integradores de fretes» devem ser capazes de combinar a nível europeu e mundial as qualidades específicas de cada modo, para oferecer aos seus clientes e, conseqüentemente, à comunidade, o melhor serviço, quer a nível da eficácia do transporte e do preço quer a nível do impacto do transporte sobre o ambiente, no sentido lato (económico, ecológico, energético, etc.).

Como defendeu o Parlamento Europeu ⁽⁴¹⁾, o desenvolvimento desta actividade deve fazer-se num quadro jurídico «único, transparente e fácil de aplicar», que especifique, nomeadamente, as

⁽⁴¹⁾ Relatórios de U. Stockmann, de 21 de Janeiro de 1999, e de A. Poli Bortone, de 27 de Novembro de 2000.

responsabilidades ao longo da cadeia logística de transporte e crie os correspondentes documentos de transporte. A Comissão apresentará uma proposta neste sentido em 2003.

2. Normalizar os contentores e as caixas móveis

Os contentores tradicionais marítimos não respondem a todas as necessidades dos carregadores. Concretamente, são demasiado estreitos para comportarem, em largura, duas paletes normalizadas. Por outro lado, o desenvolvimento de contentores de grandes dimensões, como os utilizados pelas empresas americanas ou asiáticas que exportam para o mundo inteiro, colocaria problemas de segurança nas estradas europeias, para as entregas finais.

Foi por este motivo que os transportadores terrestres europeus desenvolveram caixas mais largas, adaptadas à paletização: as caixas móveis, que não põem problemas na entrega final. A maior parte destas caixas são adaptadas para serem transferidas facilmente entre o caminho-de-ferro e a estrada (e vice-versa). Mais largas do que os contentores, são adequadas a uma fácil paletização mas, em contrapartida, são mais frágeis e não são sobreponíveis. É necessário, portanto, aperfeiçoar e normalizar novas unidades de carga que apresentem, ao mesmo tempo, as vantagens dos contentores e das caixas móveis e que estejam optimizadas para os transbordos entre modos. Esta matéria, já abordada em relatórios parlamentares ⁽⁴²⁾, é um dos temas que a Comissão pretende desenvolver no âmbito de sexto programa-quadro de investigação. **A Comissão reserva-se a possibilidade de apresentar uma proposta de harmonização em 2003.**

A Comissão propõe o seguinte programa de trabalho:

- **integrar na futura revisão das redes transeuropeias o conceito de auto-estradas do mar;**
- **criar um novo programa, Marco Polo, que deverá estar operacional, o mais tardar, em 2003, a fim de apoiar a intermodalidade;**

⁽⁴²⁾ Ver nota anterior.

- favorecer a emergência de integradores de fretes e normalizar as unidades de carga, contentores e caixas móveis. Em 2003, serão apresentadas propostas neste sentido;
- melhorar a situação do transporte fluvial, através do reconhecimento

mútuo dos certificados de condução em toda a rede comunitária de vias navegáveis interiores e de uma reflexão com os parceiros sociais sobre as regras sociais mínimas a aplicar em termos de tripulações, de tempos de condução e de navegação.

SUPRIMIR OS ESTRANGULAMENTOS



endo o crescimento dos transportes mais elevado do que o crescimento económico, a persistência, e mesmo a dimensão, de um certo número de estrangulamentos nos grandes eixos de tráfego internacional coloca um problema de primeira grandeza aos sistemas de transportes na Europa. Quer se situem nas cercanias das aglomerações, nas barreiras naturais ou nas fronteiras, os estrangulamentos afectam todos os modos.

Sem infra-estruturas interligadas e livres de estrangulamentos, que permitam fisicamente a circulação das mercadorias e das pessoas, o mercado interno e a coesão territorial da União continuarão a ser conceitos inacabados.

Os estrangulamentos previsíveis

As actuais redes de infra-estruturas reflectem ainda, nas zonas de fronteiras, as concepções estreitamente nacionais, remontando, por vezes, ao século XIX, que caracterizaram a sua construção. O exemplo da comuna de Watrelos, em França, sem ligação à rede de auto-estradas belgas que, no entanto, passa a algumas dezenas de metros, ilustra os disfuncionamentos assim gerados. Entre a Alemanha e a França, as cidades de Kehl e Estrasburgo ainda estão ligadas apenas por uma via única, de baixa capacidade, construída sobre a estreita ponte que atravessa o Reno. Nos pontos fronteiriços entre a Espanha e a França, tanto do lado mediterrânico como do lado atlântico, são sempre vias únicas que prolongam até ao outro lado da fronteira as vias duplas nacionais. Mas os estrangulamentos não se encontram apenas nas fronteiras: a cidade de Bordéus constitui, neste aspecto, um exemplo de estrangulamento europeu para os modos terrestres. No caso do caminho-de-ferro, uma

ponte de duas vias cuja idade ultrapassa largamente o século constitui passagem obrigatória para os TGV, os comboios regionais e os comboios de mercadorias que se dirigem do Norte da Europa para Espanha, os Pirenéus ou a região de Toulouse. Do mesmo modo, por estrada ou auto-estrada, a mistura dos fluxos locais com os fluxos inter-regionais e internacionais cria, por falta de pontes, o famoso «funil» de Bordéus. Nestes eixos, são poucos os esforços feitos em termos de gestão de tráfego e de informação aos utentes. Entre outros estrangulamentos célebres citemos o que é devido ao atraso na construção da eclusa de Lanaye, que impede a ligação do Mosa com o Reno, e os de determinados troços do Danúbio (por exemplo, Straubing-Vilshofen).

O paradoxo é estes estrangulamentos persistirem mesmo depois de a União Europeia se ter dotado de uma política ambiciosa em matéria de rede transeuropeia. Com efeito, o Tratado de Maastricht dotou a Comunidade de competências e instrumentos para criar e desenvolver a rede transeuropeia. Em 1993, a Comissão esforçou-se por atribuir uma elevada prioridade à rede transeuropeia, a que dá especial destaque o livro branco *Crescimento, Competitividade e Emprego*. A concepção da rede no sector dos transportes começou por assentar largamente na justaposição de planos nacionais de infra-estruturas, nomeadamente no caso da rede de caminho-de-ferro convencional e da rede rodoviária. Os próprios chefes de Estado e de Governo deram uma série de impulsos a esta política, em especial através da constituição, em 1994, de um grupo composto por representantes pessoais seus que, reunindo as prioridades nacionais já existentes, seleccionaram uma série de projectos

prioritários, os famosos projectos do Conselho Europeu de Essen, que vieram depois a cristalizar uma parte da atenção dos investidores ⁽⁴³⁾.

Em 1996, as primeiras orientações para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes foram adoptadas por decisão do Parlamento e do Conselho, reunindo num quadro único de referência estes projectos prioritários de Essen, bem como os esquemas e os critérios que, para cada modo de transporte, permitiam identificar os outros projectos de interesse comum. Assim, estas orientações identificam os projectos para onde é canalizada uma boa parte das intervenções financeiras da União Europeia em matéria de infra-estruturas (rubrica orçamental consagrada à rede transeuropeia, Fundo de Coesão, fundos estruturais) ⁽⁴⁴⁾, bem como do Banco Europeu de Investimento. Por outro lado, os grandes eixos definidos por estas orientações servem de referência a outras legislações comunitárias referentes ao tráfego internacional (proibição de circular aos fins-de-semana) ou à interoperabilidade das redes (interoperabilidade ferroviária).

Constata-se actualmente que o desenvolvimento da rede transeuropeia não só está longe de ser uniforme como é muito lento. **Apenas 20% das infra-estruturas previstas na decisão de 1996 foram realizadas.** É questionável a viabilidade de as concluir dentro do horizonte previsto, ou seja, até 2010. É certo que foram feitos progressos concretos para dotar as regiões menos desenvolvidas e os países beneficiários do Fundo de Coesão com infra-estruturas rodoviárias de nível aproximado ao das outras regiões e países, tal como indica o segundo relatório de coesão. Alguns grandes projectos, como travessia fixa do Öresund ou o aeroporto de Malpensa, foram realizados em conformidade com os compromissos. No entanto, está ainda muito por fazer em relação aos outros modos. Actualmente, ainda só estão em serviço 2 800 km de novas linhas ferroviárias

⁽⁴³⁾ O método utilizado pelo grupo de representantes pessoais dos chefes de Estado e de Governo, o chamado grupo «Christophersen», baseava-se na identificação de prioridades a nível nacional (abordagem *bottom-up*), em vez de começar por procurar as prioridades europeias (abordagem *top-down*).

⁽⁴⁴⁾ Estima-se em 18 mil milhões de euros para o período 2000-2006 os financiamentos comunitários, disponíveis através dos vários instrumentos financeiros, para os projectos de interesse comum da rede transeuropeia de transportes.

de alta velocidade. Ao ritmo actual dos trabalhos, serão necessários vinte anos para concluir os 12 600 km ferroviários de alta velocidade previstos em 1996. Estes atrasos têm as suas origens nas reticências a nível local à construção de novas infra-estruturas, na ausência de uma abordagem integrada no momento da planificação, avaliação e financiamento das infra-estruturas transfronteiriças e também na rarefacção dos investimentos públicos, devida ao abrandamento generalizado dos investimentos consagrados às infra-estruturas de transporte, que passaram de 1,5% do PIB, em 1970, para cerca de 1% do PIB em 1995.

Contudo, seja qual for o atraso de alguns projectos, importa manter o apoio à rede transeuropeia, que representa um elemento importante da competitividade europeia e que permite uma melhor ligação das regiões periféricas aos mercados centrais da UE.

É por este motivo que a Comissão tenciona propor a revisão das orientações para a rede transeuropeia em duas etapas.

A primeira etapa, em 2001, terá em vista uma adaptação limitada das orientações existentes, em conformidade com o artigo 21º da decisão relativa às orientações ⁽⁴⁵⁾. Esta revisão, que a Comissão já deveria ter proposto em 1999, não deve constituir ocasião para multiplicar novos traçados de infra-estruturas para os quais não esteja assegurado o financiamento. Concentrar-se-á na absorção dos pontos de estrangulamento dos grandes eixos já identificados e no melhoramento de itinerários prioritários, para absorver os fluxos de tráfego ligados ao alargamento, em especial nas regiões fronteiriças, e no reforço da acessibilidade das regiões periféricas. Neste contexto, a lista dos 14 grandes projectos prioritários considerados pelo Conselho Europeu de Essen deve ser actualizada, como por diversas vezes foi solicitado pelo Parlamento Europeu e de acordo com o compromisso assumido pela Comissão desde 1997.

A segunda etapa, em 2004, consistirá numa revisão de âmbito mais alargado, tendo em vista, nomeadamente, com base nas reacções ao

⁽⁴⁵⁾ O artigo 21.º da Decisão 1692/96/CE prevê que as orientações sejam adaptadas em função do desenvolvimento da economia e da evolução das tecnologias nos transportes, nomeadamente no transporte ferroviário.

presente livro branco, introduzir o conceito de auto-estradas do mar, desenvolver as capacidades aeroportuárias e integrar os troços dos corredores pan-europeus situados nos territórios dos países candidatos à adesão, incluindo aqueles que, nessa altura, ainda não sejam membros da União Europeia. Tratar-se-á de concentrar esforços numa rede primária constituída pelas infra-estruturas mais importantes para o tráfego internacional e para a coesão à escala continental ⁽⁴⁶⁾.

Neste contexto, a Comissão reflectirá sobre a **introdução do conceito de declaração de interesse europeu**, sempre que uma infra-estrutura seja considerada estratégica para o

⁽⁴⁶⁾ Ver a parte consagrada ao alargamento.

bom funcionamento do mercado interno e para o descongestionamento mas não apresente o mesmo interesse ao nível nacional ou local. Este mecanismo terá por objectivo facilitar a arbitragem para aproximar os pontos de vista dos diferentes actores locais, nacionais e europeus.

No imediato, a revisão da rede transeuropeia ⁽⁴⁷⁾ deve centrar-se no descongestionamento dos grandes eixos. Independentemente da questão do traçado de algumas infra-estruturas prioritárias, o problema essencial é o de resolver o quebra-cabeças do financiamento, em relação ao qual o livro branco apresenta propostas concretas, em especial a da mutualização dos financiamentos.

⁽⁴⁷⁾ Proposta em paralelo ao presente livro branco.

I — Descongestionar os grandes eixos

As orientações revistas da Comunidade em matéria de rede transeuropeia devem inserir-se numa política ecologicamente viável que, como sublinhou o Conselho Europeu de Gotemburgo, deve contribuir para «enfrentar a crescente saturação da rede e encorajar a utilização de modos de transporte respeitadores do ambiente». Para este efeito, as orientações devem recentrar a acção da Comunidade na promoção da emergência de corredores multimodais com prioridade ao tráfego de mercadorias e de uma rede rápida para passageiros. Isto pressupõe, igualmente, um número limitado de novos projectos de grandes infra-estruturas. Os itinerários europeus mais importantes deverão igualmente dotar-se de planos de gestão do tráfego, para uma melhor utilização das capacidades existentes. A Comissão procurará que haja um equilíbrio geral na selecção dos projectos.

A — Rumo a corredores multimodais com prioridade às mercadorias

A criação de corredores multimodais em que tenha prioridade o tráfego de mercadorias exige, nomeadamente, infra-estruturas ferroviárias de qualidade. Ora, as características

físicas do caminho-de-ferro na Europa prestam-se mal a uma oferta massificada de transporte de mercadorias. As actuais infra-estruturas não permitem o empilhamento de contentores nem a composição de comboios longos e, de uma maneira geral, têm de suportar um tráfego intenso de comboios de passageiros ⁽⁴⁸⁾, que as partilham com os comboios de mercadorias.

Não podendo realizar, de imediato, uma rede ferroviária completa reservada ao transporte de mercadorias, como nos Estados Unidos, **os investidores devem encorajar a progressiva criação de corredores transeuropeus dedicados prioritariamente, ou em exclusivo, às mercadorias**. Estes serão constituídos maioritariamente por linhas existentes, mas que serão prioritariamente, ou mesmo exclusivamente, dedicadas às mercadorias. Nas zonas de grande intensidade de circulação, nomeadamente as zonas urbanas, a diferenciação entre as vias reservadas a mercadorias e a passageiros será a linha condutora do desenvolvimento e do

⁽⁴⁸⁾ No entanto, as linhas ferroviárias projectadas para a circulação de comboios de alta velocidade (>250 km/h) são, geralmente, utilizadas exclusivamente por estes comboios, sendo as mercadorias «expresso» as únicas aí transportadas.

ordenamento da rede, o que implicará a construção de novas linhas ou de desvios que contornem os nós ferroviários. Nas outras zonas, a criação progressiva de corredores com prioridade às mercadorias será concretizada por melhorias de capacidade, incluindo o reordenamento e a reabilitação de infra-estruturas em itinerários alternativos, com pouco tráfego, ou pelo desenvolvimento de sistemas de gestão de tráfego (controlo-comando e sinalização) capazes de gerir melhor a separação entre os tempos dos vários tipos de tráfego.

Os acessos ferroviários aos portos constituem um elemento essencial dos corredores multimodais com prioridade às mercadorias. Trata-se de uma condição primordial do desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância para aliviar o tráfego através dos Alpes e dos Pirenéus.

Os terminais que asseguram os encaminhamentos e as entregas finais das mercadorias ou que permitem a recomposição dos comboios constituem alguns dos principais pontos de estrangulamento. Nos terminais de mercadorias abertos a todos os operadores, os investimentos públicos de incentivo nas gares de triagem e nos equipamentos de transbordo podem desempenhar um importante papel para o aumento da capacidade, nomeadamente dos terminais intermodais.

B — Uma rede rápida para os passageiros

À medida que o alargamento aumenta as distâncias entre as metrópoles de um extremo ao outro da União, mais necessária se torna uma rede eficaz de transporte rápido de passageiros. Uma tal rede será composta por linhas de alta velocidade, incluindo linhas adaptadas, e por ligações e sistemas que permitam a integração de serviços de transportes aéreos e de transporte ferroviário, bem como de aeroportos.

Para alcançar este objectivo, é necessário prosseguir os ambiciosos programas do último decénio para o desenvolvimento de uma **rede ferroviária de alta velocidade**. Este objectivo não é, aliás, incompatível com a realização de uma rede de características adaptadas ao transporte de mercadorias. Pelo contrário, esta insere-se na mesma lógica de aumentar a capacidade da rede ferroviária no seu conjunto.

As dificuldades encontradas, no passado, para reunir os financiamentos necessários recomendam, no entanto, alguma prudência na definição dos objectivos. O apoio às novas linhas de alta velocidade deve estar ligado ao desenvolvimento da capacidade de transporte de mercadorias, libertando vias anteriormente utilizadas por comboios de passageiros e que poderão ser utilizadas mais facilmente pelos comboios de mercadorias ⁽⁴⁹⁾.

Nos itinerários em que não seja possível construir novas linhas, **a adaptação de vias existentes à alta velocidade** constitui, graças aos progressos da tecnologia dos comboios pendulares, uma solução que oferece um nível de conforto e de serviço suficientemente elevado.

Em muitos itinerários, o comboio de alta velocidade representa uma alternativa muito atractiva ao avião, em termos de tempo, de preço e de conforto, sobretudo tendo em conta o tempo de acesso aos aeroportos a partir dos centros urbanos. Com efeito, e contrariamente a uma ideia generalizada, para os passageiros, o interesse pela alta velocidade não se limita a viagens inferiores a três horas. Entre Paris e a costa mediterrânica, antes da entrada ao serviço da nova linha de alta velocidade, a quota de mercado do comboio de alta velocidade ultrapassava os 25%, quando o tempo do trajecto actual até Marselha ou até às estações da Côte d'Azur era largamente superior a quatro horas ⁽⁵⁰⁾.

O gráfico atrás reproduzido ⁽⁵¹⁾ mostra que a quota de mercado do avião entre Madrid e Sevilha caiu de 40% para 13% após a entrada ao serviço da linha de alta velocidade (AVE). Também entre Paris e Bruxelas, desde a entrada ao serviço do Thalys, a quota do automóvel baixou 15%.

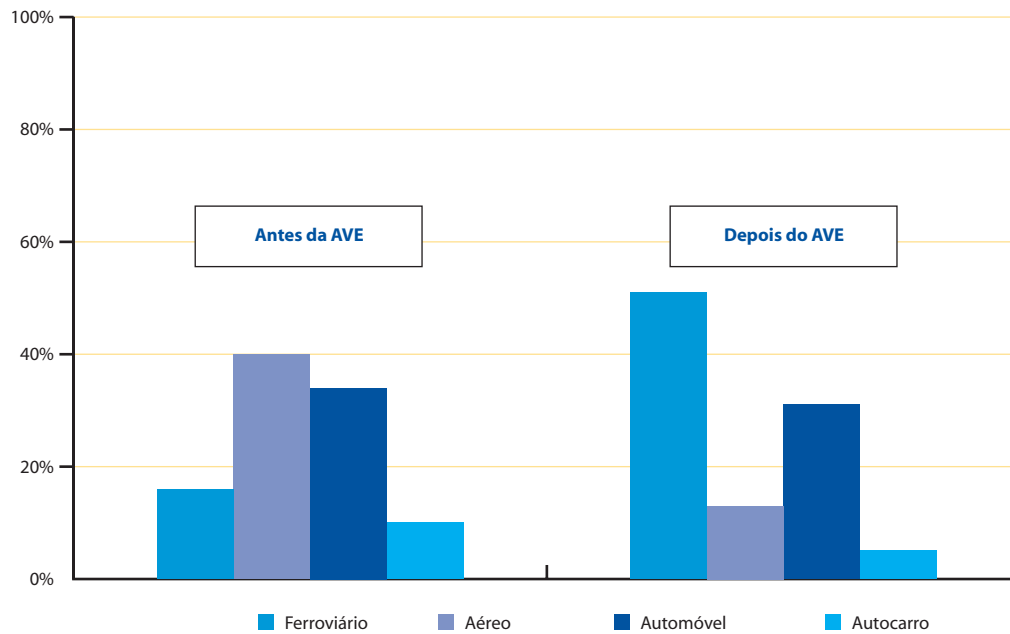
Por conseguinte, a planificação da rede deverá procurar tirar proveito da capacidade do comboio de alta velocidade para substituir o transporte aéreo e encorajar as companhias ferroviárias, as companhias aéreas e as entidades

⁽⁴⁹⁾ Para a transposição de determinados troços onde é difícil construir mais vias, como é o caso dos túneis ou das pontes de grande extensão, pode revelar-se necessário prever uma utilização mista (passageiros/mercadorias) da via férrea.

⁽⁵⁰⁾ A abertura da linha de alta velocidade na totalidade do percurso, em Junho de 2001, reduziu o tempo de trajecto entre Paris e Marselha a 3 horas.

⁽⁵¹⁾ AVE: Alta Velocidad Española.

Figura 4 — Evolução do tráfego entre Madrid e Sevilha



gestoras dos aeroportos a jogar a **carta da cooperação** — e não apenas a da **concorrência** — entre a via férrea e a via aérea.

Devem ser encorajados os investimentos que contribuam para a integração da rede ferroviária de alta velocidade e do transporte aéreo. Tais investimentos podem ser orientados para estações ferroviárias nos aeroportos e para terminais de registo de passageiros e bagagens nas estações ferroviárias. Há ainda outras medidas possíveis para incentivar a integração de sistemas e serviços de informação, de reservas, de venda de bilhetes e de transporte de bagagens, que facilitem aos passageiros a passagem de um modo para o outro ⁽⁵²⁾. Por outro lado, e para além de um número limitado de novas grandes plataformas aeroportuárias que poderão ser consideradas a mais ou menos longo prazo, nas regiões não servidas pelo comboio de alta velocidade, os **aeroportos** mais modestos permitem completar a rede rápida europeia de passageiros.

⁽⁵²⁾ A integração da rede ferroviária de alta velocidade e dos aeroportos deverá beneficiar igualmente o transporte rápido de mercadorias, nomeadamente o correio acelerado, já que, actualmente, quase 50% do pré e pós-encaminhamento da carga aérea, um sector em grande expansão, é efectuado por estrada.

C — Melhorar as condições de circulação

As medidas específicas de gestão do tráfego coordenadas a nível europeu são de natureza a melhorar globalmente as condições de circulação nos grandes itinerários interurbanos, sejam quais forem as causas dos congestionamentos (acidentes, condições meteorológicas, congestionamento pontual ou recorrente, etc.). Já há muitos gestores de infra-estruturas rodoviárias na Europa com experiência neste domínio. A acção da União Europeia visa, desde há vários anos, incentivar financeiramente a introdução destas medidas nos corredores internacionais. Tais medidas estão já em aplicação entre a Alemanha e os Países Baixos (por exemplo, desvios do tráfego nos itinerários entre Colónia e Eindhoven) e estão em curso numerosos testes entre os países do Benelux e os seus vizinhos, bem como nas travessias alpinas (nomeadamente entre a França e a Itália) e pirenaicas. **Até 2006, todas as principais ligações transeuropeias deverão estar dotadas de planos de gestão do tráfego.**

No caso dos veículos pesados de mercadorias, uma gestão rigorosa do tráfego às horas de ponta permitirá propor, nomeadamente, os itinerários mais adequados, as melhores opções de horários e uma assistência à condução. Poderão ser assim obtidos ganhos de

capacidade, ao mesmo tempo que se reduzem os factores de risco de acidentes e de poluição.

D — Os projectos de grandes infra-estruturas

Entre os 14 projectos ⁽⁵³⁾ aprovados pelo Conselho Europeu de Essen, três estão hoje concluídos e seis outros encontram-se em fase de construção, devendo estar concluídos até 2005, como é o caso da ligação ferroviária de alta velocidade Barcelona-Figueras. Quanto aos restantes projectos, as travessias alpinas que obrigam à construção de túneis de grande extensão, como a da linha Lyon-Turim, defrontam numerosas dificuldades e atrasos, devido a incertezas técnicas e à dificuldade em reunir os capitais necessários à sua realização. Por outro lado, na cadeia dos Pirenéus, se nada for feito para assegurar a sua permeabilidade, surgirá um novo estrangulamento de dimensão europeia. Também se tornou patente a necessidade de lançar ou adaptar outros grandes projectos. Estas alterações são a razão pela qual é conveniente actualizar a lista dos projectos prioritários que fora definida pelos chefes de Estado e de Governo em 1994 antes de a integrar nas orientações aprovadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Por outro lado, a execução destes projectos põe em evidência a necessidade de reforçar a segurança nos túneis.

1. Concluir as travessias alpinas

Apesar da dificuldade de os concretizar no horizonte previsto, os dois projectos relativos às ligações ferroviárias nos Alpes continuam a ser projectos prioritários e especialmente importantes para contribuir, no quadro de uma política global de transportes nos Alpes, para transferir uma parte do crescimento do tráfego rodoviário para o caminho-de-ferro, nesta região fulcral da rede europeia. A evolução do tráfego no corredor do Ródano mostra a necessidade de medidas urgentes.

Os apoios financeiros da União, sob a forma de contribuições directas desde há uma dezena de

⁽⁵³⁾ O grupo «Christophersen» identificara 26 grandes projectos prioritários, 14 dos quais foram aprovados pelo Conselho Europeu de Essen, em 1994. A lista destes últimos foi, em seguida, incorporada no anexo III da decisão do Parlamento e do Conselho relativa às orientações para o desenvolvimento da rede transeuropeia.

anos, não criaram um efeito de alavanca suficiente para mobilizar os Estados-Membros envolvidos para a realização destes grandes projectos alpinos no prazo fixado pelo Conselho Europeu de Essen, isto é, até 2010.

É de esperar que as novas formas de exploração das obras existentes, devido a imperativos de segurança, impliquem uma redução considerável das suas capacidades, o que poderia traduzir-se rapidamente por um aumento do nível de congestionamento. Segundo estudos realizados pela entidade italiana que explora o túnel de Fréjus, a única passagem rodoviária alpina entre a França e a Itália estaria já como uma sobrecarga de 20% para além da capacidade máxima autorizada pelas novas regras de segurança. A reabertura do túnel do Monte Branco, em finais de 2001, vai permitir reduzir um pouco esta pressão. Mas é claro que as regras de circulação dos pesados de mercadorias irão ser sensivelmente mais rigorosas do que as que vigoravam antes do acidente de 1999, sem contar com o facto de as populações vizinhas tolerarem cada vez menos a passagem destes veículos. O estabelecimento de acordos bilaterais entre a União Europeia e a Suíça e a execução do programa suíço de novas ligações ferroviárias alpinas constituem passos em frente para melhorar o trânsito alpino. Porém, estas medidas não passam de um paliativo face a uma situação já muito problemática em matéria de congestionamento de tráfego: não é de um placebo que o sistema de transportes nesta região necessita, mas sim de um verdadeiro remédio para problemas recorrentes.

Impõe-se que, nos próximos 10 anos, se crie uma alternativa às passagens rodoviárias alpinas e um complemento à actual rede ferroviária, o que significa que o compromisso firme de realizar esta nova ligação ferroviária entre Lyon e Turim, já decidida no Conselho Europeu de Essen, deverá ser assumido sem demora, sem o que as regiões em causa, a começar pela do Ródano-Alpes e pelo Piemonte, serão afectadas na sua competitividade económica.

Do mesmo modo, a qualidade de vida dos habitantes do Tirol e do Alto Adige corre o risco de se degradar ainda mais, devido ao tráfego incessante e em contínuo crescimento de pesados, pelo que é necessário que a questão da construção do novo túnel do Brenner, entre Munique e Verona, seja decidida num prazo razoável. Para além destas regiões, os

estrangulamentos afectariam uma grande parte dos fluxos Este-Oeste, entre a Península Ibérica e o centro da Europa e Balcãs.

2. Assegurar a permeabilidade dos Pirenéus

Se nada for feito para melhorar a permeabilidade dos Pirenéus, poderão surgir problemas de estrangulamento nesta zona, atravessada por tráfego de longo curso, metade do qual liga a Península Ibérica a países situados para além da França. Os trabalhos do observatório franco-espanhol do tráfego transpirenaico evidenciaram que mais de 15 000 camiões atravessam quotidianamente este maciço nas suas duas extremidades e que esse tráfego não pára de crescer a taxas especialmente elevadas (+10% por ano). Os fluxos entre a Península Ibérica e o resto da Europa eram já, em 1998, de 144 milhões de toneladas por ano (53% por estrada, 44% por via marítima e 3% por caminho-de-ferro). O observatório calcula que até 2010-2015 haverá mais 100 milhões de toneladas que terão de ser repartidas entre os vários modos. O melhoramento das linhas existentes e a concretização do TGV Sul permitirão, a médio prazo, um crescimento da capacidade, ao qual se pode acrescentar o potencial do transporte marítimo de curta distância. A capacidade deste último modo para representar uma verdadeira solução está, no entanto, ligada à capacidade dos operadores para ganharem a confiança dos carregadores. Neste contexto, afigura-se também inevitável a criação de novas capacidades ferroviárias, nomeadamente atravessando o centro dos Pirenéus. **É por esta razão que a Comissão propõe introduzir na revisão das orientações da rede transeuropeia, como grande projecto (anexo III), uma travessia ferroviária dos Pirenéus, de grande capacidade, cujo traçado é deixado ao critério dos países interessados.**

Neste contexto, coloca-se a questão de reabilitar a linha existente entre Pau e Saragoça, via Canfranc, para melhorar a permeabilidade dos Pirenéus a mais longo prazo. A despeito da sua pouca capacidade, em relação às necessidades previsíveis a longo prazo ⁽⁵⁴⁾, o interesse desta

linha consiste em aproveitar o túnel já existente e em incentivar os carregadores e os transportadores a organizarem as suas cadeias logísticas com vista a esta futura travessia de grande capacidade. Assim, é proposta a inclusão desta linha no plano do caminho-de-ferro convencional das actuais orientações revistas, tendo em conta a solicitação dos governos dos dois países envolvidos. Para além da boa inserção ambiental deste projecto no sítio pirenaico, a Comissão procurará que o seu eventual apoio financeiro constitua um incentivo para que os trabalhos em questão contribuam para a criação de um eixo de grande capacidade, se insiram num programa a longo prazo cuja viabilidade económica esteja assegurada e sejam objecto de coordenação transfronteiriça.

Por outro lado, convirá repensar a problemática de uma futura ligação rodoviária transpirenaica que, por razões ambientais, de custo e de aceitabilidade por parte das populações locais, deverá levar a que a solução do transporte combinado rodoferroviário se imponha por si própria.

3. Lançar novos projectos prioritários

Faz-se sentir a necessidade de lançar, acelerar ou adaptar projectos prioritários. A lista dos projectos «específicos», na acepção do anexo III da decisão relativa às orientações para a rede transeuropeia (a chamada «Lista de Essen»), pode ser alterada por co-decisão do Parlamento Europeu e do Conselho. A Comissão propõe, por conseguinte, que se retirem desta lista os projectos já realizados ou praticamente concluídos e se lhe acrescente um número muito limitado de novos grandes projectos ⁽⁵⁵⁾.

Para além do projecto da nova travessia de grande capacidade dos Pirenéus, acima referida, são os seguintes os projectos novos ou resultantes de adaptações dos projectos existentes que a Comissão tenciona acrescentar no quadro dessa futura proposta:

- **comboio de alta velocidade/transporte combinado leste-europeu**: por razões históricas, as ligações Oeste-Este com os países candidatos à adesão estão pouco desenvolvidas. Ora, as correntes comerciais

⁽⁵⁴⁾ A linha não poderá absorver mais do que 2,8 milhões de toneladas, ou seja, pouco mais de 1% do tráfego entre a Península Ibérica e o resto da Europa até 2010-2015, e a sua exploração é fortemente condicionada pela existência de grandes desníveis.

⁽⁵⁵⁾ Ver anexo III.

com estes países geram já fluxos importantes de tráfego. No corredor ferroviário que se estende ao longo do Danúbio, mais de 60% do tráfego já é internacional. As previsões indicam uma taxa de crescimento do tráfego particularmente sustentada. Afigura-se, portanto, necessário promover a constituição de um novo eixo ferroviário Oeste-Este de grande capacidade, para mercadorias e passageiros, de Estugarda-Munique a Salzburgo/Linz-Viena. Este projecto incide sobre 780 km de vias férreas a adaptar ou a construir para a alta velocidade, bem como linhas para o transporte de mercadorias. Na perspectiva do alargamento, poderá considerar-se o seu prolongamento até Budapeste, ou mesmo Bucareste e Istambul. Estando em serviço a linha entre Estugarda e Manheim, o prolongamento do actual TGV Este (projecto n.º 4), ligando Paris a Manheim, via Estrasburgo, através destes troços permitiria constituir um corredor ferroviário transeuropeu contínuo entre Paris e Viena;

— **Fehmarnbelt:** a ponte-túnel para atravessar a barreira natural do estreito de Fehmarn, entre a Alemanha e a Dinamarca, constitui um elemento-chave para completar o eixo Norte-Sul que liga a Europa Central aos países nórdicos e permitir o desenvolvimento das trocas entre as duas regiões. Este projecto para o itinerário que engloba a ligação fixa do Öresund, recentemente entrada ao serviço, visa atravessar um estreito com 19 km de extensão. A realização deste projecto, que ainda se encontra em fase de estudos preliminares, deverá contribuir para o desenvolvimento da região do Báltico;

— **Straubing-Vilshofen:** o projecto visa melhorar a navegabilidade do Danúbio entre Straubing e Vilshofen, na Alemanha. Este troço de cerca de 70 km, com um caudal de água insuficiente, não permite a passagem contínua de embarcações. A eliminação deste estrangulamento no eixo Reno-Meno-Danúbio, que liga o mar do Norte ao mar Negro, permitirá uma importante transferência de mercadorias da estrada para a via aquática, neste corredor cada vez mais congestionado. O projecto, que deverá ser concebido e realizado no respeito pela legislação ambiental comunitária, contribuirá para uma melhor integração dos países candidatos na União Europeia e para a aproximação dos países do Leste da região do Danúbio à União;

— **projecto de radionavegação por satélite (Galileo):** este programa de envergadura mundial, de grande potencial para a gestão do tráfego e para a informação aos utentes da rede transeuropeia, mas que permite igualmente numerosas aplicações noutros sectores para além do dos transportes, obriga a uma fase de desenvolvimento intenso até 2005 e, em seguida, a uma fase de consolidação, com vista à sua entrada em serviço em 2008 (ver também a quarta parte);

— **a interoperabilidade ferroviária da rede ibérica de alta velocidade:** a diferença de bitola das vias entre a rede da Península Ibérica e o resto da rede transeuropeia constitui um obstáculo de primeira grandeza ao eficaz funcionamento do conjunto do sistema de transporte ferroviário europeu. Com base nos planos espanhol e português de linhas de alta velocidade, que incluem linhas novas a construir e linhas existentes a adaptar, a harmonização da rede ibérica com as normas europeias de bitola das vias, até 2020, permitirá uma melhor ligação da Espanha e de Portugal ao resto da rede transeuropeia.

Por outro lado, devem ser adaptadas as definições de certos projectos existentes. Assim, importa completar o projecto que inclui o eixo do Brenner Munique-Verona (projecto n.º 1), acrescentando-lhe a linha ferroviária Verona-Nápoles e o seu ramal Bolonha-Milão. Estes 830 km de novas linhas de alta velocidade permitirão uma melhor ligação deste corredor ferroviário Norte-Sul às grandes cidades e zonas industriais da península italiana. Para melhor ligar o ramal mediterrânico do TGV Sul Madrid-Barcelona-Montpellier (projecto n.º 3) à rede francesa, será necessário prolongá-lo até Nimes. Este prolongamento de 50 km permitirá ligar melhor este projecto ao eixo Paris-Marselha, melhorar a rentabilidade do troço transfronteiriço entre Perpignan e Figueras e facilitar o escoamento das mercadorias.

4. Reforçar a segurança nos túneis

A segurança nos túneis de grande extensão constitui outro aspecto primordial do quadro da realização da rede transeuropeia. Um número significativo de ligações transfronteiriças, rodoviárias ou ferroviárias, em

Mapa dos projectos «específicos» adoptados em 1996 («Lista de Essen») (*)



- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Comboio de alta velocidade/transporte combinado Norte-Sul 2. Comboio de alta velocidade PBKAL 3. Comboio de alta velocidade Sul 4. Comboio de alta velocidade Este 5. Caminho-de-ferro clássico/transporte combinado: Linha de Betuwe 6. Comboio de alta velocidade/transporte combinado França-Itália 7. Auto-estradas gregas: Patra e Via Egnatia | <ol style="list-style-type: none"> 8. Ligação multimodal Portugal/Espanha-Europa Central 9. Ligação ferroviária clássica Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer (terminada) 10. Aeroporto de Malpensa (terminado) 11. Ligação ferroviária/rodoviária entre a Dinamarca e a Suécia (terminada) 12. Triângulo Nórdico (caminho-de-ferro/rodovia) 13. Ligação rodoviária Irlanda/Reino Unido/Benelux 14. Linha principal da Costa Ocidental |
|--|--|

— Caminho-de-ferro
— Rodovia

(*) Decisão n.º 1692/96/CE com a redacção que lhe foi dada pela Decisão n.º 1346/2001/CE.

Mapa dos projectos «específicos» potenciais



1. Comboio de alta velocidade/transporte combinado Norte-Sul (extensão)
3. Comboio de alta velocidade Sul (extensão)
15. Galileu
16. Linha ferroviária de grande capacidade através dos Pirenéus
17. Comboio de alta velocidade/transporte combinado Este-Oeste
18. Navegabilidade do Danúbio entre Vilshofen e Straubing
19. Interoperabilidade ferroviária de alta velocidade da rede ibérica
20. Fehmarn Belt

projecto ou em construção, incluem secções importantes em túnel, que ultrapassam por vezes os 50 quilómetros. Entre estes projectos — que já receberam ou irão receber uma contribuição financeira comunitária — podem citar-se o túnel de Somport, com uma extensão de 8 km, entre a Espanha e a França, a ligação estrada/caminho-de-ferro entre a Dinamarca e a Suécia (Öresund), a futura ligação ferroviária transalpina Lyon-Turim, o projecto do Brenner ou, ainda, a linha de alta velocidade em construção Bolonha-Florença, com 90 km, dos quais cerca de 60 serão em túnel. Por outro lado, algumas infra-estruturas já existentes, tanto ferroviárias como rodoviárias, apresentam problemas de envelhecimento (80% dos túneis foram construídos no século XIX) e têm cada vez mais dificuldade em fazer face ao inexorável crescimento do tráfego. A actual legislação nacional é muito diversa: alguns Estados-Membros possuem legislação relativa à segurança nos túneis, enquanto que, noutros, ela

é embrionária ou mesmo inexistente. A União Europeia pode, portanto, dar uma contribuição para a melhoria da segurança no plano técnico e de exploração dos túneis.

Importa, por conseguinte, **considerar a possibilidade de uma regulamentação europeia, que poderá ter a forma de uma directiva sobre a harmonização das normas mínimas de segurança**, para criar as condições que garantam um nível elevado de qualidade para os utentes dos túneis rodoviários e ferroviários pertencentes, nomeadamente, à rede transeuropeia de transportes.

Por outro lado, a Comissão exercerá uma grande vigilância em relação às medidas de segurança dos trabalhos de infra-estrutura referentes a secções em túnel e que beneficiem de apoio financeiro comunitário, nomeadamente por intermédio do orçamento da rede transeuropeia.

II — O quebra-cabeças do financiamento

Para além das considerações técnicas e ambientais, o principal obstáculo à realização das infra-estruturas continua a ser a dificuldade de mobilizar capitais. A este respeito, a Comissão fez soar a campainha de alarme, em 1993, no seu livro branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego. A sugestão de obter um empréstimo através de obrigações a emitir pela União, para contribuir para o financiamento, não teve seguimento. O quebra-cabeças do financiamento mantém-se. Para sair dele, é necessário não só que os financiamentos públicos e privados estejam à altura, mas também que sejam exploradas vias inovadoras de financiamento.

A — Orçamentos públicos limitados

Tradicionalmente, a realização de infra-estruturas de transporte depende do financiamento a partir dos **orçamentos públicos**, regionais, nacionais ou comunitários. A maior parte dos projectos rodoviários e ferroviários em curso obedece a este esquema. Nestas condições, é a sociedade, no seu conjunto, que é chamada a contribuir. As

necessidades financeiras para desenvolver a rede transeuropeia de transportes, só para os grandes projectos prioritários, ultrapassam os 110 mil milhões de euros, o que obrigou a uma selecção de projectos a realizar em primeiro lugar. Assim, os financiamentos públicos incidiram também na realização — prioritária — das linhas de alta velocidade no interior de Estados-Membros, como a do TGV Paris-Estrasburgo, em detrimento de projectos do tipo das travessias alpinas, mais ligados ao transporte de mercadorias e com vocação internacional, cuja rentabilidade, pela sua natureza transfronteiras, se afigura inferior à dos outros projectos. Esta lógica, que determina as opções nacionais, não é alheia ao desequilíbrio ferrovia-estrada.

Em complemento dos financiamentos nacionais, os **financiamentos comunitários** (fundos estruturais, Fundo de Coesão e orçamento consagrado à rede transeuropeia) permitem um apoio financeiro aos estudos ou trabalhos, por intermédio de subvenções directas ⁽⁵⁶⁾. No caso

⁽⁵⁶⁾ O orçamento consagrado à rede transeuropeia permite também bonificações de juros e garantias de empréstimos.

do orçamento consagrado à rede transeuropeia, a taxa de participação da Comunidade tem o limite máximo de 10% do custo total dos investimentos. O papel destas intervenções é facilitar o arranque, em co-financiamento, do projecto ou dos estudos a montante dos projectos, mobilizar investidores potenciais de forma coordenada e estimular montagens financeiras originais. Para os projectos que se estendem por vários anos, a Comissão propôs a elaboração de um programa indicativo plurianual para o período 2001-2006, o que permitirá uma melhor programação das despesas e, em relação aos promotores, assegurar a continuidade do suporte financeiro comunitário.

A experiência mostra, no entanto, que em determinados casos, nomeadamente nos que envolvem projectos prioritários transfronteiriços do tipo Lyon-Turim ou da futura travessia central dos Pirenéus, a actual taxa máxima de participação comunitária não é suficientemente incentivadora para funcionar como alavanca e para mobilizar, de forma coordenada, os investidores necessários. É desejável, portanto, propor o **aumento desta taxa para 20%** no caso dos projectos «críticos», de elevado valor acrescentado para a rede transeuropeia, mas de fraca rentabilidade socioeconómica à escala de um país. Esta medida destinar-se-á especificamente aos projectos ferroviários transfronteiras que transponham barreiras naturais, cadeias montanhosas ou braços de mar, e que obriguem, de facto, à realização de obras de arte de vulto, como túneis ou pontes de grande extensão. Esta taxa de 20% poderá também aplicar-se, a título excepcional, aos projectos da rede transeuropeia destinados a eliminar estrangulamentos claramente identificados nas fronteiras com os países candidatos à adesão.

Se, em determinados projectos elegíveis para os instrumentos financeiros estruturais, a intervenção comunitária é determinante pelo seu peso, podendo atingir os 80% do custo total no caso do Fundo de Coesão, nos outros casos, os apoios financeiros comunitários são atribuídos com parcimónia e necessitam de ser completados por uma contribuição externa substancial. Os 4 170 milhões de euros disponíveis para o período 2000-2006 no quadro do orçamento consagrado à rede transeuropeia, atribuídos principalmente aos grandes projectos prioritários, representam apenas, de facto, uma parte limitada das necessidades. Isto obriga, por

um lado, a uma maior **selectividade** nos projectos e, por outro, a que estejam disponíveis outros meios de financiamento públicos ou privados — ou em combinação dos dois — para a realização dos projectos. Para maximizar os resultados do apoio financeiro comunitário, está, portanto, a ser considerado, antes mesmo da reformulação das orientações, não apenas o reforço dos critérios de selecção, mas também o **condicionamento** mais rigoroso dos financiamentos comunitários à realização de medidas que garantam a interconexão das infra-estruturas em causa, a sua interoperabilidade e uma maior segurança, bem como o reembolso das subvenções em caso de incumprimento deste princípio.

B — Necessidade de tranquilizar os investidores privados

Aquando da construção do túnel da Mancha, foram os **investidores privados** que foram chamados a contribuir. Constituindo um inegável êxito técnico, este projecto revelou-se, em contrapartida, um notório fracasso financeiro, de que foram vítimas tanto pequenos aforradores como grandes grupos financeiros. A principal fraqueza de uma montagem financeira deste tipo reside no desfasamento temporal entre as despesas de investimento e as primeiras receitas, que só surgem com a entrada efectiva em serviço da obra. Estas primeiras receitas não significam, necessariamente, lucros. A consequência mais tangível deste fracasso no plano financeiro foi o desinteresse dos capitais privados pelo financiamento de infra-estruturas de transportes e, mais especificamente, das infra-estruturas transfronteiriças cuja rentabilidade, por vezes fraca, está associada a um maior grau de incerteza.

Para tentar remediar esta situação, a Comissão lançou, nos anos 1995-1997, uma reflexão com a finalidade de incentivar o desenvolvimento de **parcerias público-privado**. Alguns grandes projectos — a ponte-túnel do Öresund, por exemplo — foram financiados através deste mecanismo de parceria. As garantias são tais que a quase totalidade do risco fica a cargo do Estado. Apesar deste avanço, a fórmula da parceria público-privado ainda não conseguiu conquistar os favores dos investidores privados, do mesmo modo que, em determinados casos, a rigidez revelada por alguns Estados não encorajou o desenvolvimento de tais parcerias.

Ao introduzir novos procedimentos em matéria de contratos públicos, a Comissão espera promover um maior envolvimento de capitais privados no financiamento de infra-estruturas. A reformulação, já proposta, das regras dos contratos públicos ⁽⁵⁷⁾, bem como as regras aplicáveis à adjudicação de empreitadas, deverão permitir, ao mesmo tempo, uma participação do sector privado o mais a montante possível da concepção dos projectos e uma maior segurança jurídica da sua montagem. A experiência mostra igualmente que a criação de uma entidade única responsável pela recolha e aplicação dos financiamentos constitui uma condição prévia para o sucesso de projectos que envolvam o sector privado. Importa, portanto, encorajar tais dispositivos.

C — Uma via inovadora: «mutualizar» os financiamentos

Em muitos grandes projectos, a recuperação do investimento requer várias décadas.

A ligação Lyon-Turim, um caso de estudo para um novo mecanismo de financiamento

A dificuldade de financiar a secção internacional do projecto de nova ligação Lyon-Turim, entre St. Jean de Maurienne e Bussoleno, que inclui dois grandes túneis, um de 54 km e outro de 12 km, representa o campo de aplicação ideal para um novo conceito de financiamento que vá além das formas já testadas. A nova linha Lyon-Turim (linha ferroviária mista, de alta velocidade e transporte combinado) faz parte dos 14 projectos validados pelo Conselho Europeu de Essen em 1994. Este projecto fora identificado, numa primeira fase, como um elo em falta para a conexão, no horizonte 2010, da rede italiana de alta velocidade, em construção, à rede francesa correspondente.

A linha actual, designada «Maurienne» (Chambéry-Modane-Susa-Turim) ⁽⁵⁸⁾, que liga a França à Itália através do túnel do monte Cenis (quase 13 km), data de 1870, é utilizada por comboios de passageiros de longo curso,

⁽⁵⁷⁾ COM(2000) 275 e COM(2000) 276.

⁽⁵⁸⁾ A linha inclui desníveis de quase 35 por mil do lado francês e de 30 por mil na vertente italiana, necessitando-se, por vezes, de três locomotivas para deslocar os comboios mais pesados.

mas tem sobretudo importância estratégica para o transporte de mercadorias entre a Itália e os seus vizinhos (França-Benelux-Espanha). No início dos anos 90, a linha já se encontrava próxima da saturação, com um tráfego (nos dois sentidos) da ordem dos 8 milhões de toneladas, tendo agora atingido os 10 milhões de toneladas. No período 1994-2000, o apoio financeiro comunitário aos estudos com vista à construção da nova ligação elevou-se a cerca de 60 milhões de euros, o que representa aproximadamente 50% do total das despesas. Assim, e até agora, a Comunidade tem sido, de longe, o principal fornecedor de fundos do projecto.

Entre 2001 e 2005, a linha existente será objecto de obras de adaptação e de melhoramento das condições de exploração (utilização de locomotivas bicorrente, que permitem, nomeadamente, uma redução do tempo de percurso), para fazer face ao crescimento do tráfego previsto nos próximos anos e lançar uma «estrada rolante» transalpina. O tráfego bilateral, bem como os fluxos entre a Europa atlântica e uma Europa Central balcânica em plena mutação, deverão saturar rapidamente este novo equipamento. Ora, os cerca de 11 000 veículos pesados que transitam diariamente através da França ou da Suíça para chegar a Itália representam uma fonte de perturbação cada vez menos suportável e menos tolerada. A prazo, caminhamos directamente para a asfixia da região. Tudo deverá ser feito para que este projecto entre em serviço no início do próximo decénio. Para evitar qualquer atraso suplementar, é necessário encontrar outras fontes de financiamento, para além das intervenções orçamentais dos Estados e da Comunidade.

Importa permitir, portanto, que a construção de uma nova infra-estrutura possa beneficiar de um «rendimento», antes mesmo de começarem a ser geradas as primeiras receitas de exploração. As receitas da tarifação dos itinerários concorrentes — a partir do momento em que estejam amortizados — podem constituir uma reserva de recursos financeiros excedentários ⁽⁵⁹⁾. Uma parte destas receitas poderá, então, ser utilizada para colmatar a falta de financiamentos para a realização de

⁽⁵⁹⁾ Ver também o capítulo sobre tarifação.

outras infra-estruturas, em especial ferroviárias, da região em causa.

Por outras palavras, a portagem ou taxa é aplicada em toda uma zona, para financiar uma futura infra-estrutura. Já não se espera, como no caso do túnel da Mancha, o reembolso dos investidores através de uma portagem a cobrar aos utentes, uma vez que a infra-estrutura esteja aberta ao tráfego. Se se aplicar este conceito ao caso das travessias alpinas, as auto-estradas e túneis alpinos serão, assim, chamados a contribuir para a construção de novas travessias, ainda antes da sua abertura. A Suíça optou pela solução radical de financiar este tipo de grandes obras quase totalmente através da cobrança de taxas aos veículos pesados, a começar pelos da União Europeia.

A Suíça: um caso singular

A Suíça foi o primeiro país a dotar-se de um programa de infra-estruturas ferroviárias financiado a mais de 50% pela estrada. O povo suíço leva muito a sério a questão da transferência de mercadorias da estrada para o caminho-de-ferro, tanto assim que o modo de financiamento dos grandes projectos ferroviários para os próximos 20 anos foi objecto de um artigo específico da Constituição Federal (artigo 196.º).

Este artigo constitucional regula o financiamento das infra-estruturas ferroviárias, nomeadamente a modernização da rede clássica ferroviária e as novas ligações ferroviárias alpinas, que constituem os projectos de infra-estruturas mais ambiciosos para o arco alpino (túnel Lötschberg e túnel do Gotardo, cuja entrada em serviço está prevista para 2007 e 2012, respectivamente). O custo total, de mais de 19 mil milhões de euros em 20 anos, é financiado por:

- **uma taxa paga pelos veículos pesados pela utilização da rede rodoviária suíça, que deverá cobrir quase metade do custo total das infra-estruturas programadas. De notar que os transportadores rodoviários de países terceiros financiarão, pelo pagamento de taxas de trânsito na Suíça, quase 20% dos custos de construção da infra-estrutura;**
- **uma parte do produto do imposto sobre os óleos minerais, que permitirá financiar 25% dos custos das novas ligações ferroviárias alpinas;**

- **um aumento de 1 por mil do IVA, bem como empréstimos da Confederação Helvética e de mutuantes de fundos privados, que fornecerão o complemento. Os caminhos-de-ferro deverão remunerar e reembolsar estes empréstimos.**

A originalidade da solução suíça reside essencialmente na criação de um fundo especial que integra a taxa específica paga pelos veículos pesados suíços e estrangeiros. A lei federal de 19 de Dezembro de 1997 relativa a esta taxa é, neste aspecto, exemplar: «A receita das taxas sobre o tráfego de veículos pesados deve assegurar a cobertura, a longo prazo, dos custos de infra-estrutura e dos custos que tal tráfego acarreta para a sociedade, na medida em que este não compense tais custos através de outras prestações ou taxas. A introdução desta taxa deve, por outro lado, contribuir para melhorar as condições-quadro do caminho-de-ferro no mercado dos transportes e encaminhar mais mercadorias para o modo ferroviário».

Não é necessário que os fundos correspondentes sejam gerados a nível comunitário. É melhor que o sejam por países terceiros ou pelas entidades gestoras das infra-estruturas em questão, na sequência de acordos bilaterais. Alimentados por uma contribuição das receitas da tarifação rodoviária nos eixos de elevada intensidade de tráfego, estes fundos poderão oferecer garantias suficientes para obter empréstimos, mais rapidamente e em melhores condições, no mercado de capitais. Este sistema poderia constituir uma solução tanto mais interessante porquanto incitaria os países em causa a melhorar a coordenação transfronteiras e mutualizaria os riscos ligados à evolução do tráfego entre as entidades gestoras das infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias.

Os concessionários de auto-estradas, que poderiam tornar-se parceiros de pleno direito na realização e gestão destas futuras ligações ferroviárias, encontrariam, a prazo, benefícios nesta solução, que contribuiria para aliviar as suas próprias redes, já fortemente congestionadas. Por outro lado, este sistema não seria penalizador para as regiões em causa. O encargo financeiro caberia aos utentes, inclusive aos veículos em trânsito e provenientes de outros países, substituindo-se ao financiamento clássico pelos impostos pagos unicamente pelos habitantes e empresas dos países ou regiões atravessados.

Este novo conceito situa-se na continuidade de numerosas reflexões desenvolvidas a nível nacional, uma vez que o princípio de base é afectar uma parte das receitas excedentárias da tarifação das infra-estruturas existentes ao financiamento da realização dos elos que faltam à rede, princípio este que já está a ser aplicado ou em discussão, sob diversas formas, em vários Estados-Membros. Aliás, o mesmo conceito é desenvolvido no relatório parlamentar de Paolo Costa ⁽⁶⁰⁾, que sublinha «*deverá ter-se em conta a eventual existência de quaisquer excedentes de receitas relativamente aos custos de construção e de manutenção das infra-estruturas, podendo tais receitas ser utilizadas para a redução dos custos externos inerentes ao modo de transporte em que forem gerados ou a outros modos de transporte*».

Os precedentes e os projectos nos Estados-Membros

Na Alemanha, o Governo está presentemente a analisar as sugestões da comissão independente (a chamada Comissão Pällmann) com vista a instaurar um novo sistema de direitos de utilização com base nos quilómetros percorridos, cujas receitas poderão ser utilizadas para o financiamento das infra-estruturas de transporte, incluindo de outros modos, no quadro de isenções a examinar caso a caso. Esta possibilidade de isenções, obtida no seio de uma comissão composta, entre outros, pelos grandes empresários dos sectores ligados às infra-estruturas rodoviárias — representantes do sector da construção civil e obras públicas —, visa claramente projectos como o do Brenner.

Em França, o Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et des Voies Navigables, que existe desde 1995 ⁽⁶¹⁾, é alimentado por uma taxa de 0,69 cêntimos do euro por quilómetro paga pelas concessionárias de auto-estradas (designada Taxe d'Aménagement du Territoire). Este fundo permite financiar infra-estruturas, mais de metade das quais são ferroviárias.

Este conceito pressupõe, por outro lado, uma adaptação da actual regulamentação comunitária, que não só não encoraja a transferência de receitas das portagens rodoviárias para as infra-estruturas ferroviárias, mas pode mesmo ser interpretada como sendo-lhe contrária. Assim, a directiva relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias para a utilização de certas infra-estruturas ⁽⁶²⁾ limita os montantes das portagens unicamente aos custos de construção, exploração e desenvolvimento da rede rodoviária. Se bem que a directiva especifique que «*não impede a afectação, pelos Estados-Membros, à protecção do ambiente e ao desenvolvimento equilibrado das redes de transportes, de uma percentagem do montante das portagens*», não deixa de estipular que o método de cálculo da portagem considerada nesta legislação restringe o seu montante unicamente aos custos de construção, exploração e desenvolvimento da rede rodoviária. Esta disposição, como sublinhou o Parlamento Europeu, contém, portanto, uma contradição intrínseca, uma vez que o montante da portagem não pode estar associado aos custos de construção, exploração e desenvolvimento da rede de infra-estruturas em causa e, ao mesmo tempo, ser utilizada para a protecção do ambiente e para o desenvolvimento equilibrado das redes de transporte. A possibilidade de utilizar uma parte das portagens para financiar, por exemplo, projectos ferroviários é, portanto, legalmente ambígua e representa uma certa insegurança, que conviria ultrapassar o mais depressa possível.

A criação do novo quadro comunitário relativo à tarifação das infra-estruturas, tal como é referida na terceira parte, introduzirá as adaptações e modulações necessárias para permitir aos Estados-Membros a utilização das receitas da tarifação das infra-estruturas para o financiamento deste tipo de projectos.

⁽⁶⁰⁾ A5-034/2000.

⁽⁶¹⁾ Por razões técnicas, este fundo foi inscrito no orçamento de 2001.

⁽⁶²⁾ Directiva 1999/62/CE, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias para a utilização de certas infra-estruturas.

No domínio das orientações para a rede transeuropeia, a Comissão irá propor:

a) em 2001, uma adaptação das orientações actuais com o objectivo de:

- *suprimir os pontos de estrangulamento*, para incentivar corredores ferroviários com prioridade às mercadorias, uma melhor integração das linhas de alta velocidade com o transporte aéreo e a elaboração de planos de gestão do tráfego nos grandes eixos rodoviários;
- *alterar a lista de projectos «específicos» (a chamada «Lista de Essen»)*, adoptada pela Comunidade em 1996, acrescentando-lhe grandes projectos, entre os quais se referem, a título indicativo:
 - a travessia ferroviária de grande capacidade dos Pirenéus, para o transporte de mercadorias,
 - a linha de alta velocidade/transporte combinado leste-europeu Paris-Estugarda-Viena,
 - a ponte-túnel do Fehmarnbelt entre a Alemanha e a Dinamarca,
 - o projecto de navegação por satélite Galileu,
 - a melhoria da navegabilidade do Danúbio, entre Straubing e Vilshofen,
 - a linha ferroviária Verona-Nápoles, incluindo o ramal Bolonha-Milão,
 - a interoperabilidade ferroviária da rede ibérica de alta velocidade;

b) em 2004, uma reformulação de grande amplitude das orientações para a rede transeuropeia, nomeadamente com vista a integrar as redes dos países candidatos à adesão, introduzir o conceito de auto-estradas do mar, desenvolver as capacidades aeroportuárias e melhorar as ligações às regiões periféricas à escala continental.

No domínio do financiamento das infra-estruturas, a Comissão irá propor:

- *uma alteração das regras de financiamento* da rede transeuropeia, através do aumento para 20% da taxa máxima de contribuição comunitária para projectos transfronteiras que transponham barreiras naturais e as fronteiras dos países candidatos à adesão;
- *a criação de um quadro comunitário* que permita afectar as receitas provenientes da tarifação de itinerários concorrentes à construção de novas infra-estruturas, especialmente ferroviárias.

No domínio da regulamentação técnica, a Comissão irá propor:

- *uma harmonização das normas mínimas de segurança nos túneis* rodoviários e ferroviários pertencentes à rede transeuropeia de transportes;
- *uma directiva que permita garantir a interoperabilidade dos sistemas de portagem* na rede rodoviária transeuropeia.

COLOCAR OS UTENTES NO CENTRO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES



Quer se trate de cidadãos comuns ou de profissionais, todos devem poder beneficiar de um sistema de transportes que corresponda às suas expectativas e necessidades.

Importa recolocar os utentes no centro da política de transportes.

A primeira preocupação dos utentes é a **insegurança rodoviária**, sentida como uma ameaça permanente.

Os utentes querem também saber o que estão a pagar quando utilizam uma auto-estrada ou os transportes colectivos. A utilização das infra-estruturas e a luta contra a poluição e os congestionamentos têm um custo. É tempo de explicar claramente **a verdade dos custos**, para que as opções modais a efectuar no futuro o sejam de forma transparente e coerente.

O cidadão não espera apenas ser transportado em condições cada vez mais seguras. Espera

dispor igualmente de condições de transporte fáceis e flexíveis, nomeadamente quando tem de recorrer a vários modos de transporte. Pretende, igualmente, que os seus **direitos** sejam mais claramente reconhecidos.

Por último, o utente espera um **transporte mais racional nas cidades**. A poluição sonora e atmosférica e as suas consequências para a saúde dos cidadãos são mais preocupantes nas cidades e é urgente delimitar claramente os lugares respectivos do automóvel particular e do transporte público. Tendo em conta os limites do Tratado, e nomeadamente o **princípio da subsidiariedade**, a Comissão tenciona, no essencial, incentivar o intercâmbio de boas práticas. As medidas a tomar no domínio do transporte urbano, necessárias para alcançar um desenvolvimento sustentável dos transportes, são, certamente, as mais difíceis de pôr em prática. Tais medidas são da competência das autoridades locais.

I — A insegurança rodoviária

De todos os modos de transporte, **o transporte rodoviário é o mais perigoso e o que tem custos mais elevados em vidas humanas**.

Assimilados a um fenómeno social, os acidentes da estrada não têm suscitado, até recentemente, reacções muito fortes. Doutro modo, como explicar a relativa tolerância em relação a acidentes rodoviários em que, todos os dias, o número de mortos nas estradas da Europa corresponde praticamente ao resultante da queda de um avião de médio porte?

No entanto, a segurança rodoviária é, ao mesmo tempo, uma das maiores, e pode ser mesmo a maior de todas as preocupações dos cidadãos europeus ⁽⁶³⁾.

⁽⁶³⁾ Por exemplo, em França, uma sondagem BVA publicada no «Journal du Dimanche» de 21 de Janeiro de 2001 revela que esta é a preocupação n.º 1 dos cidadãos, à frente das doenças graves e da insegurança alimentar.

Vários estudos revelam que os condutores europeus esperam medidas mais rigorosas no domínio da segurança rodoviária, nomeadamente a melhoria da qualidade das estradas, melhor formação dos condutores, uma aplicação mais rigorosa do código da estrada, controlo de segurança dos veículos e campanhas de segurança rodoviária ⁽⁶⁴⁾.

Até à década de 90, a acção comunitária em matéria de segurança rodoviária era difícil de formular, na falta de competências específicas neste domínio. No entanto, há muito que a Comunidade contribui para a segurança rodoviária. A criação do mercado interno permitiu desenvolver, nomeadamente através da normalização técnica, equipamentos automóveis seguros, graças a mais de cinquenta directivas ⁽⁶⁵⁾ (utilização obrigatória de cintos de segurança, regulamentação do transporte de mercadorias perigosas, utilização de limitadores de velocidade nos camiões, cartas de condução normalizadas e controlo técnico de todos os veículos).

O Tratado de Maastricht conferiu, finalmente, à Comunidade os meios jurídicos para fixar o quadro e tomar medidas no domínio da segurança rodoviária ⁽⁶⁶⁾.

No entanto, ainda hoje, e apesar da introdução no Tratado destas novas competências, a evidente necessidade de uma verdadeira política europeia em matéria de segurança rodoviária nem sempre é reconhecida por todos os Estados-Membros e a invocação do princípio da subsidiariedade dificulta a acção comunitária ⁽⁶⁷⁾.

A União Europeia deve empenhar-se, no próximo decénio, na prossecução de um objectivo comunitário ambicioso de redução para metade do número de mortos na

estrada, através de uma acção integrada que tenha em conta as dimensões humanas e técnicas e tenha em vista tornar mais segura a rede rodoviária transeuropeia.

A — A morte no quotidiano: 40 000 óbitos por ano

O tributo pago pelos europeus à mobilidade é ainda hoje muito elevado. Assim, desde 1970, mais de 1,64 milhões dos nossos concidadãos morreram na estrada. Se é certo que o número de mortos em acidentes na estrada diminuiu nitidamente no início da década de 90, esta tendência tem-se esbatido nos anos mais recentes.

Em 2000, os acidentes rodoviários provocaram **a morte de mais de 40 000 pessoas** e mais de 1,7 milhões de feridos na União Europeia. O escalão etário mais afectado é o dos 14-25 anos, para o qual os acidentes de viação representam a primeira causa de morte. **Uma em cada três pessoas sofrerá, durante a sua vida, ferimentos num acidente rodoviário.** O custo directamente mensurável dos acidentes de viação é de 45 mil milhões de euros. Os custos indirectos (incluindo os prejuízos físicos e morais das vítimas e suas famílias) são três a quatro vezes mais elevados. Calcula-se que atinjam um **montante anual de 160 mil milhões de euros**, equivalente a 2% do PNB da União Europeia ⁽⁶⁸⁾.

Os meios financeiros consagrados à luta contra a insegurança rodoviária não estão à altura deste drama. Com efeito, os esforços dedicados à prevenção de acidentes na estrada continuam muito fracos: representam menos de 5% do custo total dos acidentes, incluindo as despesas das seguradoras com indemnizações e reparações, que ascendem a 60 mil milhões de euros.

A dispersão das responsabilidades e dos recursos entre um grande número de entidades encarregadas da segurança rodoviária, tanto a nível nacional como regional, limita as acções de envergadura e desencoraja a aplicação de políticas coordenadas.

⁽⁶⁴⁾ Projectos Sartre: Social Attitude to Road Traffic Risk in Europe. O Sartre 1, em 1992, abrangeu 15 países e o Sartre 2, em 1997, 19 países.

⁽⁶⁵⁾ Por exemplo, disposições que generalizam o equipamento dos veículos com pára-brisas anti-estilhaçamento, a instalação de cintos de segurança para todos os passageiros, protecções laterais e frontais normalizadas, normalização dos sistemas de travagem.

⁽⁶⁶⁾ Artigo 71.º do Tratado CE, alterado pelo Tratado da União Europeia.

⁽⁶⁷⁾ Como o demonstra o facto de a proposta de fixar em texto legislativo a taxa máxima de alcoolemia, introduzida pela primeira vez em 1988, ter continuado letra morta na agenda de 24 presidências do Conselho. Nunca conseguiu passar. A Comissão adoptou em 17 de Janeiro de 2001 uma recomendação que retoma e aperfeiçoa os objectivos principais do texto original.

⁽⁶⁸⁾ Relatório de Ewa Hedkvist Petersen sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «Prioridades da segurança rodoviária na UE — Relatório de progresso e classificação de acções» [COM(2000) 125 — C5-0248/2000 — 2000/2136(COS)], aprovado pelo Parlamento Europeu em 18 de Janeiro de 2001.

Os programas anunciados não passam, muitas vezes, de efeitos publicitários, porque as medidas que prevêem são modestas. Perante a dificuldade em obter resultados consequentes, os Estados-Membros invocam, por vezes, especificidades culturais para justificar uma atitude fatalista. Certas medidas técnicas, como a segurança das infra-estruturas, obrigam a investimentos significativos, perante os quais os Estados têm tendência a hesitar.

Assim, se todos os Estados obtivessem os mesmos resultados que o Reino Unido e a Suécia, calcula-se que, hoje, o número de mortos se teria reduzido em 20 000 por ano. Ora, constata-se que, em 1998, entre países como a Suécia e Portugal, com populações equivalentes, a relação entre os números de pessoas mortas em acidentes rodoviários é de 1 para 4,5. Entre o Reino Unido e a França, esta relação é de 1 para 2,5 ⁽⁶⁹⁾. As possibilidades de progresso são igualmente muito importantes nos países candidatos à adesão, cuja frota de veículos é, em média, mais antiga do que a dos países da União Europeia e que não dispõem das tecnologias mais avançadas (ABS, *airbag*, etc.).

A Suécia adoptou, em 1997, um plano ambicioso, «zero mortos e zero feridos graves em acidentes na estrada», em todo o seu território. Este programa aborda todos os factores em que as autarquias locais e as empresas desempenham um papel preponderante. Estas são, por exemplo, instadas a introduzir critérios de segurança nos seus contratos públicos relativos a veículos e serviços de transportes, a fim de multiplicar a oferta de veículos seguros. Para reduzir a gravidade dos acidentes, são efectuados melhoramentos sistemáticos na rede rodoviária. São igualmente adoptadas medidas de incentivo, em concertação com os meios privados, para reduzir a procura de transporte por estrada e, consequentemente, a exposição dos utentes ao risco.

B — Reduzir para metade o número de mortos

A batalha contra a insegurança rodoviária exige que a União Europeia se dote **de um objectivo**

⁽⁶⁹⁾ Em 1998, o número de mortos na estrada foi de 531 na Suécia, 2 425 em Portugal, 3 581 no Reino Unido e 8 918 em França.

ambicioso de redução do número de mortos entre 2000 e 2010. A Comissão tenciona federar os esforços em torno do objectivo de reduzir o número de mortos na estrada para metade durante este período. Se bem que, no essencial, seja da responsabilidade das autoridades nacionais ou locais a adopção de medidas para atingir aquele objectivo até 2010, a União Europeia deverá contribuir para esse esforço, não apenas através do intercâmbio de boas práticas, mas também por uma acção a dois níveis:

- por um lado, a harmonização das sanções;
- por outro, a promoção de novas tecnologias ao serviço da segurança rodoviária.

A Comissão reserva-se a possibilidade, com base num balanço a efectuar em 2005, de propor medidas regulamentares.

1. A harmonização das sanções

É um facto que a fiscalização e as sanções variam de forma considerável de um Estado-Membro para outro. Os automobilistas e os condutores profissionais sabem que devem «levantar o pé» em determinados países e que, noutros, podem acelerar em quase total impunidade. Esta constatação é chocante, na medida em que, ao volante, cada um se desloca facilmente por vários países. Para uma dada infracção, a sanção correspondente (imobilização, apreensão da carta de condução) deveria ser a mesma, seja qual for a nacionalidade do condutor e o local da infracção. Ora, é possível a um condutor que tem a carta apreendida num Estado-Membro recuperá-la num Estado vizinho.

Um condutor que vá de Colónia a Londres pelas auto-estradas E40 e E5 deverá limitar a sua velocidade, na fronteira belga, a 120 km/h, ao chegar a França, a 130 km/h, e finalmente terá de respeitar o limite de 112 km/h no Reino Unido. Chegado ao destino, poderá beber álcool até atingir os 0,8 g/l de álcool no sangue, mas, no regresso, deverá limitar o seu consumo de forma a respeitar a taxa máxima de 0,5 g/l.

Actualmente, as autoridades francesas podem apreender a carta a um condutor que apresente uma taxa de alcoolemia superior a 0,8 g/l e, em breve, poderão tomar a mesma

medida por excesso de velocidade, se esta for superior ao limite em 40 km/h. Nestes dois casos, o direito francês não permite aplicar estas sanções a um condutor que não seja de nacionalidade francesa.

A condução perigosa para terceiros é um flagelo comparável à criminalidade, e a Comissão encara a possibilidade de tomar iniciativas no quadro da política comunitária em matéria de justiça, não apenas para os condutores profissionais, mas para todos os automobilistas.

A título de exemplo, a associação belga «RED» desenvolveu acções inovadoras e eficazes em matéria de prevenção rodoviária, nomeadamente:

- oferecendo cursos de condução defensiva, que ensinam a controlar o veículo em caso de travagem de emergência com chuva, qual a posição correcta ao volante, etc. (não se trata, em caso algum, de aprender a fazer derrapagens);
- organizando, em colaboração com o Ministério da Justiça, medidas alternativas em caso de infracção, ou seja, em vez de multa ou apreensão temporária da carta, os infractores, com o seu acordo, recebem um curso de condução defensiva e vão dar assistência a pessoas politraumatizadas da estrada em estabelecimentos especializados.

Importa atacar o problema da harmonização de determinadas regulamentações, sanções e controlos (nomeadamente em matéria de excesso de velocidade e de alcoolemia), começando pela rede transeuropeia de auto-estradas, que é, aliás, objecto de co-financiamento comunitário e na qual circula um número crescente de nacionais de diferentes Estados-Membros, e em primeiro lugar pelo transporte comercial internacional. Esta acção passa, especificamente, por uma aproximação das características técnicas das infra-estruturas mas, igualmente, por um mínimo de harmonização no domínio da sinalização.

A multiplicidade de tipos de marcação e de painéis de sinalização existentes nos itinerários europeus, em especial os painéis indicadores de direcção, que não foram harmonizados pelas convenções da Organização das Nações Unidas, representa um perigo para os condutores. Os princípios de sinalização das direcções variam

de um Estado para outro, para o mesmo tipo de estrada. Assim, em cinco países, é utilizado o verde para sinalizar as auto-estradas enquanto nos outros se utiliza o azul. São igualmente variáveis os princípios em matéria de língua, para os nomes das localidades, tal como na numeração dos itinerários. **Será necessário, portanto, considerar a instalação progressiva de painéis e sinais harmonizados na rede transeuropeia** e a utilização dos mesmos sinais a bordo dos veículos. A prazo, parece inevitável um sistema comum de identificação dos troços da rede rodoviária transeuropeia, para melhorar a sua visibilidade e garantir a qualidade contínua da rede para os utentes.

Uma sinalização adequada dos **pontos negros** — insistindo, nomeadamente, no número de vítimas que provocaram — deverá torná-los perceptíveis para os condutores europeus que transitam pelos grandes eixos de circulação através de vários países.

Convirá analisar as possibilidades de generalizar a realização de auditorias e de estudos de impacto no domínio da segurança rodoviária nos eixos da rede rodoviária transeuropeia, a exemplo dos estudos de impacto ambiental, em especial no caso dos projectos para os quais é solicitado apoio financeiro comunitário.

Por outro lado, é necessário prosseguir o esforço de **luta contra o flagelo do álcool ao volante** e encontrar soluções para a questão do **uso de drogas ou de medicamentos** com efeitos na aptidão para conduzir um veículo em condições seguras. A Comissão adoptou, em 17 de Janeiro de 2001, uma recomendação instando os Estados-Membros a prescrever um limite de 0,5 mg/ml para a **taxa de alcoolemia dos condutores** em geral e de 0,2 mg/ml para os condutores profissionais, os condutores de motociclos e os recém-encartados.

Para lutar contra o flagelo do álcool ao volante na Bélgica, foi lançada em 1995 a campanha do «Bob», ou seja, quem vai conduzir não bebe —, que teve grande sucesso. Trata-se de incitar os automobilistas a designarem, entre os membros de um grupo, a pessoa que se absterá de beber e que, assim, poderá conduzir os outros, no regresso, em toda a segurança.

Em França, para além das campanhas de sensibilização, foram igualmente desenvolvidas outras práticas para reduzir o

número de mortos à saída das discotecas. Por exemplo, alguns estabelecimentos convidam os clientes, à chegada, a confiarem-lhes as chaves dos respectivos veículos, só as devolvendo depois de terem verificado a taxa de alcoolemia dos condutores.

Por outro lado, várias regiões, para incutir maior prudência aos automobilistas, assinalaram com silhuetas nas bermas os locais onde morreram pessoas em acidentes.

Ao vê-las, 37% dos condutores afirmam ficar mais atentos e 20% reduzem a velocidade.

Vários Estados-Membros multiplicaram iniciativas originais para a prevenção de comportamentos de risco, especialmente junto dos jovens, sobre os perigos do álcool, e é importante incentivar a difusão e intercâmbio destas boas práticas.

Quadro 1 — Valores máximos de velocidade e taxa de alcoolemia autorizados na União

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Cidades	50	50	50	50	50	50	48	50	50	50	50	50	50	50	48
Estradas nacionais	90	80	100	110	90	90	96	90	90	80	100	100	80	90	96
Auto-estradas	120	110	(70)	120	120	130	112	130	120	120	130	120	120	110	112
Taxa de alcoolemia em mg/ml	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,8

Fonte: Comissão Europeia e Estados-Membros.

Por outro lado, está em discussão no Conselho e no Parlamento Europeu uma proposta de directiva que impõe a utilização de cintos de segurança aos passageiros dos autocarros que os tenham instalados. Já existe uma directiva relativa aos «cintos de segurança nos autocarros», que define as normas técnicas dos cintos mas não impõe aos construtores a obrigação de os instalar. **Para tornar este dispositivo eficaz, é necessária, portanto, uma acção que imponha aos construtores de autocarros, como já acontece no caso dos construtores de automóveis, a instalação de cintos de segurança em todos os assentos.** Será apresentada em 2002 uma proposta de directiva neste sentido.

2. As novas tecnologias ao serviço da segurança rodoviária

O desenvolvimento tecnológico permitirá igualmente reforçar os métodos habituais de fiscalização e sanção, graças à generalização de

meios automáticos e de dispositivos a bordo de auxílio à condução. Neste aspecto, a instalação, a prazo, de caixas negras nos veículos, que permitam registar, tal como acontece nos outros modos de transporte, os parâmetros úteis para compreender as causas técnicas dos acidentes, responsabilizará os automobilistas, acelerará os processos judiciais decorrentes dos acidentes, reduzirá os respectivos custos e permitirá tomar medidas preventivas mais eficazes. A Comissão aprovou também, em Junho de 2001, uma proposta que torna obrigatória a presença de limitadores de velocidade em todos os veículos com mais de 3,5 toneladas ou de mais de nove passageiros (a velocidade máxima é limitada a 90 km/h para os veículos comerciais e 100 km/h para os autocarros).

Da necessidade de inquéritos independentes

Existe um problema específico na análise dos inquéritos efectuados aos acidentes.

Actualmente, os inquéritos realizados pelas autoridades judiciárias ou pelas seguradoras têm como primeira finalidade a reparação dos danos causados pelos acidentes e a determinação das responsabilidades, em aplicação dos códigos estabelecidos pelo legislador. Ora, estes inquéritos não podem

(70) Auto-estradas: sem limite de velocidade, velocidade recomendada 130 km/h, mais de metade da rede tem limitação de velocidade a 120 km/h ou menos.

substituir-se à necessidade que se faz sentir, na Europa e nos Estados Unidos, de inquéritos técnicos independentes, cujos resultados sejam orientados para as causas dos acidentes e para os meios de melhorar a legislação.

Há já vários anos que a legislação comunitária previu este tipo de inquéritos na aviação civil ⁽⁷¹⁾. Obrigação análoga está agora prevista na regulamentação ferroviária ⁽⁷²⁾. A Comissão estuda agora a possibilidade de propor o desenvolvimento destes mesmos inquéritos para o sector marítimo ⁽⁷³⁾ e, a mais longo prazo, de os aplicar aos acidentes rodoviários.

Estes inquéritos independentes devem ser efectuados a nível nacional, mas de acordo com uma metodologia europeia. Quanto aos resultados, devem ser comunicados a um comité de peritos independentes, a funcionar junto da Comissão, e que será encarregado de melhorar a legislação em vigor e de adaptar a metodologia, nomeadamente, à evolução técnica.

Como recordou M. P. van Vollenhoven ⁽⁷⁴⁾ na terceira conferência sobre a investigação de acidentes organizada pelo Conselho Europeu de Segurança Rodoviária (ETSC), «uma

organização independente não garante apenas a independência dos investigadores. Permite igualmente assegurar que as suas recomendações são seguidas de efeitos».

A introdução da carta de condução electrónica poderá servir igualmente para a harmonização das sanções de imobilização dos veículos a cujos condutores seja apreendida a carta.

A União Europeia tem uma responsabilidade considerável, ou mesmo única, em promover o desenvolvimento de tecnologias inovadoras que levem à colocação no mercado de **novos veículos seguros. Os sistemas de transportes inteligentes constituem uma oportunidade neste contexto e o plano eEurope, adoptado pelo Conselho Europeu da Feira em Junho de 2000 e confirmado pelo Conselho Europeu de Estocolmo em Março de 2001, dá-lhes amplo relevo.** Seria desejável, neste contexto, incentivar a introdução, em todos os novos veículos, de sistemas de segurança activa, cuja generalização poderá ser facilitada com um acordo ⁽⁷⁵⁾ a nível comunitário com a indústria automóvel. Esses veículos, equipados com tecnologias inovadoras, por exemplo, no domínio da gestão do tráfego e dos sistemas anticolisão, deixam antever perspectivas de melhoria da segurança rodoviária que podem ser avaliadas em 50%. Do mesmo modo, o desenvolvimento tecnológico deverá permitir aumentar a resistência dos veículos aos choques, graças a novos materiais e à introdução de novos processos de concepção avançados para a integridade estrutural.

Neste contexto, os progressos em curso em matéria de pneus (redução da projecção de água pelos pneus dos veículos pesados, melhoria da aderência em pisos escorregadios, sistema de alerta em caso de perda de pressão) deverão permitir, a curto prazo, reduzir o consumo de combustível e o ruído da marcha, mantendo elevado o nível de segurança. Prevê-se uma redução de 10% do consumo de combustível e de cerca de mil mortos por ano.

A protecção dos ocupantes do veículo em caso de choque tem feito notáveis progressos. Graças à electrónica, os novos dispositivos de protecção inteligentes, como os sacos

⁽⁷¹⁾ A Directiva 94/56 constitui um modelo para os outros modos de transporte. Esta directiva estabelece os princípios fundamentais que regem os inquéritos a acidentes e incidentes na aviação civil. Em complemento, a Comissão adoptou, em Dezembro de 2000, uma proposta de directiva relativa aos relatórios de incidentes na aviação civil. Completando a legislação comunitária actual, esta proposta visa a análise dos incidentes, ocorrências que constituem geralmente sinais precursores de acidentes.

⁽⁷²⁾ A alteração da Directiva 91/440, que faz parte do «pacote ferroviário» adoptado em Dezembro último, impõe aos Estados-Membros a adopção de disposições que obriguem à realização sistemática de inquéritos em caso de acidente. A Comissão adoptará, antes do final de 2001, uma proposta de directiva relativa à segurança ferroviária, que imporá aos Estados-Membros a instituição, a nível nacional, de organismos completamente independentes, responsáveis por efectuar os inquéritos aos acidentes. Será criado um mecanismo de cooperação a nível comunitário, eventualmente no quadro da futura Agência de Segurança Ferroviária.

⁽⁷³⁾ A Directiva 1999/35, relativa a um sistema de vistorias obrigatórias para os *ferries* ro-ro e as embarcações de passageiros de alta velocidade, requer, desde 1 de Dezembro de 2000, que seja efectuado um inquérito objectivo em caso de acidente com qualquer dos navios e embarcações que operem com destino ou partida em portos da Comunidade. A Comissão prevê propor, até 2004, um sistema harmonizado para todos os acidentes marítimos.

⁽⁷⁴⁾ Presidente do Comité Neerlandês para a Segurança nos Transportes.

⁽⁷⁵⁾ Tal acordo, que a Comissão está presentemente a estudar, incluirá, nomeadamente, sistemas de controlo da distância, de prevenção de colisões e de vigilância do estado de vigília do condutor.

insufláveis, por exemplo, terão em conta o número de ocupantes a proteger, a sua morfologia e as características do choque, para oferecer uma protecção mais apropriada. Os sistemas de aviso do uso de cinto de segurança devem fazer parte do equipamento de série dos veículos.

Na Suécia, 95% dos ocupantes dos automóveis usam o cinto de segurança. No entanto, metade das pessoas mortas em acidentes não o usavam no momento do sinistro.

Reforçando a protecção dos peões e dos ciclistas, a fixação de normas de segurança para a concepção das partes dianteiras dos veículos poderá contribuir para salvar até 2 000 vidas por ano. Está em discussão um acordo voluntário com a indústria para a aplicação destas normas ⁽⁷⁶⁾.

Por último, com o aumento do volume do tráfego, **a melhoria da gestão da velocidade dos veículos constitui um imperativo de segurança**, que deverá permitir lutar contra os congestionamentos. Para além de benefícios em matéria de segurança rodoviária, o respeito pelos limites de velocidade terá, igualmente, um impacto significativo em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Para este efeito, as perspectivas mais prometedoras são as apresentadas pelas novas tecnologias capazes de determinar a velocidade ideal, a cada momento, em função do estado do tráfego, das características da estrada e das condições externas, nomeadamente meteorológicas, e de transmitir essa informação aos condutores, através de sinalização exterior ou do painel de bordo. Importa que as estradas e os veículos, em toda a União, sejam equipados com estas novas tecnologias o mais rapidamente possível e que os sistemas de informação sejam acessíveis a todos.

⁽⁷⁶⁾ Comunicação da Comissão, de 11 de Julho de 2001, que propõe um acordo voluntário com a indústria.

-
- **Um novo programa de acção para 2002-2010 relativo à segurança rodoviária identificará as medidas que permitirão atingir o objectivo global de menos 50% de mortos na estrada, assegurando igualmente o acompanhamento de todas as acções, nacionais ou europeias, que contribuam para a redução do número de vítimas.**
 - Os Estados-Membros serão instados a aumentar *a sua cooperação e o intercâmbio das suas experiências em matéria de prevenção e de análise dos acidentes*, nomeadamente graças a instrumentos comuns, desenvolvidos a partir da base de dados CARE ⁽⁷⁷⁾ ou à criação de um Observatório Europeu de Segurança Rodoviária, que reúna todas as actividades de apoio, destinado aos especialistas de segurança rodoviária e ao público em geral.
 - Será proposta uma harmonização das sanções e regulamentações em vigor (especialmente em matéria de sinalização, de alcoolemia e de excesso de velocidade) relativas ao transporte internacional em toda a rede transeuropeia de auto-estradas.
 - Será elaborada uma lista de pontos negros que representem um perigo especialmente significativo, para neles ser colocada sinalização apropriada.
 - Será instituído junto da Comissão um comité de peritos independentes, especializados em inquéritos a acidentes, para a aconselhar sobre a evolução da regulamentação em todos os domínios da segurança.

Por outro lado, a Comissão reserva-se a possibilidade, se não se registarem progressos significativos dentro de três a quatro anos, de formular propostas de regulamentação a partir de 2005.

⁽⁷⁷⁾ Care: Community database on Accidents on the Road in Europe.

II — A verdade dos custos para o utente

Os utentes dos transportes têm o direito de saber o que pagam e porque pagam. Conter os congestionamentos de tráfego na Europa, lutar contra o efeito de estufa, desenvolver as infra-estruturas, melhorando a segurança nas estradas e nos transportes públicos, atenuar os efeitos ambientais nocivos, tudo isto tem um custo. A este custo social devem acrescentar-se as despesas de investimento num melhor controlo dos transportes, para colocar em circulação novos comboios ou construir novas infra-estruturas (por exemplo, aeroportos). No futuro, a contrapartida destes benefícios para a sociedade e para os utentes dos transportes deverá reflectir-se, em maior ou menor escala, nos preços pagos pelos utentes, sem, no entanto, afectar o acesso a um serviço contínuo e de qualidade em todo o território.

Se é previsível um aumento global dos preços dos transportes, será, porém, a estrutura dos preços que mais deverá mudar. No seu *Livro Branco sobre a Política Comum de Transportes*, a Comissão constatara já que «*uma das principais causas dos desequilíbrios e ineficácias reside no facto de os utilizadores dos transportes não terem de pagar a totalidade dos custos gerados pelas suas actividades... Na medida em que os preços não reflectem a totalidade dos custos sociais dos transportes, a procura foi artificialmente aumentada. Se fossem aplicadas as políticas apropriadas de tarifação e de infra-estrutura, estas ineficácias desapareceriam em grande parte, com o correr do tempo*».

O paradoxo é que os transportes suportam já numerosas imposições: imposto de matrícula e de circulação, prémios de seguro obrigatório, impostos sobre os combustíveis e taxas de utilização de infra-estruturas. Se é certo que os transportes são considerados sobrecarregados de impostos, a verdade é que são mal tributados e de forma desigual. Os utentes são tratados sem distinção, independentemente do grau em que são responsáveis pela degradação das infra-estruturas, os engarrafamentos e a poluição.

Esta má repartição dos encargos entre as entidades que exploram as infra-estruturas, os contribuintes e os utentes está na origem de consideráveis distorções da concorrência entre operadores e entre modos de transporte.

Para que estes últimos possuam armas iguais, a tributação deverá repartir melhor, segundo o mesmo princípio e qualquer que seja o modo, o ónus dos custos dos transportes que, de uma maneira geral, são suportados mais pela sociedade, ou seja, os contribuintes e as empresas, do que pelos utentes. Apoiando-se nos princípios do «utilizador-pagador» e do «poluidor-pagador», seria conveniente, como o deputado ao Parlamento Europeu Paolo Costa resumiu num recente relatório ⁽⁷⁸⁾, que «*os utilizadores dos transportes paguem a parte quantificável dos custos de transporte decorrentes da utilização das infra-estruturas, da sua qualidade e da sua segurança*».

O Conselho Europeu de Gotemburgo recordou, por outro lado, que «*uma política de transportes sustentável deve procurar [...] a internalização plena dos custos sociais e ambientais. São necessárias medidas para conseguir dissociar de forma significativa o crescimento dos transportes do crescimento do PNB, nomeadamente através da substituição do transporte rodoviário pelo transporte ferroviário, pelo transporte por via navegável e pelos transportes públicos...*». **A acção da Comunidade deve, portanto, visar a substituição progressiva das taxas que actualmente incidem sobre o sistema de transportes por instrumentos mais eficazes para integrar os custos de infra-estrutura e os custos externos.** Estes instrumentos são, por um lado, a tarifação da utilização de infra-estruturas, especialmente eficaz para regular os congestionamentos e reduzir os outros efeitos nocivos ambientais e, por outro, os impostos sobre os combustíveis, que se prestam ao controlo das emissões de gás carbónico. A aplicação destes dois instrumentos, que actuam no sentido de uma maior diferenciação e modulação das taxas e dos direitos de utilização ⁽⁷⁹⁾, deve ser coordenada, sendo o primeiro completado pelo segundo.

⁽⁷⁸⁾ Relatório PE-A5-0345/2000.

⁽⁷⁹⁾ A tributação dos veículos em função de critérios ambientais, nomeadamente dos veículos de passageiros, pode igualmente favorecer a compra e a utilização de veículos mais limpos (ver capítulo IV, secção A, «Uma energia diversificada para os transportes», desta terceira parte).

A — Para uma tarifação progressiva da utilização das infra-estruturas

O princípio fundamental da tarifação de uma infra-estrutura é que o custo da sua utilização deve incluir os custos de infra-estrutura ⁽⁸⁰⁾ e também os custos externos, incluindo os custos associados aos acidentes, à poluição atmosférica, ao ruído e ao congestionamento. Este princípio é válido para todos os modos de transporte e para todas as categorias de utentes, e tanto para os veículos privados como para os veículos comerciais.

No entanto, no caso dos veículos particulares, o tráfego transfronteiras é limitado e a aplicação dos princípios da tarifação das infra-estruturas levanta questões ligadas à liberdade de circulação e à necessidade de não se reintroduzirem fronteiras externas. Por conseguinte, não é conveniente que a Comunidade intervenha nas arbitragens geridas pelas autoridades nacionais e locais, como a fixação dos preços de utilização dos equipamentos colectivos que são as infra-estruturas de transporte. É através da identificação, da difusão e do incentivo às boas práticas, por exemplo, por meio de programas de investigação, que a Comunidade deve tornar-se mais útil. Em contrapartida, quando se trate

de transportes comerciais, e a fim de evitar distorções da concorrência, compete à Comunidade definir um quadro que permita aos Estados-Membros integrar progressivamente os custos externos e de infra-estrutura e garantir a coerência das suas iniciativas.

A estrutura de preços deve reflectir melhor os custos impostos à colectividade. Tendo em conta o actual mosaico regulamentar neste domínio e os riscos de distorção da concorrência, afigura-se necessário um enquadramento comunitário em matéria de tarifação das infra-estruturas em todos os modos de transporte.

1. Uma estrutura de preços que reflecta os custos impostos à colectividade

Os custos impostos à colectividade podem ser objecto de uma avaliação monetária. O quadro abaixo indica os níveis de custos gerados num trajecto de 100 km por um veículo pesado, numa auto-estrada em meio rural, fora das horas de ponta. São calculados os custos ligados à poluição atmosférica (custos para a saúde e danos nas culturas), à alteração climática (inundações e danos nas culturas), às infra-estruturas ⁽⁸¹⁾, ao ruído (custos para a saúde), aos acidentes (custos médicos) e ao congestionamento (perda de tempo).

⁽⁸⁰⁾ O capítulo 3 do livro branco «Taxas equitativas de utilização das infra-estruturas» [COM(1998) 466] discrimina estes diferentes tipos de custos.

⁽⁸¹⁾ *Idem.*

Quadro 2 — Custos externos e de infra-estrutura (em euros) de um trajecto de 100 km de um veículo pesado numa auto-estrada não congestionada

Custos externos e de infra-estrutura	Intervalo médio
Poluição atmosférica	2,3-15
Alteração climática	0,2-1,54
Infra-estrutura	2,1-3,3
Ruído	0,7-4
Acidentes	0,2-2,6
Congestionamento	2,7-9,3
Total	8-36

Fonte: Direcção-Geral da Energia e dos Transportes.

Uma parte destes custos externos e de infra-estrutura está já coberta pelos encargos suportados pelo mesmo veículo pesado, tal como mostra o quadro abaixo, que indica os encargos médios, constituídos pelos impostos sobre os combustíveis e sobre o veículo, bem como pelas taxas de infra-estrutura. São indicados os valores médios destas taxas nos países que as cobram sob a forma de portagens ou de imposto de circulação, o nível previsto na Alemanha e o que já está em prática na Suíça.

Qualquer que seja a solução actualmente escolhida para a tarifação das auto-estradas, o encargo médio suportado por um veículo pesado que percorra 100 km varia num intervalo

de 12 a 24 euros — dos quais, pouco mais de 8 euros de taxas de infra-estrutura.

Se aumentarem os encargos na forma de uma taxa de utilização da infra-estrutura ou de um imposto sobre os combustíveis, o tráfego diminui, o que reduz na mesma proporção os custos externos e de infra-estrutura, até se obter **o equilíbrio entre os custos e os encargos. É a procura deste equilíbrio que deve estar no centro de uma tarifação eficaz e equitativa.**

Esse equilíbrio obter-se-á mais facilmente se se aplicarem ao conjunto das redes de transporte sistemas de tarifação eficazes e equitativos.

Quadro 3 — Custos e encargos (em euros) de um trajecto de 100 km de um veículo pesado numa auto-estrada não congestionada com portagem

Total custos (externos e de infra-estrutura)	Encargos médios ⁽⁸²⁾	Média das taxas de infra-estrutura	Taxa prevista na Alemanha	Taxa existente na Suíça
8-36	12-24	8,3	13	36

Fonte: Direcção Geral da Energia e dos Transportes (dados de 1998).

Algumas medidas já em vias de aplicação deverão diminuir, no futuro, a diferença entre os custos e os encargos. Por exemplo, o reforço progressivo das normas relativas às emissões dos veículos motorizados deverá reduzir a poluição atmosférica. Portanto, uma tarifação que integre nos preços os níveis reais dos custos ocasionados pelos vários tipos de motores, pelos congestionamentos e pelos outros elementos que determinam os custos externos não se traduzirá, na mesma medida, num aumento dos encargos. Os encargos tendem a ser mais elevados nas zonas de grande concentração de tráfego do que nas regiões menos desenvolvidas.

Contrariamente a uma ideia muito generalizada, tal integração não seria contraproducente para a competitividade da Europa. Com efeito, não é tanto o nível global da tributação que deverá mudar de forma significativa. É, sobretudo, a sua estrutura que deve ser profundamente alterada, para integrar os custos externos e de infra-estrutura no preço dos transportes. Caso

certos Estados-Membros decidissem aumentar o nível global da tributação dos transportes, tal política poderia, como sublinhou o deputado Paolo Costa ⁽⁸³⁾, «*ser concebida de forma a evitar um aumento líquido da carga fiscal (incluindo a tarifação) no conjunto da economia*», por exemplo compensando um eventual aumento das taxas de utilização das infra-estruturas por uma redução dos impostos existentes, por exemplo sobre o trabalho, ou pela afectação das receitas ao financiamento de infra-estruturas.

O desenvolvimento das tecnologias da informação e das telecomunicações vai tornar cada vez mais fiáveis e precisos os sistemas que permitem localizar, identificar e acompanhar os veículos e as suas cargas, graças, nomeadamente, aos sistemas de radionavegação por satélite (Galileu). As grelhas de tarifas poderão, portanto, ser mais diversificadas e estabelecidas em função da categoria de infra-estrutura (nacional, internacional) e da sua utilização (distância percorrida, tempo de utilização). Poderão ser ainda tidos em conta outros factores objectivos

⁽⁸²⁾ Sem IVA.

⁽⁸³⁾ Já citado, nota ⁽⁷⁸⁾.

como, por exemplo, a categoria de veículo [desempenho ambiental, características com influência na degradação das infra-estruturas ⁽⁸⁴⁾ e mesmo a taxa de carga], o nível de congestionamento (período do dia, da semana ou do ano) e a localização (urbana, suburbana, interurbana e rural).

Estão em vias de adopção normas industriais relativas aos sistemas de portagens automáticas por comunicação a curta distância e estão em curso trabalhos para definir os aspectos contratuais e jurídicos que permitirão a interoperabilidade das redes. Outros aspectos estão ainda por clarificar (tratamento dos utentes sem aparelhos automáticos, fraudes, etc.). Apesar destes esforços, a Comissão não conseguiu convencer os operadores a procederem à interoperabilidade numa base voluntária e a curto prazo. **Nestas circunstâncias, e com base nos trabalhos em curso, a Comissão prevê apresentar em 2002 uma legislação comunitária, sob a forma de directiva, para garantir a interoperabilidade dos sistemas de portagem na rede rodoviária transeuropeia.** Dessa forma, os utentes poderão pagar fácil e rapidamente as taxas de infra-estrutura, utilizando o mesmo meio de pagamento em toda a rede, sem perda de tempo nos postos de portagem. Recorde-se que, actualmente, um automobilista de viagem de Bolonha até Barcelona tem de pagar portagem em mais de seis cabinas de cobrança, sem que os sistemas ditos de «pagamento electrónico» estejam harmonizados, inclusive no interior do mesmo país.

Importa realçar que uma tarifação da utilização das infra-estruturas que permitisse a internalização dos custos externos, nomeadamente os custos ambientais, no preço do transporte poderia substituir, nas zonas sensíveis, os sistemas que racionam os direitos de passagem, como o que é baseado nos «ecopontos» distribuídos na Áustria aos veículos pesados que pretendem aceder à rede austríaca em função dos seus desempenhos ambientais. A Comissão analisará a oportunidade de propor um sistema temporário aplicável nas zonas de montanha sensíveis se se verificar a impossibilidade de a alteração geral da legislação no domínio da tarifação entrar em vigor no início de 2004.

2. Um mosaico regulamentar

A maior parte dos modos de transporte conhece já sistemas de tarifação das infra-estruturas, como as taxas de acesso ferroviárias, portuárias e aeroportuárias, as taxas aplicadas à navegação aérea e as portagens das auto-estradas. Estes sistemas foram concebidos isoladamente para cada modo de transporte e para cada país, o que, por vezes, conduz a situações de incoerência, prejudiciais para o transporte internacional, gerando mesmo riscos de discriminação entre operadores e entre modos de transporte. Assim, pode acontecer que um comboio de mercadorias que passe em aglomerações urbanas fortemente congestionadas tenha de pagar taxas à entidade gestora da infra-estrutura, enquanto que um camião possa atravessar toda a aglomeração sem pagar portagem.

No seu livro branco de 1998 sobre taxas equitativas para a utilização das infra-estruturas, a Comissão Europeia propôs um programa para uma aproximação comunitária por etapas. Este programa está ainda longe de ser concretizado e o quadro comunitário a este respeito continua incompleto.

No domínio rodoviário, para o transporte de mercadorias, a proposta da Comissão no sentido de se ter mais em conta os custos ambientais no quadro comunitário relativo à imposição dos veículos pesados pela utilização de infra-estruturas só conseguiu passar, e apenas parcialmente, sob a pressão das negociações do acordo sobre os transportes entre a União Europeia e a Suíça. O quadro comunitário actualmente em vigor para os veículos pesados limita-se, assim, a definir as imposições mínimas sobre os veículos e os limites máximos de direitos de utilização das redes de auto-estradas e a enquadrar o cálculo dos montantes das portagens ⁽⁸⁵⁾. **Assim, coexistem actualmente na União Europeia uma Europa das portagens, pagas pelos utentes das auto-estradas que as cobram, uma Europa da «Eurovinheta», paga pelos veículos pesados, geralmente uma vez por ano e válida para toda a rede, e uma Europa em que não são aplicadas quaisquer taxas.** O resultado continua, portanto, a ser decepcionante, tanto para a aproximação dos sistemas nacionais

⁽⁸⁴⁾ No caso do transporte rodoviário, por exemplo, o número de eixos e o tipo de suspensão.

⁽⁸⁵⁾ Directiva 1999/62/CE, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados da mercadorias para a utilização de certas infra-estruturas.

como do ponto de vista da consideração dos custos ambientais.

A legislação actual em matéria de tarifação rodoviária

A legislação comunitária não autoriza os Estados-Membros a impor portagens rodoviárias que excedam o nível dos custos de infra-estrutura ⁽⁸⁶⁾. Além disso, as portagens, tendo embora a vantagem de constituir um sistema de taxas mais proporcional à intensidade de utilização, só se aplicam, em geral, nas redes de auto-estradas. Segundo o sistema da «Eurovinheta», os veículos pesados devem pagar uma taxa anual em função da degradação que provocam no ambiente e nas infra-estruturas rodoviárias. As taxas são função das emissões (norma EURO) e da dimensão do veículo (número de eixos) e variam entre 750 e 1 550 euros por ano. O sistema é limitado a seis Estados-Membros (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia). Contudo, este sistema só parcialmente concretiza o princípio que está no centro da tarifação equitativa e eficaz (que é o de os custos externos serem integralmente pagos pelos utentes), uma vez que se trata de um custo fixo, independente da distância percorrida pelo veículo ao longo do ano.

Em relação ao transporte marítimo, a Comissão está a analisar as tarifas actualmente em vigor na Suécia, nomeadamente as taxas portuárias e as taxas para reduzir as emissões de poluentes, a fim de determinar se este sistema poderá encorajar na Comunidade uma melhor internalização dos custos externos. Em função desta análise, poderá ser proposto um enquadramento a nível comunitário para ligar a estes custos as taxas portuárias.

Quanto ao transporte ferroviário, a actual legislação comunitária já permite a internalização dos respectivos custos, desde que tal não prejudique a competitividade do caminho-de-ferro em relação aos outros modos de transporte. Por outras palavras, os Estados-Membros só podem introduzir tarifas

que tenham em conta os custos ambientais se estes últimos forem igualmente pagos pelos modos de transporte concorrentes. Falta ainda estudar a possibilidade de fixar taxas em função do ruído e, se for caso disso, de criar um novo regime de tarifação que permita ter em conta este custo social.

No transporte aéreo, a proposta de enquadramento das taxas aeroportuárias continua a ser letra morta. No entanto, estão em estudo no sector várias opções, como a aplicação de taxas sobre o preço dos bilhetes dos passageiros, imposições baseadas na distância percorrida e nas características dos motores do avião e outras, associadas às taxas de aterragem e descolagem ⁽⁸⁷⁾.

De uma maneira geral, os regimes em vigor nos Estados-Membros para os vários modos de transporte continuam a ser diferentes, compartimentados e sem coerência à escala da União, o que dificulta a internalização dos custos externos.

3. Da necessidade de um enquadramento comunitário

Vários Estados-Membros manifestaram vontade de repartir melhor os custos externos das infra-estruturas de transporte. A Alemanha, a Áustria e os Países Baixos consideram a possibilidade, por exemplo, de criar um sistema de taxas baseado na distância percorrida, em vez da vinheta válida por um período bem determinado, ou da portagem.

As actuais regras comunitárias devem, portanto, ser substituídas por um enquadramento moderno dos sistemas de tarifação da utilização das infra-estruturas, para encorajar progressos que assegurem uma concorrência equitativa entre os modos de transporte e uma tarifação mais eficaz. Uma tal reforma tem de impor a igualdade de tratamento entre operadores e entre modos de transporte. Quer se trate de aeroportos, portos, estradas, vias férreas ou vias navegáveis interiores, o preço de utilização destas infra-estruturas deverá, assim, variar em função da categoria das infra-estruturas utilizadas, do período do dia, da distância, da

⁽⁸⁶⁾ O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no seu acórdão de 26 de Setembro de 2000 relativo à auto-estrada do Brenner, evocou um certo número de obrigações decorrentes da legislação comunitária neste domínio (processo C-205/98, Comissão/Austria).

⁽⁸⁷⁾ A comunicação «Os transportes aéreos e o ambiente», de 1999, apresenta uma análise dos diversos tipos de taxas ambientais possíveis e dos impostos sobre o querosene e uma estratégia mais geral que abranja o conjunto dos impactos ambientais causados pelo tráfego aéreo.

dimensão e do peso do veículo e de qualquer outro factor que tenha influência nos congestionamentos de tráfego e na degradação das infra-estruturas ou do ambiente.

Uma tal mudança exige uma reformulação radical da análise da estrutura de custos do sector dos transportes, incluindo o exame detalhado das imposições, das tarifas e dos auxílios estatais referentes a cada um dos modos, bem como dos custos externos.

Com base nos trabalhos em curso, a Comissão pondera a possibilidade de propor, em 2002, uma directiva-quadro que deverá estabelecer, para todos os modos de transporte, os princípios de tarifação da utilização das infra-estruturas, bem como a estrutura das taxas.

Esta proposta, que deixará a cada Estado-Membro uma significativa margem de manobra para a sua aplicação, será acompanhada por uma metodologia comum de fixação de níveis de tarifação que incorporem os custos externos, bem como condições de concorrência equitativas entre os vários modos de transporte.

Esta metodologia encontra-se já bastante avançada e os principais custos externos que serão tomados em consideração são os que figuram no quadro 3.

No domínio do transporte rodoviário, as taxas serão moduladas em função dos desempenhos ambientais do veículo ⁽⁸⁸⁾. Basear-se-ão, igualmente, no tipo de infra-estrutura (auto-estradas, estradas nacionais e urbanas), na distância percorrida, peso por eixo e tipo de suspensão e no nível de congestionamento de tráfego. A introdução destas taxas será progressiva e coordenada com a redução de outros encargos que pesam sobre o sector, como o imposto sobre veículos, de forma a minimizar o impacto no sector.

Progressivamente, esta directiva deverá ser aplicada aos outros modos de transporte. Assim, no domínio do transporte ferroviário, as taxas serão integradas nos mecanismos de atribuição de faixas horárias e serão diferenciadas, nomeadamente, para ter em conta a escassez de

capacidades das infra-estruturas, bem como os impactos ambientais negativos. O transporte marítimo deverá integrar taxas que incorporem os custos ligados à segurança marítima (em especial, a assistência à navegação no alto mar, a balizagem e a disponibilização de rebocadores, como os «Abeille»). Todos os navios que cruzam as águas europeias deverão pagar estas taxas.

Num número significativo de casos, a internalização dos custos externos permitirá gerar um excedente de receitas em relação ao que é necessário para cobrir os custos das infra-estruturas utilizadas. **Para extrair o máximo de benefícios para o sector dos transportes, será crucial afectar as receitas disponíveis a fundos específicos, nacionais ou regionais, destinados a financiar medidas para atenuar ou compensar os custos externos (duplo dividendo).** Será dada prioridade à construção de infra-estruturas que incentivem a intermodalidade e ofereçam, assim, uma alternativa mais benigna do ponto de vista do ambiente.

O excedente de receitas poderá, em certos casos, não ser suficiente quando, por exemplo, considerações de política de transportes exijam a realização de grandes infra-estruturas, necessárias para promover a intermodalidade, como os túneis ferroviários. **A directiva-quadro deverá, portanto, autorizar excepções que permitam acrescentar um elemento ao montante necessário para compensar os custos externos. Esse elemento justificar-se-ia pelo financiamento de infra-estruturas alternativas menos prejudiciais ao ambiente. Esta possibilidade será reservada às infra-estruturas essenciais para a transposição de barreiras naturais frágeis do ponto de vista ambiental e será objecto de uma análise prévia e de um rigoroso acompanhamento por parte da Comissão.**

B — A necessária harmonização da fiscalidade sobre os combustíveis

A fiscalidade sobre os combustíveis completa a tarifação da utilização das infra-estruturas de transportes para integrar os custos externos nos preços pagos pelos utentes. Ela permite, especificamente, incorporar a componente dos custos externos ligada às emissões de gases com efeito de estufa. Ora, num momento em

⁽⁸⁸⁾ Para além das normas EURO de 1 a 5, utilizadas para as emissões gasosas, pode ser considerada uma classificação que reflecta o desempenho em termos de emissões sonoras.

que a abertura à concorrência é total no sector do transporte rodoviário, a ausência de uma tributação harmonizada dos combustíveis surge cada vez mais como um obstáculo ao bom funcionamento do mercado interno.

A fiscalidade sobre os combustíveis é constituída, em grande parte, por impostos especiais sobre o consumo. Os Estados-Membros decidiram por unanimidade, em 1992, a criação de um sistema comunitário de tributação dos óleos minerais assente em duas directivas que prevêem uma taxa de imposição mínima para cada óleo mineral em função da sua utilização (carburante, uso industrial e comercial, aquecimento). Na prática, os impostos sobre o consumo excedem, frequentemente em muito, os valores mínimos comunitários, não reavaliados desde 1992, e revelam-se muito diferentes de país para país, desde, por exemplo, os 307 euros por 1 000 litros de gasolina sem chumbo na Grécia aos 783 euros no Reino Unido.

Por outro lado, vários regimes derogatórios permitem aos Estados-Membros a isenção ou a redução dos impostos sobre o consumo dos produtos petrolíferos. Assim, estão previstas na legislação comunitária, por exemplo, isenções para os combustíveis utilizados na navegação aérea comercial.

Por outro lado, a legislação comunitária prevê a possibilidade de os Estados-Membros apresentarem pedidos específicos de isenção ou de redução de impostos sobre o consumo, desde que respeitem as políticas comunitárias, nomeadamente de protecção do ambiente, da energia e dos transportes, mas também do mercado interno e da concorrência. Tais derrogações permitiram favorecer a introdução de novas tecnologias e de carburantes limpos (sem chumbo ou com baixo teor de enxofre, por exemplo).

Por uma tributação harmonizada do combustível para uso profissional para o transporte rodoviário

Quando, em meados de 2000, os preços dos combustíveis dispararam, os transportadores rodoviários comunitários confrontaram-se com pressões económicas muito fortes. A rubrica «combustíveis» representa, com efeito, cerca de 20% dos custos de exploração das empresas de transporte rodoviário. Além disso, a estrutura do sector, nomeadamente

devido à existência de um grande número de microempresas, reduz consideravelmente o seu poder de negociação em relação aos clientes e torna mais lenta a adaptação das tarifas em função do aumento das matérias-primas. Acresce que os impostos especiais sobre o consumo de gasóleo registam níveis muito diferenciados entre os Estados-Membros, com uma variação entre 246 e 797 euros por cada 1 000 litros, o que acentua as tensões num mercado liberalizado.

A Comissão regista igualmente que os impostos especiais sobre o consumo de gasóleo são, em média, inferiores em 140 euros (por 1 000 litros) aos que incidem sobre a gasolina sem chumbo.

Por outro lado, os princípios do desenvolvimento sustentável exigem que os utentes de transportes sejam confrontados em maior grau com preços «verdadeiros», isto é, que integrem as externalidades negativas, nomeadamente as associadas aos gases com efeito de estufa. Ademais, é patente que a fiscalidade tem um efeito amortecedor das variações dos preços do petróleo bruto.

Dissociar os regimes de tributação dos carburantes reservados a usos profissionais dos que são reservados a usos particulares permitiria aos Estados-Membros reduzir as diferenças de tributação entre os veículos que consomem gasolina e os que consomem gasóleo.

A curto prazo, será necessário propor um carburante de uso profissional sujeito a uma fiscalidade harmonizada. Esta solução teria, assim, por objectivo instaurar um imposto especial sobre o consumo de gasóleo de uso profissional, harmonizado à escala comunitária, que, na prática, seria superior à média actual dos impostos sobre o gasóleo. Este sistema:

- daria satisfação aos requisitos das políticas comunitárias dos transportes, do ambiente e da energia, indo no sentido, graças a um aumento dos impostos especiais sobre o consumo, de um reequilíbrio modal e de um reforço da internalização dos custos externos;
- melhoraria o funcionamento do mercado interno, limitando as distorções da concorrência;
- traria ao sector dos transportes rodoviários uma vantagem essencial em termos de estabilidade dos preços de custo.

A médio prazo, é desejável uma tributação semelhante da gasolina e do gasóleo para todos os consumidores de carburantes.

A este respeito, importa referir que as Directivas 92/81/CEE e 92/82/CEE haviam já previsto uma diferenciação das taxas do imposto especial sobre o consumo para a gasolina (337 euros/1 000 litros) e para o gasóleo (245 euros/1 000 litros) utilizados como carburantes. Uma análise aprofundada mostra que esta diferenciação gasolina/gasóleo estava claramente associada às necessidades económicas do transporte rodoviário: no momento da elaboração da directiva, no final dos anos 80, era necessário tributar menos os transportadores rodoviários, os principais consumidores de gasóleo, para não os colocar em perigo no plano financeiro.

Finalmente, a Comissão salienta que, quando os preços do petróleo bruto aumentam de forma significativa, os recursos orçamentais suplementares derivados do crescimento das receitas do IVA poderiam servir, se necessário, para criar um mecanismo de ajustamento conjuntural.

Por último, os carburantes de substituição beneficiam, frequentemente, de uma isenção ou de uma redução do imposto, mas de forma desigual entre os Estados-Membros. Ora, estes combustíveis têm uma importância especial, tanto para a segurança dos aprovisionamentos energéticos como para reduzir o impacto dos transportes sobre o ambiente. **O livro verde sobre a segurança do aprovisionamento energético prevê que 20% do consumo total**

no horizonte 2020 sejam constituídos por carburantes de substituição. Importa, por conseguinte, aprovar com a maior brevidade a futura proposta de directiva relativa aos produtos energéticos, que tornará possível uma derrogação fiscal em favor do hidrogénio e dos biocarburantes. Um outro elemento essencial deste programa de introdução gradual dos diversos tipos de carburantes de substituição é a directiva, em preparação pela Comissão, que visa fixar uma percentagem mínima de biocarburante a adicionar ao gasóleo ou à gasolina colocados no mercado.

Para além da fiscalidade sobre os carburantes, as diferenças de regimes de IVA entre o transporte aéreo, o transporte ferroviário ou os autocarros levantam também problemas em determinados países. Estes problemas de concorrência desleal entre modos de transporte, sem falar dos riscos de prejuízo ao bom funcionamento do mercado interno, deverão ser analisados. O transporte aéreo, em particular, poderá ser sujeito a IVA.

Por outro lado, a determinação do local de tributação das prestações dos serviços de transporte levanta consideráveis dificuldades de aplicação, às quais a Comissão pretende dar resposta através de novas propostas apresentadas no quadro da sua nova estratégia para o IVA. Por último, as regras de dedutibilidade ligadas à aquisição de veículos de empresa variam entre os Estados-Membros, o que gera diferenças de tratamento que também importa corrigir. Neste contexto, é de referir que já está na mesa do Conselho uma proposta de harmonização do direito à dedução fiscal.

III — Transportes de rosto humano

As profundas mutações ocorridas no sector dos transportes devido à abertura à concorrência e ao progresso tecnológico não devem fazer esquecer que o transporte não é meramente um bem sujeito às regras do mercado, mas também um serviço de interesse geral ao serviço dos cidadãos. É por esta razão que a Comissão pretende incentivar medidas que favoreçam a intermodalidade para as pessoas e reforçar a sua acção em relação aos direitos dos passageiros

em todos os modos de transporte, estando a ponderar a possibilidade de os completar, no futuro, com os correspondentes deveres.

A — A intermodalidade para as pessoas

No domínio do transporte de passageiros, podem ser efectuadas consideráveis melhorias para facilitar as condições de viagem e tornar

mais fáceis as transferências modais, que hoje ainda constituem um quebra-cabeças. Com efeito, o viajante é ainda, com demasiada frequência, dissuadido de utilizar diferentes modos de transporte numa mesma viagem. Quando o trajecto implica várias empresas ou diferentes modos de transporte, o viajante encontra dificuldades para obter informações e para reservar o seu bilhete e, muitas vezes, as transferências modais são complicadas, devido à inadaptação das infra-estruturas (falta de lugares de estacionamento para automóveis ou bicicletas, por exemplo).

Sem se pretender ser exaustivo, e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, devem ser privilegiados, a curto prazo, três domínios de acção.

1. Desenvolver uma bilhética integrada

A criação de sistemas de bilhética integrados — que garantam a transparência das tarifas — seja entre companhias ferroviárias seja entre modos de transporte (avião/autocarro/ferries/transportes colectivos/estacionamento) deve ser incentivada, para facilitar a passagem de uma rede a outra ou de um modo a outro.

Algumas companhias ferroviárias, como a dos Países Baixos, já propõem um serviço integrado «comboio + táxi» no mesmo bilhete. Este conceito poderia aplicar-se igualmente aos transportes colectivos ou ainda a serviços combinados comboio/avião e aos automóveis de aluguer. A integração dos serviços de diferentes operadores numa mesma grelha tarifária e num mesmo título de transporte, tal como existe desde 1976 na região de Île-de-France ou, desde o passado Outono, em Nápoles, permite oferecer uma maior flexibilidade aos utentes, tornando mais atractivo o transporte colectivo ⁽⁸⁹⁾.

2. Pensar nas bagagens

A intermodalidade deve significar a garantia de serviços conexos, em especial o

encaminhamento das bagagens. Actualmente, mesmo nos casos em que é possível fazer o registo para um voo numa estação de caminho-de-ferro, é o passageiro que tem de se ocupar das suas bagagens, inclusivamente nos transbordos.

Ar-ferrovia: uma complementaridade que funciona

Foi desenvolvida na Alemanha e entre a Bélgica e a França uma forma inovadora de promover a intermodalidade dos passageiros.

A companhia aérea Lufthansa celebrou um acordo com a Deutsche Bahn, com o objectivo de oferecer viagens que combinem um trajecto ferroviário entre Estugarda e Frankfurt com voos com partida ou chegada no aeroporto desta última cidade e com destino no resto do mundo. Os passageiros têm a possibilidade de reservar um bilhete único aéroferroviário numa única transacção. Podem registar as suas bagagens à chegada à estação e, em caso de problemas, beneficiam dos mesmos direitos — qualquer que seja a companhia responsável, Deutsche Bahn ou Lufthansa — dos restantes passageiros aéreos.

Se este serviço, presentemente em ensaio, se revelar satisfatório, os dois operadores poderão concluir acordos similares para outras conexões cujo tempo de percurso seja inferior a duas horas. As estimativas apontam para uma transferência, a prazo, de 10% dos voos domésticos de curto e médio curso da Lufthansa para o caminho-de-ferro. A capacidade assim criada beneficiaria os voos de médio e longo curso.

Também a Air France e a Thalys concluíram um acordo que prevê que todos os clientes da Air France que partam de Bruxelas para embarcar num avião de médio ou longo curso em Paris sejam encaminhados pelo comboio Thalys. Para tanto, a Air France afreta directamente duas carruagens nos cinco comboios Thalys que servem diariamente o aeroporto Charles de Gaulle e instalou um balcão e pessoal de atendimento na estação de Bruxelas-Midi. O trajecto no Thalys é assimilado a um voo Air France nos sistemas de reserva: os clientes não têm de efectuar qualquer reserva suplementar e viajam apenas com o bilhete de avião, como anteriormente. Está previsto um pré-registo dos passageiros e das bagagens na estação

⁽⁸⁹⁾ 1976: criação da «Carte Orange», comum aos operadores SNCF-RATP-APTR e FNTR. Desde Novembro de 2000, Nápoles e 43 municípios dispõem de um título de transporte único, designado, aliás, por «UNICO». A experiência estava prevista para um ano, mas já se pensa em prolongá-la.

de Bruxelas-Midi e, no futuro, o registo das bagagens poderá fazer-se inteiramente na estação ferroviária de partida.

Estes serviços inovadores e eficazes permitirão reduzir os problemas de congestionamento de alguns dos principais aeroportos europeus e melhorar a pontualidade e a qualidade dos transportes de passageiros.

3. Assegurar a continuidade das deslocações

É necessário pensar nas deslocações em termos de continuidade. As políticas de ordenamento do território e de urbanismo são fundamentais na matéria. As principais estações de metro/comboio, os terminais de autocarros e os parques de estacionamento deverão permitir a passagem do automóvel para o transporte colectivo, oferecer serviços conexos (de comércio, por exemplo) e, assim, incentivar a utilização dos transportes colectivos, menos poluentes. A disponibilização de parques de estacionamento nas entradas das cidades (e também nas proximidades das estações de comboio e de metro e nas paragens de eléctrico/autocarro) — em correspondência com os principais meios de transporte colectivo (incluindo táxis) —, a fim de incentivar os automobilistas a deixarem aí os seus veículos, constitui uma opção já aplicada em algumas cidades, como Munique ou Oxford. A preparação dos transportes colectivos para poderem transportar bicicletas permitirá também incentivar uma certa forma de intermodalidade nos trajectos de curta distância. A este respeito, importa referir que a bicicleta é um meio de transporte muitas vezes subestimado, ainda que, em toda a Europa, 50 milhões de trajectos (isto é, 5% do total) sejam diariamente efectuados em bicicleta. Esta taxa atinge mesmo os 18% na Dinamarca e os 27% nos Países Baixos.

O sucesso da intermodalidade passa igualmente pelo reconhecimento do papel dos táxis, que vai muito para além do mero transporte de passageiros, assegurando um complemento de serviço (pequenos transportes de mercadorias, entregas urgentes, etc.). Por outro lado, o desenvolvimento da informação aos passageiros sobre as condições de transporte, por meio de sistemas de tráfego inteligentes, deverá permitir, a prazo, a redução das perdas de tempo nas

transferências entre modos. É evidente que o sucesso da intermodalidade passa também por um acesso facilitado a todos os modos de transporte. Importa, neste contexto, ter em conta as dificuldades com que se confrontam as pessoas com mobilidade reduzida utentes dos transportes colectivos, para as quais a passagem de um modo a outro representa por vezes um verdadeiro obstáculo.

B — Os direitos e deveres dos utentes

A progressiva abertura dos mercados dos vários modos de transporte colocou o utente no centro do desenvolvimento dos transportes. Se é certo que o utente obteve um certo número de vantagens em termos de preços, nem por isso podem ser esquecidos os seus direitos. O passageiro deve poder fazê-los valer, tanto perante a empresa que o transporta como perante o serviço público. O objectivo da Comissão para os próximos 10 anos é desenvolver e especificar os direitos dos utentes, associando a este processo as organizações de consumidores e utilizadores. Neste contexto, coloca também a questão da necessidade de completar os direitos dos utentes com os correspondentes deveres.

1. Os direitos dos utentes

Até agora, foi em relação ao transporte aéreo que a Comissão desenvolveu esforços para acompanhar a abertura dos mercados e evitar que os passageiros sejam confrontados com conflitos entre diferentes regras nacionais. Os direitos dos passageiros têm sido especificados em diversos textos. Estes direitos foram objecto da publicação de uma **carta, que foi afixada na maior parte dos aeroportos da Comunidade**, com a sua cooperação. Esta carta indica as autoridades nacionais junto das quais os utentes podem fazer valer os seus direitos e informar a Comissão sobre o modo como foram tratados. A carta será adaptada à evolução da legislação e aos acordos voluntários.

Foram feitas novas propostas para reforçar a responsabilidade das companhias em caso de acidente, de atrasos ou de perda de bagagens. **A Comissão irá brevemente propor um reforço dos direitos dos passageiros, sob a forma, nomeadamente, de indemnizações, quando sejam vítimas de atrasos ou de recusa de**

embarque devido à prática abusiva de excesso de reservas por parte das companhias aéreas. Serão, igualmente, propostas medidas que permitam aos passageiros beneficiar de indicadores de qualidade de serviço. Isto levará a Comissão, como se comprometeu, e a exemplo do que acontece nos Estados Unidos, a **publicar uma classificação das companhias aéreas em função do seu (bom ou mau) desempenho em termos de pontualidade, taxa de passageiros recusados no embarque, taxa de perda de bagagens,** etc. Os utentes terão, portanto, à sua disposição critérios objectivos de comparação entre as várias companhias aéreas e esta transparência será, certamente, o melhor meio de fazer pressão sobre as mesmas, para as levar a melhorar os seus serviços.

O passageiro tem igualmente o direito a ser correctamente informado do contrato que estabelece com o transportador aéreo, devendo as cláusulas do contrato ser equitativas. A Comissão tomará iniciativas a este respeito a partir de 2001.

Paralelamente, a Comissão lançou, em cooperação com a Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC), iniciativas que deverão conduzir as companhias aéreas europeias e os aeroportos a estabelecerem acordos sobre códigos voluntários, complementando e precisando o quadro regulamentar.

Por último, a Comunidade deve dar resposta às dificuldades que qualquer passageiro encontra para fazer valer os seus direitos, sejam eles quais forem. Como identificar o responsável? Como activar os procedimentos noutros Estados-Membros? Como receber reparação do prejuízo sofrido? **Trata-se de uma necessidade real, uma vez que nos aeroportos, ao contrário dos portos, ninguém parece exercer o poder e todos os actores (gestores, prestadores de serviços, polícia, companhias, etc.) enjeitam responsabilidades em caso de dificuldades encontradas pelos passageiros.** É por esta razão que dever ser fortalecidas as redes de protecção dos passageiros dos transportes aéreos e colocadas à sua disposição vias de recurso rápidas.

A próxima etapa é tornar extensivas, na medida do possível, as medidas comunitárias de protecção dos passageiros aos outros modos de transporte, nomeadamente ao caminho-de-ferro e à navegação marítima e,

na medida do possível, aos serviços de transportes urbanos. São necessárias novas acções específicas para todos os modos de transporte no domínio dos direitos dos utentes, para que estes, seja qual for o modo utilizado, possam conhecer os seus direitos e fazê-los valer. Estas acções devem cobrir em especial as necessidades dos utentes referidas na comunicação da Comissão sobre os serviços de interesse geral na Europa ⁽⁹⁰⁾.

2. Os deveres dos utentes

Seria, no entanto, redutor, e até injusto para os profissionais dos transportes não lembrar que, nas suas deslocações, os utentes também têm deveres. Os comportamentos irresponsáveis, verificados especialmente nos aviões, podem ter, efectivamente, consequências graves em termos de segurança. Os riscos de incêndio a bordo que podem decorrer de um cigarro fumado às escondidas nos lavabos de um aparelho é um dos mais temidos em voo. No caso de se desencadear um incêndio, o pessoal dispõe apenas de um minuto e meio antes que se propaguem fumos tóxicos.

A Air France classifica os incidentes a bordo em três graus de gravidade:

1. **Simple alteração verbal, resistência passiva.**
 2. **Passageiros exaltados, insultos, agressividade, fumar nos lavabos.**
 3. **Segurança do voo ameaçada, agressão física.**
-

A agressividade de passageiros — agravada em caso de consumo de álcool — levou mesmo algumas companhias aéreas a prever uma formação psicológica do pessoal para neutralizar os conflitos. Por outro lado, é preciso reconhecer que esta agressividade também se encontra nos transportes colectivos ou nos comboios, dirigida contra os fiscais e os condutores. A sanção de tais actos de indisciplina depara, em primeiro lugar, com problemas práticos, mas também com dificuldades jurídicas. Impõe-se uma reflexão a nível europeu para encontrar soluções para estas últimas dificuldades.

⁽⁹⁰⁾ Ponto 11 da comunicação sobre os serviços de interesse geral na Europa [COM(2000) 580].

A Comissão irá publicar uma nova versão da carta no domínio dos transportes aéreos, que abordará, ao mesmo tempo, os direitos e os deveres dos passageiros, integrando a mais recente evolução legislativa, e dará início à elaboração de uma carta dos direitos e deveres dos utentes de todos os modos de transporte.

3. Um serviço público de qualidade

Elo físico da coesão social e do desenvolvimento equilibrado dos territórios, os transportes são uma componente de primeira grandeza dos serviços públicos. O sector dos transportes é, aliás, o único domínio para o qual o Tratado de Roma consagrou expressamente a noção de serviço público. O artigo 73.º do Tratado CE estipula que «*são compatíveis com o presente Tratado os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público*».

Em Dezembro de 2000, em Nice, o Conselho Europeu salientou expressamente, numa declaração sobre os serviços de interesse económico geral, a importância destes últimos, considerando, nomeadamente, que «*deve ser definida a articulação dos modos de financiamento dos serviços de interesse económico geral com a aplicação das regras relativas aos auxílios do Estado. Deverá ser reconhecida, em especial, a compatibilidade dos auxílios destinados a compensar os custos suplementares decorrentes do cumprimento de missões de interesse económico geral, no respeito pelo n.º 2 do artigo 86.º*».

O cumprimento de missões de serviço público pode, portanto, traduzir-se por um regime especial em relação ao direito da concorrência e à livre prestação de serviços, desde que sejam respeitados os princípios da neutralidade e da proporcionalidade. O papel do serviço público é servir os interesses e as necessidades dos seus utentes, e não os dos seus agentes, e assegurar em permanência o seu regular funcionamento. No entanto, viu-se recentemente que alguns movimentos de grupos profissionais em certos países levaram operadores que utilizavam o transporte ferroviário a pôr em causa esta opção, pela sua falta de fiabilidade, e a voltarem-se para o transporte rodoviário.

A obrigação de serviço público (por exemplo, a frequência e a pontualidade dos serviços, a

disponibilidade de lugares ou as tarifas preferenciais para determinadas categorias de utentes) constitui o principal instrumento para garantir o exercício dos serviços de interesse económico geral no domínio dos transportes. Assim, um Estado-Membro ou qualquer outra entidade pública pode impor ou acordar com uma empresa privada ou pública, sob determinadas condições e sem que tal possa constituir um entrave à concorrência, o respeito pelas obrigações de serviço público que essas empresas, se considerassem apenas os seus interesses comerciais, não respeitariam (ou não o fariam nas mesmas condições).

A Comissão acaba de propor uma nova abordagem no domínio dos transportes terrestres, no sentido de combinar a abertura do mercado, garantindo a transparência, com a qualidade e a eficiência dos serviços de transportes colectivos, **graças a uma concorrência regulada**. O projecto de regulamento ⁽⁹¹⁾ prevê que as autoridades nacionais ou locais devem zelar pela criação de um serviço adequado de transportes colectivos, assente em critérios mínimos, como a saúde e a segurança dos passageiros, a acessibilidade dos serviços, o nível de transparência das tarifas e uma duração limitada das concessões. Para este efeito, as intervenções das autoridades assumem a forma de contratos de serviço público, com uma duração de cinco anos, atribuídos por concurso público. Todavia, os operadores de transportes colectivos poderão ser dispensados deste procedimento para celebrar contratos de serviço público com um determinado operador de valor anual inferior a 800 000 euros, bem como para ter em conta considerações de segurança em relação a determinados serviços ferroviários. São igualmente previstas disposições destinadas a controlar as concentrações e a proteger os empregados em caso de mudança de operador.

De uma maneira geral, a experiência mostrou que os auxílios de um montante limitado não falseavam a concorrência nem afectavam as trocas comerciais. **Apesar disso, no presente, e contrariamente ao que se passa nos outros sectores económicos, todos os auxílios ao sector dos transportes devem ser objecto de**

⁽⁹¹⁾ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público no sector do transporte de passageiros por via férrea, estrada e via navegável interior [COM(2000) 7].

notificação prévia à Comissão. Esta obrigação geral afigura-se desproporcionada, nomeadamente quando se trata de compensar as obrigações de serviço público em ligações com regiões periféricas da Comunidade e pequenas ilhas. A Comissão irá propor uma harmonização dos procedimentos nesse sentido.

Para assegurar aos utentes um serviço de qualidade a preços acessíveis, de forma continuada, em todo o território e no respeito pelas regras comunitárias da concorrência, a Comissão prosseguirá a sua

acção no sentido de que os serviços de interesse económico geral sejam regidos por uma série de princípios gerais, nomeadamente:

- **recurso à realização de concursos públicos, dentro de um enquadramento jurídico claro, definido a nível comunitário;**
 - **concessão de isenções ou direitos exclusivos, se necessário;**
 - **concessão de compensações financeiras aos operadores encarregados de missões de serviço público.**
-

IV — A racionalização do transporte urbano

O desenvolvimento do tecido urbano, as alterações do modo de vida, a flexibilidade do automóvel particular, associada a uma oferta nem sempre satisfatória de transportes colectivos, estão na origem do considerável aumento da circulação automóvel nas cidades, nos últimos 40 anos. Embora, por vezes, a descentralização das actividades ou das zonas de habitação tenha sido acompanhada pelo desenvolvimento de infra-estruturas ou de serviços de transportes públicos adequados, a verdade é que, por falta de uma visão integrada entre as políticas de urbanismo e as políticas de transportes, se assiste ao domínio quase absoluto do automóvel particular. Se a sua omnipresença é flagrante e pesada nos centros das cidades, é sobretudo nas zonas suburbanas que se verifica um mais rápido crescimento do tráfego. Ora, nestas zonas onde as necessidades de deslocação são mais difíceis de apreender e de satisfazer, o transporte colectivo, tal como é actualmente concebido, não se mostra suficientemente flexível. Um fenómeno que agrava o problema é o sentimento de insegurança que dissuade a utilização dos transportes colectivos em determinadas zonas e a determinadas horas do dia.

O crescimento do tráfego e dos congestionamentos em meio urbano é acompanhado pelo aumento da poluição atmosférica e sonora, bem como dos acidentes. Sendo as deslocações frequentemente curtas e efectuadas com os motores frios, o consumo de

carburante dos veículos aumenta de forma exponencial e as emissões podem ser multiplicadas por três ou quatro, enquanto a velocidade é reduzida na mesma proporção. O transporte urbano produz por si só cerca de 40% das emissões de gás carbónico devidas aos transportes rodoviários. O gás carbónico é o principal gás com efeito de estufa responsável pelas alterações climáticas. É necessário juntar-lhe os outros poluentes cujo impacto continua a ser preocupante para a saúde dos habitantes das cidades, nomeadamente devido aos óxidos de azoto, que estão na origem dos picos de ozono e das pequenas partículas não regulamentadas. Os elementos mais frágeis da população, como as crianças, os idosos e os doentes (doenças respiratórias, cardiovasculares e outras), são as primeiras vítimas, e o custo para a sociedade tem sido avaliado por alguns estudos em 1,7% do PIB ⁽⁹²⁾. Em termos de segurança, um em cada dois acidentes mortais ocorre em meio urbano — os peões, ciclistas e motociclistas são os principais atingidos.

Ainda que o transporte urbano seja, antes de mais, matéria da competência das autoridades nacionais e locais, por força do princípio da subsidiariedade, não se podem ignorar os males que afligem o transporte em meio urbano e que provocam uma deterioração da qualidade de

⁽⁹²⁾ Organização Mundial de Saúde, *Health Costs due to Road Traffic related Air pollution. An impact assessment project for Austria, France and Switzerland*, Junho de 1999.

vida. O principal problema que estas autoridades terão de resolver, mais depressa do que se pensa, é o do controlo do tráfego e, em especial, do lugar do automóvel particular nas grandes aglomerações. Seja qual for o ângulo por que se aborde o problema (poluição, congestionamentos, falta de infra-estruturas), **as nossas sociedades encaminham-se para uma limitação desse lugar**. A alternativa é promover veículos não poluentes e desenvolver transportes públicos de qualidade.

O princípio da subsidiariedade permite à União Europeia tomar iniciativas, nomeadamente de ordem regulamentar, com vista a incentivar a utilização de uma energia diversificada nos transportes. Pelo contrário, a União Europeia não pode proceder por via regulamentar para impor soluções alternativas ao automóvel nas cidades. É por essa razão que a Comissão se limita a promover as boas práticas.

A — Uma energia diversificada para os transportes

Os veículos de motor térmico clássico, cuja eficiência energética está longe de ser ideal, são uma das principais fontes de poluição urbana e de emissões de gases com efeito de estufa e contribuem para uma excessiva dependência energética da União Europeia. Graças às normas antipoluição aplicáveis aos veículos a motor e à qualidade dos carburantes, já foram realizados

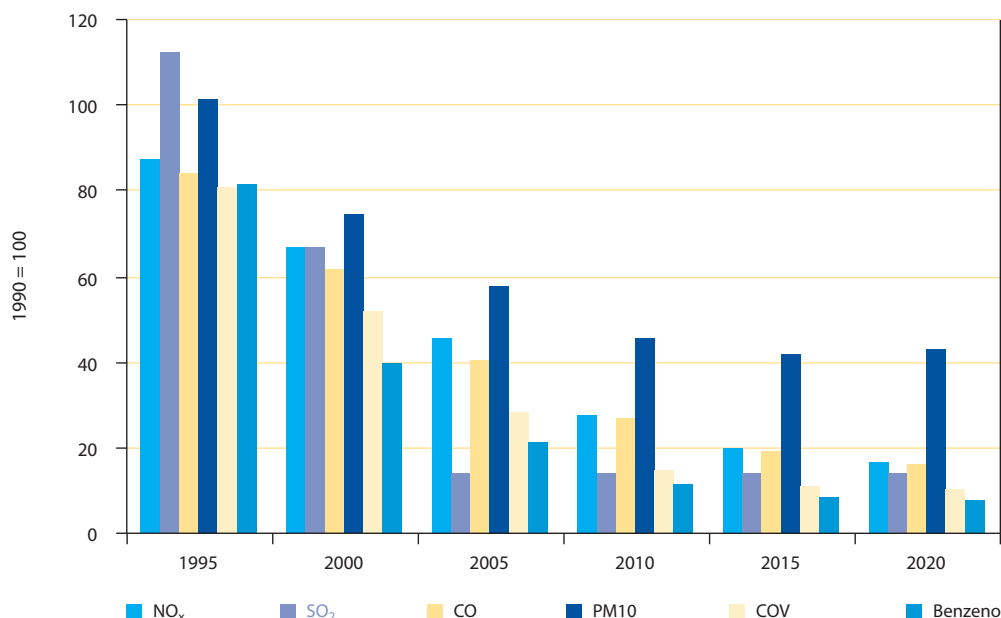
importantes progressos. As normas mais rigorosas já adoptadas vão dar progressivamente os seus frutos, como o demonstra o gráfico seguinte.

Estes progressos reais não devem ocultar a insuficiência das medidas adoptadas até hoje, quer para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa pelos veículos motorizados, quer para reduzir a dependência energética da União Europeia. O acordo com a Associação dos Construtores Europeus de Automóveis (ACEA) permite prever uma redução de 25% das emissões médias de dióxido de carbono dos veículos novos até 2008. Em complemento deste acordo, pelo qual deverão ser fixados e alargados aos veículos comerciais novos objectivos de redução das emissões a partir de 2008, deverão ser tomadas medidas a nível comunitário para a introdução de carburantes de substituição, nomeadamente os biocarburantes, e estimular a procura pela via da experimentação.

1. Criar um novo quadro regulamentar para os combustíveis de substituição

Os esforços de investigação e desenvolvimento permitiram igualmente realizar progressos no desenvolvimento de novos veículos que funcionem com energias de substituição e

Figura 5 — Redução da poluição rodoviária através da aplicação das directivas «Auto-Oil»



menores emissões. A utilização de **energias de substituição** já encontra no transporte urbano um mercado favorável à sua expansão. Várias grandes cidades europeias já lançaram o movimento: Paris, Florença, Estocolmo, Luxemburgo, para citar apenas algumas, já têm em circulação autocarros que funcionam a gás natural, a biogásóleo ou a gásóleo sem enxofre. No futuro, tanto os veículos particulares como os veículos pesados poderão recorrer às energias de substituição.

As pistas mais promissoras são os biocombustíveis, a curto e médio prazo, o gás natural, a médio e longo prazo, e o hidrogénio, num horizonte mais dilatado. No seu livro verde sobre a segurança do aprovisionamento energético da União Europeia, a Comissão já propôs como objectivo para o transporte rodoviário **a substituição, até ao ano 2020, de 20% dos combustíveis clássicos por combustíveis alternativos.**

A difusão dos biocombustíveis contribuirá para reduzir a dependência energética da União Europeia, para melhorar o ambiente e, igualmente, para diversificar as produções e as profissões do sector agrícola. A produção de matérias-primas para os biocombustíveis pode, com efeito, ter um papel especialmente importante, no quadro da política agrícola comum, para a criação de novos recursos económicos e para a manutenção do emprego no meio rural ⁽⁹³⁾.

Com o objectivo de incentivar a utilização dos biocombustíveis, a Comissão tenciona apresentar em 2001 duas medidas específicas:

Uma directiva com vista a introduzir progressivamente, em cada Estado-Membro, uma percentagem mínima de consumo obrigatório de biocombustíveis: Como primeira etapa, será proposta uma taxa de 2%, deixando flexibilidade total para a realização deste objectivo, quer seja por meio de biocombustíveis misturados com combustíveis fósseis, quer por meio de biocombustíveis puros. Desta forma, serão evitados efeitos imprevistos, tanto nos motores como no ambiente. Em contrapartida, isto deverá criar um mercado estável e multiplicar por cinco a

⁽⁹³⁾ Uma contribuição dos biocombustíveis equivalente a 1% do consumo total de combustíveis fósseis na União conduziria à criação de emprego para 45 000 a 75 000 pessoas.

capacidade de produção dos biocombustíveis existentes. A segunda etapa deverá ter por objectivo alcançar em 2010 uma percentagem de penetração dos biocombustíveis próxima dos 6%.

Novas regras comunitárias em matéria de reduções fiscais aplicáveis aos biocombustíveis: Respondendo a uma necessidade de aproximação dos regimes nacionais de tributação dos carburantes, a proposta ajudará também os Estados-Membros a criarem as condições económicas e jurídicas necessárias para se atingir, ou mesmo ultrapassar, os objectivos indicados na proposta de directiva acima referida. Esta proposta possibilitará aos Estados-Membros aplicar reduções fiscais adaptadas aos condicionalismos orçamentais, às condições locais (relativas, por exemplo, às culturas agrícolas) e às opções tecnológicas de cada Estado-Membro.

Por outro lado, convirá rever a coerência global da fiscalidade automóvel e as possibilidades de criar, a nível comunitário, um quadro mais amplo, que permita a introdução de mecanismos de diferenciação dos impostos sobre os veículos de passageiros, em função de critérios ambientais. Esta nova abordagem, que pode ser concebida com base em receitas orçamentais constantes para os Estados-Membros, tornaria a tributação automóvel mais «verde», favorecendo a aquisição e a utilização de veículos menos prejudiciais ao ambiente.

2. Estimular a procura através da experimentação

No caso do gás natural e do hidrogénio, falta ainda identificar com precisão a forma mais eficaz de incentivar a difusão destes combustíveis a um nível que permita chegar ao ambicioso objectivo de substituir 20% do total dos combustíveis actuais por combustíveis alternativos. Como sublinhou o livro verde sobre a segurança do aprovisionamento energético, **é importante que, no futuro, as novas tecnologias disponíveis de veículos limpos beneficiem de um maior apoio comunitário, nomeadamente no âmbito do sexto programa-quadro de investigação.** No imediato, a Comissão reuniu diversas fontes de financiamento, no quadro da iniciativa «Civitas».

Lançada em Outubro de 2000, esta iniciativa tem por objecto ajudar à realização de projectos inovadores de transportes urbanos não poluentes. Foi-lhe atribuído um orçamento de 50 milhões de euros, no âmbito do quinto programa-quadro de investigação e desenvolvimento. Foram seleccionadas catorze cidades pioneiras ⁽⁹⁴⁾ e associadas ao projecto cinco cidades dos países candidatos à adesão ⁽⁹⁵⁾.

O desenvolvimento de uma nova geração de veículos eléctricos — híbridos (motor eléctrico associado a um motor térmico) ⁽⁹⁶⁾, a gás natural ou, ainda, a mais longo prazo, funcionando com uma pilha de hidrogénio — afigura-se muito promissor. O veículo eléctrico a bateria é, igualmente, um exemplo de tecnologia directamente aplicável. Devido à sua autonomia, actualmente limitada a cerca de 100 km, a sua comercialização continua restrita a nichos de mercado habitualmente constituídos por frotas cativas de veículos municipais ou dos serviços públicos (água, electricidade, gás, serviços postais, etc.), que percorrem pequenas distância por dia.

A experiência «Liselec», em La Rochelle, permite ao operador de transportes colectivos oferecer aos seus clientes, nos principais pontos de troca, uma frota de 50 veículos eléctricos em livre serviço. Mais de 400 assinantes já beneficiam desta nova oferta. O município definiu zonas em que os veículos não poluentes têm prioridade de acesso e/ou estacionamento, a exemplo do que acontece em Génova. Para que tais experiências dêem os seus frutos, é necessário incentivá-las em escala suficiente para que produzam efeitos sensíveis na qualidade do ar. Os veículos em questão devem utilizar carburantes não derivados do petróleo, para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e diminuir a nossa dependência do petróleo.

Poderá, portanto, considerar-se a possibilidade de desenvolver a utilização, nas cidades, de táxis e veículos comerciais para entregas (incluindo

serviços de interesse público) que funcionem a electricidade ou a gás natural ou, ainda, a hidrogénio (pilha de combustível). As medidas de incentivo que poderão ser tomadas competem aos poderes nacionais e regionais, no quadro da subsidiariedade.

B — Promover as boas práticas

O congestionamento é, a par da poluição — dois fenómenos que estão intimamente ligados —, uma das causas do «mau viver» nas cidades. A utilização — exagerada — de veículos particulares é uma das suas principais causas.

Assim, é necessário tornar mais atractivas as soluções que podem constituir uma alternativa ao automóvel, tanto em termos de infra-estruturas [linhas de metro e de eléctrico, pistas para bicicletas ⁽⁹⁷⁾, corredores prioritários para os transportes colectivos] como em termos de serviços prestados (qualidade da oferta, informação aos utentes). Os transportes colectivos devem oferecer níveis de conforto, de qualidade e de rapidez à altura das expectativas dos cidadãos. Esta opção pela qualidade foi a de muitas cidades europeias, que decidiram inovar colocando em serviço novas linhas de metropolitano ou de eléctrico e novos autocarros com maior facilidade de acesso para pessoas com mobilidade reduzida. É essencial que os transportes colectivos se adaptem às transformações da sociedade: as deslocações distribuem-se cada vez mais ao longo do dia, o que pode tornar obsoleta a distinção entre horas de ponta e horas normais. Do mesmo modo, a construção de novas habitações ou o aparecimento de centros comerciais na periferia das cidades deverá obrigar a uma adaptação dos itinerários e dos meios de transporte colectivo utilizados.

O eléctrico em via própria — hoje muito valorizado num número significativo de cidades médias e grandes — é um meio de transporte económico e, ao mesmo tempo, apreciado pelos passageiros, porque os construtores souberam renovar a sua imagem, dando-lhe um aspecto resolutamente futurista ⁽⁹⁸⁾. Cidades como

⁽⁹⁴⁾ Aalborg, Barcelona, Berlim, Bremen, Bristol, Cork, Gotemburgo, Graz, Lille, Nantes, Roma, Roterdão, Estocolmo e Winchester.

⁽⁹⁵⁾ Bucareste, Gdynia, Kaunas, Pécs e Praga.

⁽⁹⁶⁾ Poderão também citar-se os veículos híbridos, equipados com um motor térmico de pequena cilindrada que funciona como gerador para recarregar as baterias. Dispõem, assim, de maior autonomia do que os veículos eléctricos tradicionais.

⁽⁹⁷⁾ Protegidas, em que o ciclista não arrisque a vida.

⁽⁹⁸⁾ A sua acessibilidade — graças à introdução de eléctricos com piso rebaixado integral — tornou-se mais fácil, incluindo para pessoas com mobilidade reduzida. Novos projectos, em parte financiados através de fundos comunitários, permitiram desenvolver outras soluções inovadoras, que vão revolucionar ainda mais a imagem dos carros eléctricos.

Estugarda, Friburgo, Estrasburgo e Nantes fizeram progressos significativos no reequilíbrio dos modos de transporte apostando nos eléctricos. Conseguiram, assim, conter a utilização do automóvel, investindo nos modos não rodoviários. Fica, assim, demonstrado que é possível fazer baixar a taxa de utilização do automóvel em 1% ao ano, enquanto na maior parte dos centros urbanos ela cresce mais de 1% ao ano.

Outras cidades adoptaram disposições com vista a limitar ao estritamente necessário a construção de lugares de estacionamento para cada novo imóvel de escritórios, o que torna menos prática a utilização do automóvel.

Algumas autoridades locais ponderam a possibilidade de dedicar vias de circulação aos meios de transporte colectivos (autocarros, táxis) e também, por exemplo, aos veículos particulares utilizados em conjunto, e de multiplicar os corredores reservados às bicicletas, ou mesmo às motocicletas. Nas grandes cidades e aglomerações urbanas poderá incentivar-se uma iniciativa destinada a conquistar a participação dos principais empregadores, empresas ou organismos públicos na organização das deslocações dos seus empregados, ou mesmo no financiamento dos transportes colectivos segundo o modelo de Viena, onde o financiamento do metro é, em parte, assegurado pelas empresas da sua zona metropolitana.

Nos últimos anos desenvolveu-se um sistema propiciador de uma modalidade inovadora, que associa o «car sharing» a outras formas de transporte ⁽⁹⁹⁾. Paralelamente ao desenvolvimento de novos meios de transporte colectivo, a redução do congestionamento nas cidades passa pela introdução de sistemas de tarifação da utilização de infra-estruturas em meio urbano, cuja expressão mais simples é a

⁽⁹⁹⁾ Nomeadamente nas cidades de Bremen e Viena.

tarifação do estacionamento. Algumas grandes cidades, como Londres, estudam meios mais elaborados, criando portagens baseadas numa tecnologia de identificação electrónica dos veículos e num sistema electrónico de cobrança de taxas, que poderão ser harmonizados a nível comunitário ⁽¹⁰⁰⁾ (ver capítulo sobre a tarifação). Todavia, as portagens urbanas só são bem acolhidas pelas populações locais se as alternativas oferecidas em termos de serviços e infra-estruturas de transporte colectivo forem competitivas. Por conseguinte, é essencial utilizar as receitas obtidas para contribuir para o financiamento de novas infra-estruturas que melhorem a oferta geral de transporte urbano ⁽¹⁰¹⁾.

No respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo presente que a maioria destas medidas é da competência das instâncias nacionais, regionais e locais, a Comissão irá promover as seguintes acções:

- **Apoio — com fundos comunitários — às cidades pioneiras ⁽¹⁰²⁾, ficando cada Estado responsável por elaborar planos nacionais.**
- **Recurso acrescido aos veículos não poluentes e aos meios de transporte colectivo acessíveis a todos os utentes, incluindo pessoas com mobilidade reduzida (em especial, deficientes e idosos).**
- **Identificação e divulgação das melhores práticas dos sistemas de transportes urbanos, incluindo os serviços ferroviários urbanos e regionais, bem como da gestão das infra-estruturas correspondentes.**

⁽¹⁰⁰⁾ Ver o plano de acção eEurope apresentado pela Comissão ao Conselho Europeu da Feira.

⁽¹⁰¹⁾ Cidades como Roma, Génova, Copenhaga, Londres, Bristol ou Edimburgo estão a estudar e testar a introdução de portagens urbanas, como elemento de um programa integrado destinado à redução dos engarrafamentos e à melhoria significativa das redes de transportes colectivos.

⁽¹⁰²⁾ Iniciativa «Civitas».

CONTROLAR A GLOBALIZAÇÃO DOS TRANSPORTES

A regulamentação dos transportes é, na sua essência, internacional. As suas premissas remontam ao direito romano. Desde a Renascença, o direito internacional forjou-se, em parte, em torno de princípios que regem os transportes e, em especial, do direito marítimo. Nos dois últimos séculos, o enquadramento regulamentar desenvolveu-se no seio de organizações intergovernamentais, desde a Comissão Central para a Navegação do Reno (a primeira de todas) até à Organização Internacional da Aviação Civil.

Esta é uma das razões das dificuldades que enfrenta a política comum de transportes para encontrar o seu lugar entre, por um lado, a produção de regras internacionais por organizações reputadas e, por outro, as regras nacionais, muitas vezes protectoras dos respectivos mercados internos.

Estas regras mundiais têm por objectivo essencial facilitar as trocas e o comércio, não tendo suficientemente em conta os imperativos da protecção do ambiente e da segurança dos aprovisionamentos, de dimensão industrial ou social. Desde há vários anos, isto tem levado alguns países, como os Estados Unidos, a

criarem regulamentações regionalizadas de transportes, em especial no domínio marítimo ou aéreo, com vista a promover a defesa de interesses específicos. A União Europeia acompanhou-lhes os passos para se proteger de catástrofes marítimas ou para pôr de lado regras inadequadas, por exemplo, em matéria de luta contra o ruído dos aviões ou de indemnização dos passageiros em caso de acidente.

Por outro lado, o sector dos transportes — nomeadamente o transporte aéreo e o transporte marítimo — deverá ser incorporado nas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a fim de integrar estes serviços. A Comunidade poderá desempenhar o papel de catalisador da abertura de mercados que se têm mantido excessivamente fechados.

Actualmente, com a perspectiva do alargamento, ou seja, com a extensão da política de transportes e da rede transeuropeia à escala de um continente, a Europa deve repensar o seu papel na cena internacional, se quiser controlar o seu desenvolvimento de forma sustentável e fazer face aos problemas do congestionamento e da poluição.

I — O alargamento altera os dados

Nos próximos anos, um alargamento sem precedentes vai dar à União uma dimensão verdadeiramente continental. Se as maiores distâncias actuais excedem os 4 000 km, por exemplo, entre o Sul de Espanha e o Norte da Finlândia, as distâncias terrestres contínuas vão

aumentar com o alargamento e serão superiores a 3 000 km, como entre Lisboa e Constanza, na Roménia. O volume da frota vai aumentar consideravelmente, se pensarmos que só os navios que arvoram bandeiras de Chipre e de Malta representam, em tonelagem,

praticamente o equivalente à actual frota comunitária.

A adopção do acervo comunitário no domínio dos transportes por parte dos países candidatos não parece pôr problemas de maior. Estes países estão já ligados por acordos internacionais aos da União Europeia, em especial nos domínios do transporte internacional de mercadorias e do transporte aéreo. Há, no entanto, uma dificuldade, que não é específica dos transportes, ligada à sua capacidade administrativa para aplicar o acervo e, em especial, para se dotarem de um número suficiente de controladores.

O primeiro desafio do alargamento é o da ligação dos futuros Estados-Membros à rede transeuropeia: é uma das condições do seu desenvolvimento económico, que assenta no previsível crescimento dos transportes, como aconteceu aquando da adesão da Espanha, de Portugal e da Grécia.

Mas o alargamento é, sobretudo, uma oportunidade a aproveitar para promover o reequilíbrio dos modos de transporte, dada a importante proporção do transporte por caminho-de-ferro que caracteriza os Estados candidatos.

Por último, o alargamento permitirá dar à segurança marítima uma dimensão reforçada.

A — O desafio das infra-estruturas

A rede transeuropeia de transportes dos países candidatos, tal como é identificada no quadro da «Agenda 2000», engloba perto de 19 000 km de estradas, 21 000 km de linhas de caminho-de-ferro, 4 000 km de vias navegáveis, 40 aeroportos, 20 portos de mar e 58 portos fluviais. A relação entre a extensão da rede e a superfície do território é, de uma maneira geral, mas baixa nos países candidatos do que na União, enquanto que a relação entre a extensão da rede e a população é, geralmente, da mesma ordem de grandeza.

Neste contexto, o alargamento vai gerar uma verdadeira explosão do intercâmbio de bens e pessoas entre os países da União.

Em 1998, os países candidatos exportaram 112 milhões de toneladas para a União, ou seja, 2,2 vezes mais do que em 1990, num valor de 68 mil

milhões de euros, e importaram 50 milhões de toneladas, ou seja, 5 vezes mais do que em 1990, num valor de 90 mil milhões de euros. Ora, já se constata a formação de pontos de estrangulamento nas fronteiras e há um significativo risco de saturação dos eixos Este-Oeste. Não é raro verem-se filas de 50 km de camiões junto à fronteira germano-polaca.

A ausência de redes eficazes de infra-estruturas de transportes, para fazer face a este previsível crescimento dos fluxos, é ainda largamente subestimada. Trata-se, no entanto, de um parâmetro-chave da estratégia de desenvolvimento económico e de integração dos países candidatos no mercado interno.

Por razões históricas, as ligações entre os Estados-Membros da União Europeia e os países candidatos à adesão estão pouco desenvolvidas. Uma intensa cooperação técnica entre especialistas nacionais dos vários países e a Comissão já permitiu identificar uma série de corredores seleccionados pelas conferências pan-europeias de Creta, em 1994, e de Helsínquia, em 1997, e impulsionar uma avaliação global das necessidades em infra-estruturas nos países candidatos (processo TINA) ⁽¹⁰³⁾.

Dessa avaliação resulta que os meios orçamentais públicos são notoriamente insuficientes, em relação aos 91 mil milhões de euros necessários para realizar, até 2015, as infra-estruturas prioritárias de transportes nos países candidatos da Europa Central e Oriental, ou seja, 1,5% do seu produto interno bruto durante o mesmo período. Por seu lado, as ajudas previstas no âmbito do instrumento estrutural de pré-adesão (ISPA) são, igualmente, muito limitadas (520 milhões de euros por ano para os transportes) ⁽¹⁰⁴⁾. **No quadro das futuras perspectivas financeiras da Comunidade, esta questão assume grande importância.**

É por esta razão que é imperativo mobilizar financiamentos privados, em especial através de créditos concedidos pelo Banco Europeu de

⁽¹⁰³⁾ Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA). Relatório final publicado em Outubro de 1999.

⁽¹⁰⁴⁾ É de referir que, desde a sua adesão, os países candidatos poderão beneficiar também das intervenções estruturais já previstas nas Perspectivas Financeiras aprovadas na Cimeira de Berlim, na secção dedicada ao alargamento. No entanto, não é conhecida a proporção reservada aos transportes.

Investimento. A exemplo do que já acontece em alguns deles, caberá aos países em questão recorrerem o mais possível a formas não tradicionais de financiamento, com base em fundos alimentados por impostos sobre o carburante e taxas de utilização de infra-estruturas.

Deverá ser dada prioridade ao financiamento de infra-estruturas que permitam a supressão de pontos de estrangulamento, nomeadamente nas fronteiras, e a modernização da rede ferroviária. Para além da reabilitação ou da construção de determinadas infra-estruturas, é essencial ligá-las à actual rede transeuropeia de transportes. É por essa razão que a revisão das orientações relativas à rede transeuropeia que a Comissão irá propor em 2004 deverá integrar os países candidatos.

B — A oportunidade de uma rede ferroviária desenvolvida

O caminho-de-ferro representa ainda mais de 40% da quota de mercado do transporte de mercadorias nos países da Europa Central e Oriental — não incluindo a cabotagem marítima —, ou seja, um nível semelhante ao dos Estados Unidos, contra os 8% da União Europeia. Ora, com base nas tendências actuais, esta participação modal poderá reduzir-se, em 2010, em 10%. Os fluxos de mercadorias sofreram, desde 1990, uma redução brutal, que atingiu o seu máximo em 1995, com 65% do valor de 1989. Esta redução é consequência do afundamento da indústria pesada tradicional e da crise económica que afectou estes países. As companhias ferroviárias tiveram de enfrentar as mutações radicais da economia, sem estarem para isso devidamente preparadas. O transporte de mercadorias que praticavam era, essencialmente, um transporte de produtos de grande peso — e pequeno valor acrescentado — entre as zonas de extracção mineira e os centros industriais. Este transporte «tradicional» tem uma importância cada vez menor na economia moderna que se desenvolve nestes países. Os conceitos de «just in time» e de intermodalidade eram desconhecidos ainda há poucos anos e é todo o sistema de transporte ferroviário que tem de ser revisto: o equipamento está envelhecido, tendo os investimentos em infra-estruturas e na renovação do material circulante caído fortemente nos últimos anos.

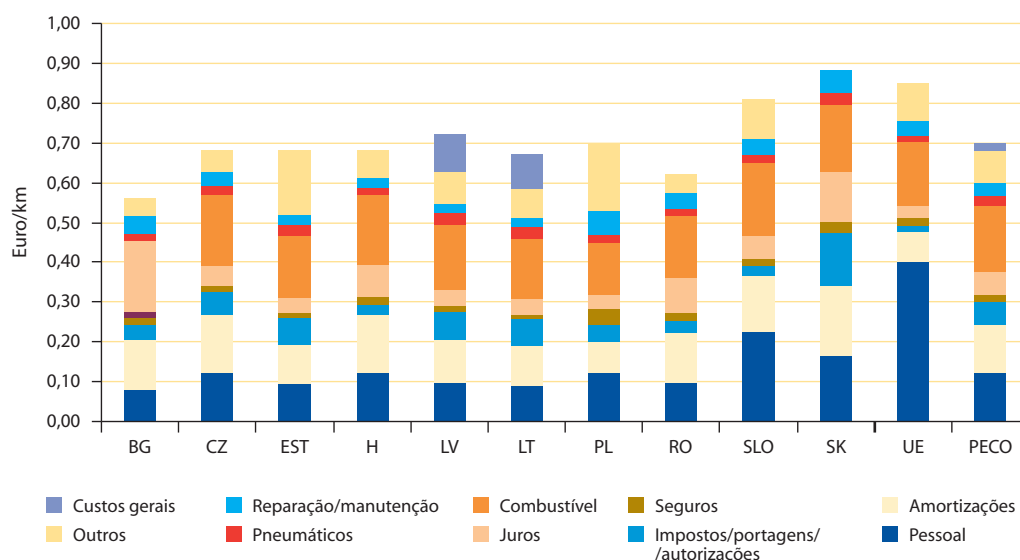
A presença desta rede de vias férreas particularmente extensa e densa, bem como de um saber-fazer não negligenciável, constitui, todavia, uma oportunidade única que importa explorar para contribuir para o reequilíbrio dos modos de transporte numa Europa alargada. É preciso, portanto, fazer todos os esforços necessários para persuadir estes países da necessidade de assegurarem a manutenção da quota de mercado do caminho-de-ferro no transporte de mercadorias num nível elevado, fixando um objectivo em torno dos 35% **até 2010**.

Um dos meios de evitar o declínio é a reforma do sector ferroviário nos países candidatos (separação entre a exploração dos serviços e a gestão da infra-estrutura, reestruturação das companhias ferroviárias, etc.), que deve ser efectuada antes que a estrada tenha dominado completamente o mercado.

A manutenção da parte modal do caminho-de-ferro nos países candidatos passa igualmente por uma acção atinente a assegurar condições de concorrência leal entre modos de transporte, tanto mais determinada relativamente ao transporte rodoviário quanto este último irá ver reforçada a sua competitividade com a integração no mercado comunitário. Os efeitos de uma abertura dos mercados do transporte rodoviário aquando da adesão não deverão, contudo, ser sobrestimados, uma vez que apenas uma pequena parte da frota dos países candidatos será autorizada (em virtude das normas técnicas) a efectuar operações de transporte internacional e que se constata uma relativa convergência em matéria de custos das operações, salários incluídos (ver figura na página seguinte). O tráfego Este-Oeste representa 3%, em valor, da totalidade do tráfego rodoviário internacional da União Europeia. Por esse motivo, os Estados-Membros são globalmente favoráveis a uma abertura do mercado do transporte rodoviário desde a adesão, se os países candidatos aplicarem efectivamente o acervo comunitário. No entanto, existe, de facto, uma diferença considerável de custos, devido aos baixos salários dos motoristas destes países, que poderão ter um impacto negativo, a curto prazo, em alguns mercados.

A aplicação efectiva do acervo comunitário ao transporte rodoviário deverá ter, igualmente, efeitos benéficos significativos em termos de ambiente e de segurança rodoviária (recurso a frotas de camiões menos poluentes).

Figura 6 — Custo por quilómetro do transporte internacional de mercadorias por estrada (1998)



Fonte: Cost and Benefit of Enlargement, estudo para Phare MCTP, Halcrow/NEI, 1999.

C — Uma nova dimensão para a segurança marítima

A extensão da fachada marítima da Comunidade alargada permitir-lhe-á organizar melhor o controlo da navegação e minimizar os riscos de acidentes, especialmente os ocasionados por navios que transportem mercadorias perigosas e poluentes. Importa lembrar que 90% do comércio de petróleo com a União Europeia se faz por via marítima e quase 70% das importações transitam ao largo das costas da Bretanha e da Mancha.

A fim de diminuir estes riscos, a Comissão propôs um conjunto de medidas importantes, que visam, principalmente:

- reforçar as inspeções efectuadas pelo Estado do porto;
- reforçar a legislação relativa às sociedades de classificação, a fim de garantir que só as sociedades competentes, que cumpram critérios rigorosos de qualidade, serão autorizadas a trabalhar por conta dos Estados-Membros;
- retirar progressivamente os antigos navios-tanque de casco simples;

- instaurar um sistema de indemnização das vítimas de poluição marítima;
- criar uma agência europeia de segurança marítima.

No entanto, é preciso ter consciência de que, mesmo com a adopção de todas estas medidas — que é urgente —, a Comunidade dispõe de poucos meios para agir em relação aos riscos que acarreta quer a frota abaixo das normas de alguns países candidatos quer a insuficiência de controlos de segurança em certos portos. O alargamento deverá permitir submeter os navios a inspeções reforçadas, do tipo das que a Comissão propôs após o acidente do *Erika*, em todos os portos. Assim, deverão desaparecer progressivamente do continente europeu **os portos de conveniência** onde, como é do conhecimento público, os controlos são insuficientes.

O alargamento deve também ser ocasião para integrar, nas normas a respeitar pelos navios que frequentam os portos europeus, não só as condições técnicas relativas à estrutura e à manutenção, mas também as normas sociais, a começar pelas da Organização Internacional do Trabalho relativas às tripulações.

A lista negra dos navios que não cumprem as normas, a qual permitirá à União Europeia, no

futuro, fechar as suas portas aos navios perigosos, deverá, logicamente, integrar os navios com tripulações subqualificadas e sub-remuneradas. Para este efeito, convém que a União Europeia defina rapidamente as condições sociais mínimas que considera dever fazer respeitar em relação às tripulações. A Comissão ⁽¹⁰⁵⁾ propõe-se encetar um diálogo com todos os actores do mundo marítimo, para analisar as questões da formação e das condições de vida e de trabalho a bordo dos navios. Nesta base, deverá ser mais fácil, numa Europa alargada que duplicou a tonelagem da sua frota, lutar contra os navios que arvoram **bandeira de conveniência** e contra a emergência de portos de conveniência.

Seja qual for a determinação da União Europeia a este respeito, um dos problemas essenciais é a ausência de poder de controlo da Organização Marítima Internacional (OMI), que estabelece regras sem poder verificar a sua correcta aplicação pelos Estados de bandeira. A Organização Marítima Internacional deve dotar-se de meios de controlo que levem os Estados de bandeira a assumir as suas responsabilidades. A exemplo do que se fez no âmbito da Organização Internacional da Aviação Civil, a União Europeia, na perspectiva do alargamento, deveria apoiar a iniciativa do Japão no sentido de dotar a OMI de capacidade de auditoria dos Estados de bandeira. Especialistas na inspecção de navios, reconhecidos no plano internacional, poderiam assim efectuar missões de auditoria que permitissem aos Estados de bandeira identificar as anomalias que os seus navios apresentam. Esta seria a primeira etapa de um controlo do respeito dos compromissos internacionais assumidos por todos os Estados partes nas Convenções da OMI. Se as recomendações destas auditorias não tiverem força obrigatória no plano internacional, poderão, ainda assim, ser integradas na lista negra dos navios banidos dos portos da Comunidade.

Convirá, igualmente, encontrar inspiração nas melhores práticas desenvolvidas no plano nacional em matéria social ou fiscal, nomeadamente o regime de tributação em função da tonelagem, **para favorecer o regresso do maior número de navios às bandeiras comunitárias**. Neste sistema, o armador paga um imposto baseado na tonelagem da frota que explora,

independentemente das receitas reais da empresa. A Comissão fará uma proposta neste sentido a partir de 2002.

Impõe-se um controlo mais rigoroso das bandeiras de conveniência, especialmente na perspectiva do respeito das normas sociais mínimas, não só para lutar contra os acidentes com navios que transportam matérias poluentes, mas também para contrariar a nova forma de **organização da imigração clandestina**. A actualidade mostra que há fileiras de imigração ilegal que operam fazendo encalhar navios carregados de pessoas nas costas europeias. A este respeito, conviria combinar inspecções dirigidas a determinadas bandeiras de conveniência com medidas no quadro da política comunitária em matéria de cooperação judiciária.

A imigração clandestina

O sector dos transportes não escapa ao problema da imigração clandestina. Existem já regulamentos e práticas administrativas (responsabilidade civil dos transportadores, controlos nas fronteiras) com a finalidade de reduzir a entrada de migrantes irregulares, mas esses meios devem ser reforçados, já que a dimensão do problema não tenderá a diminuir no futuro.

A responsabilidade civil dos transportadores, que é um instrumento importante na luta contra a imigração clandestina, não está ainda inteiramente harmonizada a nível europeu. As disposições estritas relativas à responsabilidade dos transportadores em vigor em alguns Estados-Membros são objecto de diversas críticas. As objecções levantadas incidem especialmente na questão de saber se a delegação das tarefas de controlo no transportador é um instrumento político apropriado, no grau de diligência que é possível esperar de um transportador e na compatibilidade dos efeitos da legislação nesta matéria com as disposições do direito internacional.

Uma mesa-redonda que reúna as partes interessadas, em particular os Estados-Membros, o sector dos transportes e as organizações humanitárias, deverá permitir preparar uma possível iniciativa ulterior da Comissão, que deverá ter por base um equilíbrio político razoável.

Os controlos rigorosos nas fronteiras externas constituem um outro elemento-chave da luta

⁽¹⁰⁵⁾ COM(2001) 188 final.

contra a imigração clandestina. A fim de compensar a abolição dos controlos nas fronteiras internas, exige-se um nível comum de controlo comparável nas fronteiras externas, e é primordial a aplicação das obrigações decorrentes do acervo de Schengen. Os controlos nas fronteiras podem, evidentemente, implicar demoras, a que deverão responder equipamentos eficazes de controlo, o recurso às novas tecnologias, a cooperação e o intercâmbio de pessoal.

Por último, a Comunidade deverá dotar-se progressivamente de um **sistema de gestão do tráfego marítimo ao longo das suas costas**. Até agora, têm sido acordos bilaterais concluídos no âmbito da OMI, por exemplo, relativos à Mancha ou à «rota de Ouessant», a regular os movimentos dos navios. Estes controlos locais incidem sobre a circulação (espaçamento, velocidade, rotas). Se as propostas já apresentadas pela Comissão (no pacote dito *Erika II*) forem adoptadas, tais controlos deverão passar a incidir igualmente sobre a perigosidade da carga e permitir, nomeadamente em caso de tempestade, desviar as rotas dos navios, mesmo dos que naveguem fora das águas territoriais. Porém, qualquer que seja a natureza dos controlos, as informações recolhidas não são, geralmente, valorizadas nem transmitidas aos outros centros, autoridades ou organismos a quem interessa o trajecto seguido por um navio.

A futura Agência Europeia de Segurança Marítima facilitará as trocas sistemáticas de informação, tanto mais que o aparecimento de sistemas de identificação (*transponders/respondedores*), a obrigação de transportar caixas negras e, amanhã, o programa Galileu permitirão determinar a posição do navio com uma margem de erro de poucos metros. Assim, a União alargada poderá dotar-se, até 2010, de um sistema de gestão do tráfego marítimo — a exemplo do que existe para o tráfego aéreo — que lhe permitirá proteger-se de

movimentos perigosos ou suspeitos de navios, especialmente por meio do encaminhamento para portos de refúgio. É com base num tal sistema de gestão harmonizada do tráfego marítimo, do Bósforo ao Báltico, passando pelo golfo da Gasconha e pela Mancha, que **a União Europeia poderá coordenar meios de intervenção e controlo que, mesmo sem chegar a dotar-se de um corpo de guarda-costeira, lhe permitirão**, a exemplo do que fazem os Estados Unidos, desenvolver uma acção eficaz contra todos os perigos vindos do largo (em especial, o combate ao tráfico de droga, a imigração ilegal ou o transporte de mercadorias perigosas).

O sucesso do alargamento vai exigir:

- **a previsão nas Perspectivas Financeiras da Comunidade, depois de 2006, de um financiamento público adequado das infra-estruturas nos novos Estados-Membros e a sua ligação, através de infra-estruturas de qualidade, à rede transeuropeia da União, com vista a manter a quota modal do caminho-de-ferro nos países candidatos em 35%, até 2010, mobilizando para este efeito financiamentos do sector privado;**
 - **o desenvolvimento das capacidades administrativas dos países candidatos, nomeadamente formando supervisores e funcionários administrativos encarregados de supervisionar a legislação no sector dos transportes;**
 - **a promoção do regresso do maior número de navios a bandeiras comunitárias, inspirando-se nas melhores práticas nacionais desenvolvidas em matéria social ou fiscal, como o regime de tributação em função da tonelagem;**
 - **o reforço dos controlos no domínio da segurança marítima, introduzindo um sistema europeu de gestão do tráfego marítimo.**
-

II — A Europa alargada deve afirmar-se na cena mundial

É paradoxal que a União Europeia, primeira potência comercial do mundo e cujas trocas comerciais são, em grande parte, efectuadas com o exterior, tenha um peso tão reduzido na adopção das regras internacionais que, no essencial, regulam os transportes. Isto deve-se à sua exclusão, enquanto União Europeia, da maior parte das organizações intergovernamentais, onde dispõe apenas do estatuto de observador. Convém remediar rapidamente esta situação, através da adesão da Comunidade às organizações intergovernamentais que regulam os transportes, para que a trintena de membros da União alargada não só fale a uma só voz mas, sobretudo, possa fazer inflectir a acção destas organizações no sentido do interesse comum e do desenvolvimento sustentável.

A necessidade de a Europa falar a uma só voz, em função dos seus interesses industriais e ambientais, impõe-se de forma especialmente urgente no domínio do transporte aéreo.

Por último, essa presença mais afirmativa da Europa na globalização dos transportes tem a sua mais clara manifestação no desafio que se atribuiu de levar a bom termo o programa Galileu. Sem autonomia no domínio da radionavegação por satélite, a Europa arrisca-se a não conseguir assegurar uma boa regulação dos modos de transporte.

A — Uma só voz da União Europeia nas instâncias internacionais

O acervo comunitário desenvolveu-se de forma significativa nestes últimos dez anos, em especial no domínio do transporte aéreo e marítimo. Este acervo já não é, como no passado, uma mera colecção de convenções internacionais. A Comunidade adoptou regulamentações específicas que nem sempre se enquadram nas recomendações ou acordos assumidos no âmbito de organizações internacionais.

No domínio da segurança marítima, a Comunidade acordou em banir dos seus portos, até 2015, os petroleiros de casco simples. Esta

vontade firme da União Europeia está na origem da alteração do calendário previsto pela Organização Marítima Internacional para a retirada de serviço destes navios. Os esforços da Comissão em avançar para uma redução progressiva do ruído dos aviões contribuíram, igualmente, para acelerar as discussões multilaterais sobre a revisão das normas relativas ao ruído dos aviões no seio da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO).

Estes exemplos demonstram que uma acção cuidadosamente coordenada da União tem um impacto real nas decisões tomadas nas instâncias internacionais.

Todavia, importa constatar que os Estados-Membros nem sempre adoptam, no seio destas organizações, uma posição coerente com o que foi acordado a nível comunitário.

O alargamento reforça a necessidade de a União Europeia dar um sinal positivo de consistência entre as normas adoptadas a 15 e as aplicadas a 150 nas instâncias internacionais. A União deve reforçar a sua capacidade de afirmação na cena internacional para se exprimir a uma só voz em função dos seus interesses sociais, industriais e ambientais. No quadro das negociações na Organização Mundial do Comércio, a União Europeia continuará a desempenhar um papel de catalisador da abertura do mercado dos transportes, preservando simultaneamente a qualidade dos serviços de transporte, a realização das missões de interesse económico geral e a segurança dos utentes.

A Comunidade deverá dotar-se dos meios de exercer uma verdadeira influência nas organizações internacionais competentes no sector dos transportes, em especial a Organização da Aviação Civil Internacional e a Organização Marítima Internacional. A partir do final de 2001, a Comissão irá propor ao Conselho a abertura de negociações com estas organizações para que a União Europeia se torne seu membro de pleno direito. A Comissão apresentou já, neste contexto, uma proposta para que a Comunidade adira ao Eurocontrol.

A perspectiva do alargamento coloca um problema específico em relação ao estatuto da Comunidade nas organizações intergovernamentais competentes em matéria de navegação fluvial no Reno ou no Danúbio. Por razões históricas, é a Comissão Central da Navegação do Reno que estabelece as prescrições técnicas e de condução das embarcações no Reno e seus afluentes, o que representa 70% da tonelagem europeia. De uma maneira geral, a Comunidade tem procurado integrar essas prescrições na legislação comunitária aplicável a toda a rede de vias navegáveis interiores. Porém, a coexistência destas duas ordens jurídicas não deixa de colocar problemas em matéria de emissão de certificados, de protecção das tripulações e de emissões de gases.

É de esperar que a divisão se acentue com o alargamento. Se nada for feito para corrigir esta situação, quando os seis países candidatos à adesão ligados à rede internacional de vias navegáveis interiores da Comunidade tiverem adoptado o acervo comunitário, haverá um regime em vigor para o Reno e um regime comunitário para as outras vias navegáveis interiores, como o Danúbio superior, o Óder e o Elba, estando todas estas vias ligadas entre si no território comunitário. Os novos Estados-Membros seriam convidados a adoptar a legislação comunitária e a emitir certificados que não seriam válidos no Reno. Esta situação é contrária ao mercado único.

É por esta razão que a Comissão vai **propor que a Comunidade se torne membro de pleno direito da Comissão de Navegação do Reno e da Comissão do Danúbio.**

B — A urgência de uma dimensão externa para o transporte aéreo

O transporte aéreo, mais do que outros modos, é especialmente dependente do contexto internacional. Com efeito, para encontrarem o seu lugar entre os principais actores internacionais, as grandes companhias aéreas europeias têm de operar em todo o mundo. Estando os voos de longo curso e, nomeadamente, os transatlânticos, entre os mais rentáveis, é vital para a competitividade das companhias europeias explorá-los o mais intensivamente possível, tanto mais que os voos domésticos estão expostos a uma crescente

concorrência do TGV. Ora, os acordos bilaterais, incluindo os acordos ditos de «open skies» entre determinados Estados-Membros e os Estados Unidos⁽¹⁰⁶⁾, limitam os direitos de tráfego aéreo apenas às companhias nacionais. Isto significa que, numa ligação entre Amesterdão e Nova Iorque, apenas uma companhia neerlandesa pode assegurar um voo a partir de Amesterdão, enquanto que todas as companhias aéreas dos Estados Unidos podem voar com destino a todas as cidades europeias. Em caso de fusão de duas companhias pertencentes a Estados diferentes, estes últimos correriam o risco de perder as suas carteiras de direitos de tráfego. Com efeito, na negociação dos acordos entre os Estados Unidos e os países membros da União Europeia, a administração americana só reconhece as companhias de cada Estado-Membro e não as companhias europeias. Uma das razões para isso é a ausência de um estatuto jurídico adequado que permitisse ultrapassar a cláusula da nacionalidade. O estatuto da sociedade de direito europeu deverá desempenhar um papel de motor na abolição destas cláusulas, que restringem o acesso ao mercado às transportadoras «puramente» nacionais. Por outras palavras, o objectivo é «comunitarizar» a nacionalidade das companhias aéreas europeias nas suas relações com países terceiros.

Globalmente, esta situação, em que cada Estado-Membro separadamente, e não a União Europeia, negocia com países terceiros as condições de acesso, constitui uma desvantagem. Para citar apenas um exemplo, as companhias aéreas europeias não conseguiram obter mais do que 160 faixas horárias no aeroporto de Tóquio Narita, enquanto as companhias americanas dispõem de 640.

Apesar da liberalização do transporte aéreo na Comunidade, as companhias só podem

⁽¹⁰⁶⁾ A Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, o Luxemburgo, a Itália, os Países Baixos, Portugal e a Suécia assinaram, todos, um acordo «de céu aberto» com os Estados Unidos. Os acordos «open skies» dão livre acesso a todos os transportadores designados por cada uma das partes e que reúnam as condições de nacionalidade (capital maioritariamente detido por nacionais do país em questão). O acordo entre o Reino Unido e os Estados Unidos, para citar este exemplo específico, é diferente, uma vez que se trata de um acordo de livre acesso a todos os destinos no Reino Unido, excepto para os aeroportos de Heathrow e, em menor medida, de Gatwick. Especificamente no aeroporto de Heathrow, no âmbito do acordo só duas transportadoras britânicas e duas americanas estão autorizadas a voar entre este aeroporto e os Estados Unidos.

operar a partir da sua base nacional e não têm a possibilidade de efectuar fusões, como nos outros sectores. Assim, as ligações transatlânticas estão repartidas entre 20 companhias do lado europeu, contra sete companhias americanas, que poderão reduzir-se amanhã a quatro ou cinco, devido às fusões em curso nos Estados Unidos. As companhias europeias limitam-se a um único mercado para as suas ofertas intercontinentais e, muitas vezes, a um único «hub». Assim, uma companhia francesa pode oferecer voos entre Berlim e Málaga, mas não pode oferecer um voo de Berlim a Nova Iorque. Os seus concorrentes, nomeadamente as companhias americanas, possuem, por seu turno, vários «hubs», a partir dos quais, com base em alianças entre companhias, podem propor ligações intercontinentais, tendo como destino final a Comunidade ou outros destinos.

Este contexto internacional explica, em grande parte, a situação actual do sector do transporte aéreo: cada uma das três primeiras companhias americanas transporta, anualmente, uma média de 90 milhões de passageiros, contra os 30 a 40 milhões das maiores companhias europeias. Entre estas, as mais pequenas não dispõem de um mercado doméstico de dimensão suficiente para assegurar a sua competitividade.

É urgente, portanto, desenvolver uma dimensão externa do transporte aéreo, à medida da importância do acervo no plano interno. Foi por este motivo que a Comissão contestou perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a compatibilidade dos acordos «open skies». Sem esperar pela resolução deste contencioso, é urgente que os Estados-Membros aceitem que a Comunidade seja o negociador dos acordos aéreos, nomeadamente com os Estados Unidos, tal como o foi com a Islândia, a Noruega, a Suíça e os países candidatos.

A Comunidade, juntamente com os seus principais parceiros, deve fundar estes acordos em princípios que garantam, nomeadamente, a liberdade de acesso aos direitos de tráfego, a igualdade em termos de concorrência, a protecção da segurança e do ambiente e a supressão das regras de propriedade. É nestes princípios que assenta o conceito de zona transatlântica dos transportes aéreos, com que a Comissão propõe substituir os actuais acordos transatlânticos. A zona transatlântica criará o

maior espaço aéreo liberalizado do mundo: qualquer companhia aérea, europeia ou americana, poderá operar livremente, sem restrições em matéria de direito de tráfego e no respeito pelas regras acordadas entre as partes em matéria de concorrência, de segurança e de ambiente. Estas regras serão geridas no seio de instâncias comuns. Do mesmo modo, será necessário estudar a possibilidade de abrir negociações com outros parceiros importantes, em especial o Japão e a Rússia.

C — O imperativo de realizar um programa de envergadura mundial: Galileu

A radionavegação por satélite é uma tecnologia que permite ao utilizador de um receptor captar sinais emitidos por vários satélites em constelação, para determinar com muita precisão a cada momento, para além da hora exacta, a posição em longitude, latitude e altitude.

Esta tecnologia tem conhecido um crescente sucesso e é todos os dias dotada de novas aplicações. A sua utilização e o seu mercado abrangem uma multiplicidade de actividades, tanto públicas como privadas e de diferentes tipos, como os transportes (localização e medição da velocidade de veículos, seguros, etc.), as telecomunicações (sinais para a integração de redes, interconexões bancárias, conexão de redes eléctricas), passando pela medicina (acompanhamento de pacientes à distância), a justiça (controlo de indivíduos em liberdade condicional), as alfândegas (inquéritos no terreno) ou a agricultura (sistemas de informação geográfica).

A tecnologia de radionavegação por satélite tem, portanto, um evidente carácter estratégico e é susceptível de gerar benefícios económicos consideráveis.

Ora, actualmente, esta tecnologia é dominada apenas pelos Estados Unidos, com o sistema GPS, e pela Rússia, com o sistema «Glonass», ambos financiados para fins militares, o que tem como consequência, nomeadamente, que os seus sinais podem ser interrompidos ou degradados a qualquer momento, em defesa dos interesses próprios destes dois países. Foi o que se passou, aliás, quando os Estados Unidos cortaram o sinal GPS durante a guerra do Kosovo. A sua fiabilidade

não é total: por exemplo, os utilizadores não são imediatamente informados de erros que ocorrem e a transmissão é por vezes aleatória, nomeadamente nas cidades e nas regiões situadas em latitudes extremas do Norte da Europa.

A Europa não pode permitir-se ficar totalmente dependente de países terceiros num domínio tão estratégico.

Foi por esta razão que a Comissão apresentou um programa autónomo de radionavegação por satélite, designado Galileu, que consiste em lançar uma constelação de 30 satélites que cobrirão a totalidade do globo, completada por emissores terrestres locais que permitam o fornecimento de serviços universais e disponíveis para qualquer pessoa, onde quer que se encontre, inclusivamente em locais cobertos (túneis, estacionamentos subterrâneos, etc.).

O sucesso do programa Galileu depende, em grande parte, de uma posição única da Comunidade nas negociações internacionais. Um primeiro passo importante neste sentido foi dado com a obtenção das frequências necessárias à realização do projecto, na Conferência Mundial das Radiocomunicações, realizada em Maio de 2000 em Istambul. Porém, é necessário que a Comunidade promova, igualmente, negociações internacionais a fim de desenvolver a complementaridade do Galileu com os sistemas americano e russo, assegurando a sua sinergia. A possibilidade de beneficiar, ao mesmo tempo, de um sinal GPS e de um sinal Galileu reforçará os desempenhos dos dois sistemas. Estão em curso negociações com as autoridades americanas e russas sobre a interoperabilidade dos sistemas e sobre as frequências necessárias ao desenvolvimento do projecto. Presentemente, as negociações ainda não estão concluídas com os Estados Unidos, enquanto que a Rússia, na Cimeira de Paris com a União Europeia, em 30 de Outubro de 2000, afirmou a sua vontade de estabelecer uma complementaridade entre os sistemas «Glonass» e Galileu.

Com este projecto, a União Europeia terá à sua disposição, até 2008, um sistema de cobertura mundial, do qual terá o controlo e que responderá às suas exigências de precisão, fiabilidade e segurança. Disporá assim de um instrumento essencial para a sua política de desenvolvimento dos transportes. Alguns exemplos: o sistema Galileu oferecerá a

possibilidade de identificação imediata das mercadorias transportadas na rede ferroviária, permitindo desenvolver uma política de entrega na hora («just in time»). O sistema permitirá uma determinação extremamente precisa da posição dos navios que transportam mercadorias perigosas, o que dará às autoridades marítimas os meios de garantir a segurança do tráfego, em especial nas zonas de tráfego intenso, como o corredor de Ouessant. Os serviços de emergência, de salvamento e de protecção civil são outras tantas aplicações às quais o sistema Galileu oferecerá soluções fiáveis e garantidas segundo as normas mais rigorosas. Este sistema abrirá o acesso a um mercado potencial de 9 mil milhões de euros por ano, por um investimento equivalente a cerca de 150 km de linhas ferroviárias de alta velocidade.

O sistema Galileu poderá, assim, revolucionar os transportes, como o fez a liberalização do transporte aéreo permitindo a criação de companhias a custos reduzidos, que ofereceram novas perspectivas ao turismo, ou como a telefonia móvel, que transformou a vida quotidiana dos cidadãos.

As quatro etapas do programa Galileu são:

- **uma fase de estudos, a concluir em 2001;**
- **uma fase de desenvolvimento e de ensaio para o envio dos primeiros satélites, em 2001-2005;**
- **uma fase de instalação de uma constelação de 30 satélites, em 2006-2007;**
- **uma fase de exploração, a partir de 2008.**

Depois da decisão do Conselho Europeu de Estocolmo de lançar sem demora este programa, o seu futuro depende da mobilização do sector privado para financiar, no essencial, a fase de instalação. Foi por este motivo que a Comissão propôs a criação de uma empresa comum, na acepção do artigo 171.º do Tratado, para levar a cabo a actual fase de desenvolvimento e preparar a mobilização conjunta dos financiamentos públicos e privados.

À Agência Espacial Europeia (ESA) será confiada pela empresa comum a execução do segmento espacial e do segmento terrestre associado do sistema para a fase de desenvolvimento. Na fase de instalação, uma sociedade de direito europeu poderá suceder à empresa comum.

CONCLUSÕES: A HORA DAS OPÇÕES

São necessárias numerosas medidas e instrumentos políticos para lançar o processo conducente a um sistema de transportes sustentável, que podemos esperar atingir dentro de 30 anos. As medidas preconizadas neste livro branco são apenas as primeiras etapas que traçam a via de uma estratégia a mais longo prazo.

A adaptação da política comum de transportes às exigências do desenvolvimento sustentável só poderá ter lugar se forem rapidamente encontradas soluções para um certo número de problemas:

- financiamento suficiente das infra-estruturas necessárias à supressão dos pontos de estrangulamento e às ligações entre as regiões periféricas e as regiões centrais da Comunidade. A realização da rede transeuropeia continua a ser uma das condições prévias para o reequilíbrio dos modos de transporte. É por isso que a questão da internalização dos custos externos, nomeadamente ambientais, na tarificação das infra-estruturas, que todos os utentes deverão pagar, se reveste de importância fundamental;
- determinação política para fazer adoptar as sessenta medidas propostas pelo livro branco. A União Europeia só poderá evitar o congestionamento se estiver muito atenta às condições de concorrência regulada, na qual o comboio joga a sua última cartada no domínio do transporte de mercadorias;
- uma nova abordagem do transporte urbano por parte dos poderes públicos locais, a fim de conciliar a modernização do serviço público com a racionalização do uso do automóvel particular — condição para que possam ser respeitados os compromissos internacionais de redução das emissões poluentes de CO₂;
- satisfação das necessidades dos utentes que, a troco de um custo cada vez mais elevado da mobilidade, têm o direito de esperar um serviço de qualidade e o pleno respeito pelos seus direitos, seja este serviço prestado por empresas públicas ou privadas; é isto que permitirá colocar o utente no centro da organização dos transportes.

Todavia, a política comum de transportes não poderá, por si só, dar todas as respostas. Ela deve inserir-se numa estratégia de conjunto, que integre o imperativo do desenvolvimento sustentável e que inclua:

- a política económica e as mudanças no processo de produção que determinam a procura de transporte;
- a política de ordenamento do território e, especialmente, a política de urbanismo — importa evitar aumentar inutilmente a necessidade de mobilidade em consequência de um planeamento urbano desequilibrado;

- a política social e da educação, por uma reorganização dos ritmos de trabalho e dos horários escolares;
- a política de transporte urbano a nível local, em especial nas grandes aglomerações;
- a política orçamental e fiscal, a fim de ligar a internalização dos custos externos, nomeadamente ambientais, à conclusão da rede transeuropeia;
- a política de concorrência, que deverá assegurar, especialmente no sector ferroviário, que a abertura do mercado não seja entravada pelas companhias dominantes já presentes no mercado, em sintonia com o objectivo de altos níveis de qualidade dos serviços públicos;
- a política de investigação relativa aos transportes na Europa, a fim de tornar mais coerentes os vários esforços desenvolvidos a nível comunitário, nacional e privado, na linha do conceito de espaço europeu da investigação.

Um certo número de medidas identificadas no presente livro branco, como o lugar do automóvel particular e a qualidade do serviço público, passa por opções e medidas decididas a nível nacional no quadro de uma subsidiariedade bem compreendida. O livro branco, na parte referente às propostas (anexo I), centra-se nas cerca de 60 medidas a tomar a nível comunitário. A exemplo do que se passa noutros domínios, como os da energia, telecomunicações e serviços financeiros, importa que se desenvolva no sector dos transportes a nível europeu uma nova forma de regulação, fazendo agir de forma coordenada as autoridades nacionais de regulação, que gradualmente vão surgindo, por exemplo, para a atribuição de faixas horárias na aviação e de canais horários nos caminhos-de-ferro ou, ainda, na segurança rodoviária. Este é um fenómeno sintomático da nova governança ⁽¹⁰⁷⁾.

Como já foi sublinhado, estas medidas são mais ambiciosas do que parecem. É preciso ter consciência de que, em termos do processo de aprovação — que, na maior parte dos casos, implica a co-decisão Parlamento Europeu/Conselho —, é necessário efectuar uma ruptura com a prática seguida até agora pelos ministros dos Transportes de procura sistemática do consenso. É necessário dar pleno efeito às possibilidades abertas pelo Tratado de Maastricht, e alargadas pelos Tratados de Amesterdão e de Nice, de tomar decisões por maioria qualificada.

A fim de acelerar o ritmo de decisão e de verificar os progressos efectuados, a Comissão decidiu programar uma série de reuniões, correspondendo a objectivos precisos, e irá realizar, em 2005, um balanço global da execução das medidas preconizadas no livro branco. Este balanço terá em conta as consequências económicas, sociais e ambientais ⁽¹⁰⁸⁾ das medidas propostas e basear-se-á numa análise detalhada dos impactos do alargamento susceptíveis de alterar a estrutura do sistema de transportes europeu. Por outro lado, a Comissão procurará, na medida do possível, quantificar os objectivos anunciados e tenciona, para este efeito, apresentar em 2002 uma comunicação para especificar estes objectivos.

⁽¹⁰⁷⁾ «Governança Europeia: um livro branco» [COM(2001) 428].

⁽¹⁰⁸⁾ Acompanhamento realizado no quadro do mecanismo «TERM»: Transport and Environment Reporting Mechanism.



ANEXO I

Programa de acção

LIVRO BRANCO

A Política Europeia de Transportes
no Horizonte 2010: a Hora das Opções

PROGRAMA DE ACÇÃO

As medidas propostas no livro branco podem ser resumidas como segue:

1. Reequilibrar os modos de transporte

1.1. REFORÇAR A QUALIDADE DO SECTOR RODOVIÁRIO

- Harmonizar, até final de 2001, os controlos e as sanções, a fim de:
 - promover a eficácia e a uniformidade da interpretação, da aplicação e do controlo da legislação existente no domínio dos transportes rodoviários;
 - determinar a responsabilidade do empregador em determinadas infracções cometidas pelo motorista;
 - harmonizar as condições de imobilização dos veículos;
 - aumentar o número de controlos que os Estados-Membros são obrigados a realizar (actualmente, 1% dos dias de trabalho efectuados), para verificar o cumprimento dos tempos de condução e de repouso dos motoristas.
- Preservar a atractividade da actividade rodoviária, promovendo as competências necessárias e garantindo condições de trabalho adequadas.
- Harmonizar as cláusulas mínimas dos contratos que regem a actividade de transporte, a fim de permitir a revisão de tarifas em caso de aumento dos custos (por exemplo, com o combustível).

1.2. REVITALIZAR O CAMINHO-DE-FERRO

- Assegurar a abertura progressiva do mercado ferroviário na Europa. A Comissão apresentará, até final de 2001, um segundo pacote de medidas para o sector ferroviário, prevendo:
 - a abertura dos mercados nacionais de transporte de mercadorias à cabotagem;
 - um elevado nível de segurança da rede ferroviária, por meio de uma regulamentação estabelecida de forma independente e de uma definição clara das responsabilidades de cada um dos actores;
 - a actualização das directivas relativas à interoperabilidade para todos os elementos da rede ferroviária de alta velocidade e convencional;
 - a abertura progressiva do mercado dos transportes internacionais de passageiros;
 - a promoção de medidas que assegurem a qualidade dos serviços ferroviários e os direitos dos utentes. Uma proposta de directiva fixará especificamente as condições de indemnização em caso de atrasos ou de falta às obrigações do serviço. Serão igualmente propostas outras medidas relativas ao desenvolvimento de indicadores de qualidade do serviço, às condições contratuais, à transparência da informação aos passageiros e aos mecanismos de regulação extrajudicial de conflitos.

- Reforçar a segurança ferroviária, através da apresentação de uma directiva e da criação de uma estrutura comunitária para a interoperabilidade e a segurança ferroviárias.
- Apoiar a construção de novas infra-estruturas, nomeadamente corredores ferroviários com prioridade às mercadorias.
- Iniciar um diálogo com o sector ferroviário no quadro de um acordo voluntário, a fim de reduzir os impactos ambientais.

1.3. CONTROLAR O CRESCIMENTO DO TRANSPORTE AÉREO

- Propor até 2004, no quadro do céu único, a instituição de:
 - uma entidade reguladora forte, dotada de recursos suficientes e autónomos em relação aos vários interesses em jogo, capaz de definir objectivos que assegurem o crescimento do tráfego e garantam a segurança;
 - um mecanismo que assegure aos militares a preservação das suas capacidades defensivas, explorando as possibilidades de cooperação para tornar a organização do espaço aéreo globalmente mais eficaz;
 - um diálogo com os parceiros sociais, que poderá começar pelos controladores aéreos, e que permita, a exemplo da experiência noutros domínios, uma concertação sobre a política comum aeronáutica que tenha uma incidência social considerável. Este diálogo poderá conduzir a acordos entre as organizações envolvidas;
 - uma cooperação com o Eurocontrol que permita recorrer às suas competências e ao seu saber técnico para desenvolver e gerir as regras comunitárias;
 - um sistema de vigilância, inspecção e sanção que assegure a efectiva aplicação das regras.
- Repensar, no quadro da Organização da Aviação Civil Internacional, a tributação do transporte aéreo e negociar a criação, até 2004, de um imposto sobre o querosene e a modulação das taxas de rota.
- Lançar em 2002 uma reflexão sobre o futuro dos aeroportos, a fim de:
 - explorar melhor as capacidades existentes;
 - rever o sistema de taxas aeroportuárias;
 - integrar o transporte aéreo numa lógica de sistema com os outros modos de transporte;

- identificar a necessidade de novas infra-estruturas aeroportuárias.
- Apresentar, em 2003, uma revisão do sistema de atribuição de faixas horárias, de forma a aumentar o acesso ao mercado, tendo em conta a necessidade de reduzir as incidências ambientais nos aeroportos comunitários.
- Negociar com os Estados Unidos um acordo aéreo transatlântico comum, que substituirá os presentes acordos «open skies».

1.4. ADAPTAR O SISTEMA MARÍTIMO E FLUVIAL

- Desenvolver as infra-estruturas necessárias à materialização de verdadeiras auto-estradas do mar.
- Simplificar o quadro regulamentar do transporte marítimo e fluvial, promovendo, em especial, a criação de balcões únicos para as formalidades administrativas e aduaneiras e reunindo todos os actores da cadeia logística.
- Propor um quadro regulamentar para o controlo da segurança dos passageiros embarcados em navios que efectuem cruzeiros na Europa, com vista a reduzir o risco de atentados, a exemplo do que se fez no sector dos transportes aéreos.
- Reforçar as regras de segurança marítima, em cooperação com a Organização Marítima Internacional e a Organização Internacional do Trabalho, em especial:
 - integrando regras sociais mínimas a verificar nas inspecções aos navios;
 - desenvolvendo um verdadeiro sistema europeu de gestão do tráfego marítimo.
- Favorecer o regresso do maior número possível de navios às bandeiras comunitárias, inspirando-se nas melhores práticas em matéria social ou fiscal e propondo, a partir de 2002, medidas no domínio da tributação em função da tonelagem bem como a revisão das orientações relativas aos auxílios estatais no sector marítimo.
- Melhorar a situação do transporte fluvial, através:
 - da uniformização das prescrições técnicas para toda a rede comunitária de vias navegáveis interiores, até 2002;

- da harmonização mais completa dos certificados de condução para toda a rede comunitária de vias navegáveis interiores, incluindo o Reno. A Comissão apresentará uma proposta neste sentido em 2002;
- da harmonização das condições em matéria de tempo de repouso dos membros da tripulação, da composição da tripulação e do tempo de navegação das embarcações de navegação interior. A Comissão apresentará uma proposta neste sentido em 2002.

1.5. LIGAR O DESTINO DOS MODOS DE TRANSPORTE

- Criar, até 2003, um novo programa de promoção de soluções alternativas à estrada (Marco Polo), que poderá ser dotado de um orçamento da ordem de 30 milhões de euros anuais, a fim de permitir o arranque de projectos comerciais.
- Propor, até 2003, um novo quadro comunitário para o desenvolvimento da actividade de integração de fretes e a normalização das unidades de transporte e das técnicas de carregamento.

2. Suprimir os estrangulamentos

- Rever, em 2001, as orientações para a rede transeuropeia a fim de absorver os estrangulamentos, promovendo corredores com prioridade às mercadorias e uma rede rápida para os passageiros, através de planos de gestão de tráfego nos grandes eixos rodoviários, e alterando a chamada Lista de Essen, à qual deverão ser acrescentados, a título indicativo, os seguintes projectos:
 - travessia ferroviária de grande capacidade dos Pirenéus, para o transporte de mercadorias;
 - linha de alta velocidade/transporte combinado Leste Europeu-Paris-Estugarda-Viena;
 - ponte-túnel do Fehmarnbelt, entre a Alemanha e a Dinamarca;
 - projecto de navegação por satélite Galileu;
 - melhoria da navegabilidade do Danúbio entre Staubing e Vilshofen;
 - linha ferroviária Verona-Nápoles, incluindo o ramal Bolonha-Milão;
 - interoperabilidade ferroviária da rede ibérica de alta velocidade.
- Elevar para 20%, em 2001, o limite máximo de intervenção financeira do orçamento da rede transeuropeia em relação aos principais

estrangulamentos, incluindo os que subsistem nas fronteiras com os países candidatos à adesão, e em seguida introduzir regras de concessão condicional.

- Apresentar, em 2004, uma revisão de maior envergadura da rede transeuropeia, com vista, nomeadamente, a integrar as redes dos países candidatos à adesão, introduzir o conceito de auto-estradas do mar, desenvolver as capacidades aeroportuárias e reforçar a coesão territorial à escala do continente.
- Criar um quadro comunitário com a finalidade de afectar as receitas provenientes da tarificação de itinerários concorrentes à realização de novas infra-estruturas, em especial ferroviárias.
- Harmonizar as normas mínimas de segurança dos túneis rodoviários e ferroviários pertencentes à rede transeuropeia de transportes.

3. Colocar os utentes no centro da política de transportes

3.1. SEGURANÇA RODOVIÁRIA

- Fixar como objectivo da União Europeia a redução para metade, até 2010, do número de mortos nas estradas europeias.
- Harmonizar até 2005, no domínio dos transportes comerciais internacionais, as regras relativas aos controlos e sanções, nomeadamente no que se refere ao excesso de velocidade e de álcool ao volante, na rede rodoviária transeuropeia.
- Elaborar uma lista de locais especialmente perigosos nos eixos transeuropeus (pontos negros) e harmonizar a sua sinalização.
- Impor aos construtores de autocarros que todos os assentos dos veículos sejam dotados de cintos de segurança. Em 2003, será apresentada uma proposta de directiva neste sentido.
- Prevenir os comportamentos perigosos e desenvolver o intercâmbio de boas práticas com vista a incentivar um comportamento responsável na estrada, através de acções de formação e de educação, em especial dos jovens condutores.
- Prosseguir os esforços de combate ao flagelo do álcool ao volante e encontrar

soluções para o problema do uso de drogas ou medicamentos.

- Desenvolver uma metodologia a nível europeu para incentivar inquéritos técnicos independentes, criando por exemplo um comité de peritos independentes junto da Comissão.

3.2. A VERDADE DOS CUSTOS PARA O UTENTE

- Propor, em 2002, uma directiva-quadro que estabeleça os princípios e a estrutura de tarifação da utilização das infra-estruturas e uma metodologia comum de fixação do nível de tarifação, em contrapartida à supressão de impostos existentes, e que permita financiamentos cruzados.
- Reforçar a coerência do sistema fiscal, propondo, até 2003, uma imposição única sobre o combustível de uso profissional para o transporte rodoviário, a fim de dar ao mercado interno a sua plena dimensão.
- Apresentar em 2002 uma directiva que garanta a interoperabilidade dos meios de pagamento na rede rodoviária transeuropeia.

3.3. OS DIREITOS E DEVERES DOS UTENTES

- Complementar, em 2001, os direitos dos passageiros aéreos com novas propostas, relativas nomeadamente à recusa de embarque em caso de excesso de reservas, de atraso ou de cancelamento de voos.
- Apresentar, em 2001, um regulamento sobre os requisitos dos contratos de transporte aéreo.
- Alargar na medida do possível, até 2004, as medidas comunitárias de protecção dos direitos dos passageiros aos outros modos de transporte, nomeadamente ao caminho-de-ferro, à navegação marítima e aos serviços de transportes urbanos. Estas medidas referem-se, em especial, à qualidade dos serviços e ao desenvolvimento de indicadores de qualidade, às condições contratuais, à transparência da informação aos passageiros e aos mecanismos de resolução extra-

judicial de conflitos.

- Propor a harmonização dos procedimentos de notificação dos auxílios estatais, nomeadamente quando se trate da compensação das obrigações de serviço público em ligações a regiões periféricas e pequenas ilhas da Comunidade.
- Especificar os princípios gerais que devem reger os serviços de interesse económico geral no domínio dos transportes, a fim de assegurar aos utentes um serviço de qualidade, em conformidade com a comunicação da Comissão sobre os serviços de interesse geral na Europa.

4. Controlar os efeitos da globalização dos transportes

- Ligar até 2010, através de infra-estruturas de qualidade, os futuros Estados-Membros à rede transeuropeia da União, com vista a manter em 35% a quota modal do caminho-de-ferro nos países candidatos, mobilizando para este efeito financiamentos do sector privado.
- Prever, nas futuras Perspectivas Financeiras da Comunidade, um financiamento público adequado das infra-estruturas nos novos países membros.
- Desenvolver as capacidades administrativas dos países candidatos, nomeadamente formando controladores e pessoal administrativo encarregados do controlo da legislação no sector dos transportes.
- Dar à Comunidade Europeia um lugar de membro de pleno direito nas principais organizações internacionais, em especial a Organização da Aviação Civil Internacional, a Organização Marítima Internacional, a Comissão de Navegação do Reno e a Comissão do Danúbio.
- Dotar a União Europeia, até 2008, através do programa Galileu, de um sistema de navegação por satélite de cobertura mundial, do qual deterá o controlo e que corresponderá às suas exigências de precisão, fiabilidade e segurança.

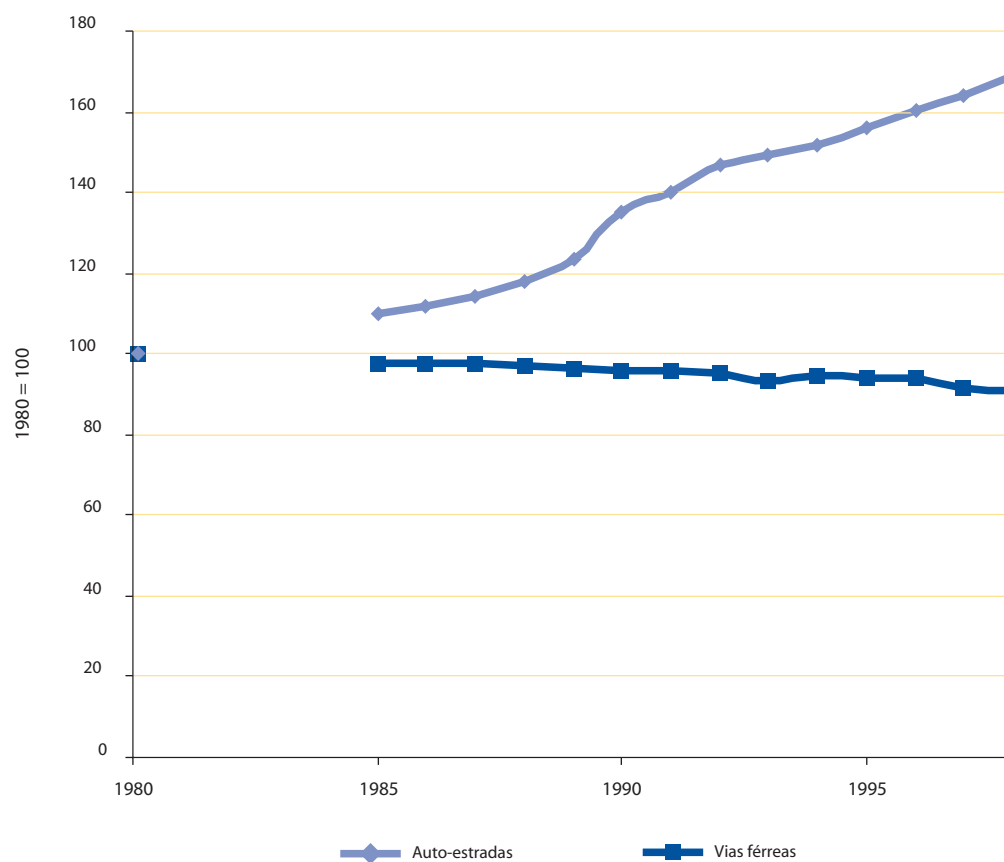
ANEXOS II-IV

LIVRO BRANCO

A Política Europeia de Transportes
no Horizonte 2010: a Hora das Opções

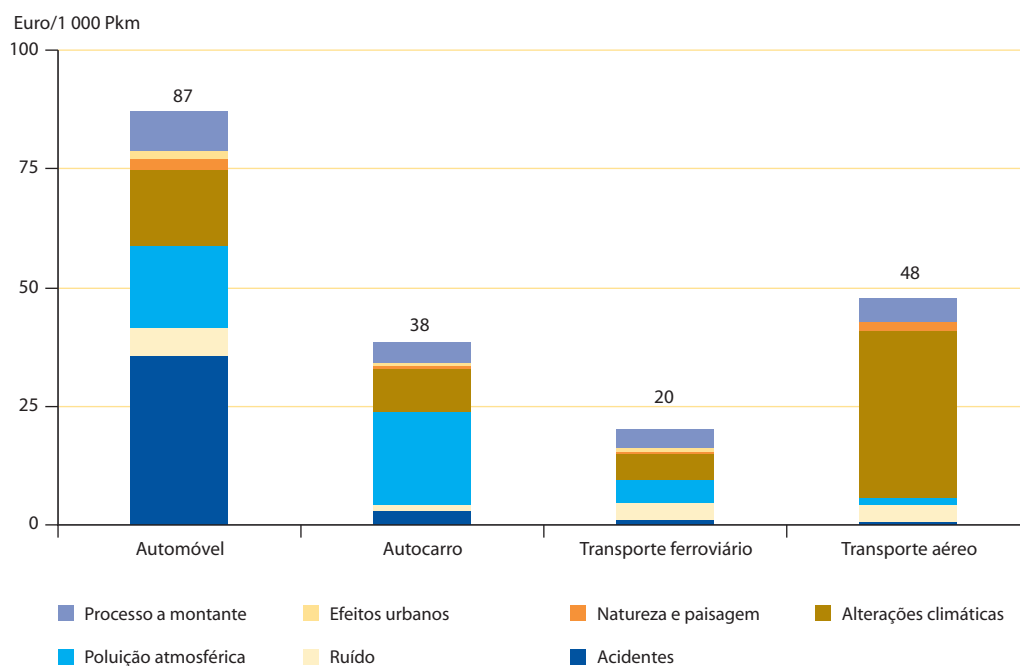
INDICADORES E ILUSTRAÇÕES QUANTITATIVAS

Gráfico 1 — Extensão das auto-estradas e vias férreas (UE-15)



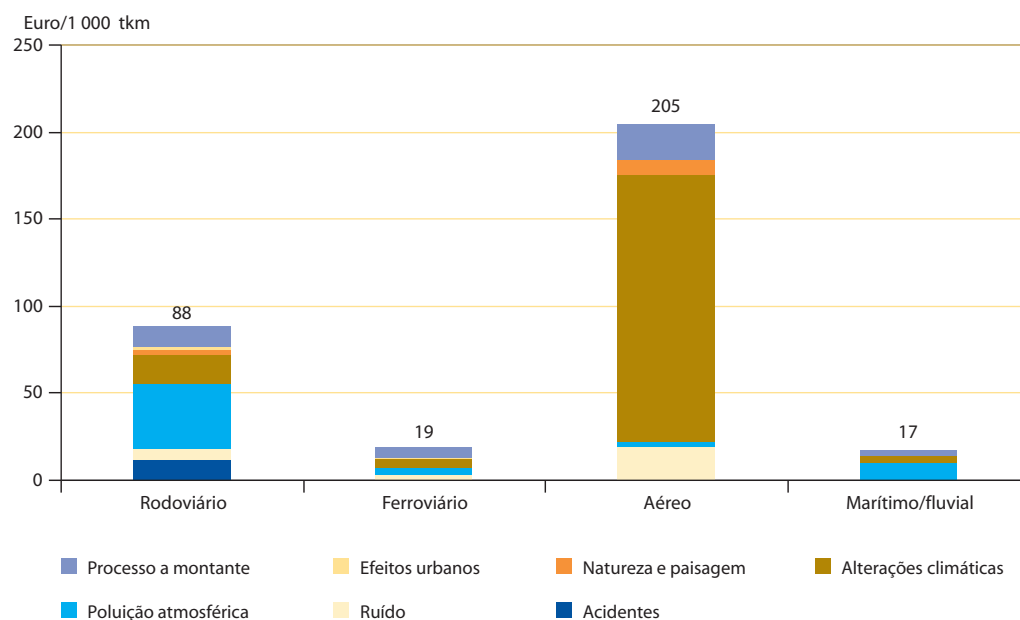
Fonte: Eurostat, 2001.

Gráfico 2 — Custos externos médios em 1995 (UE-17) por meio de transporte e categoria de custos: transporte de passageiros (excluindo os custos do congestionamento)



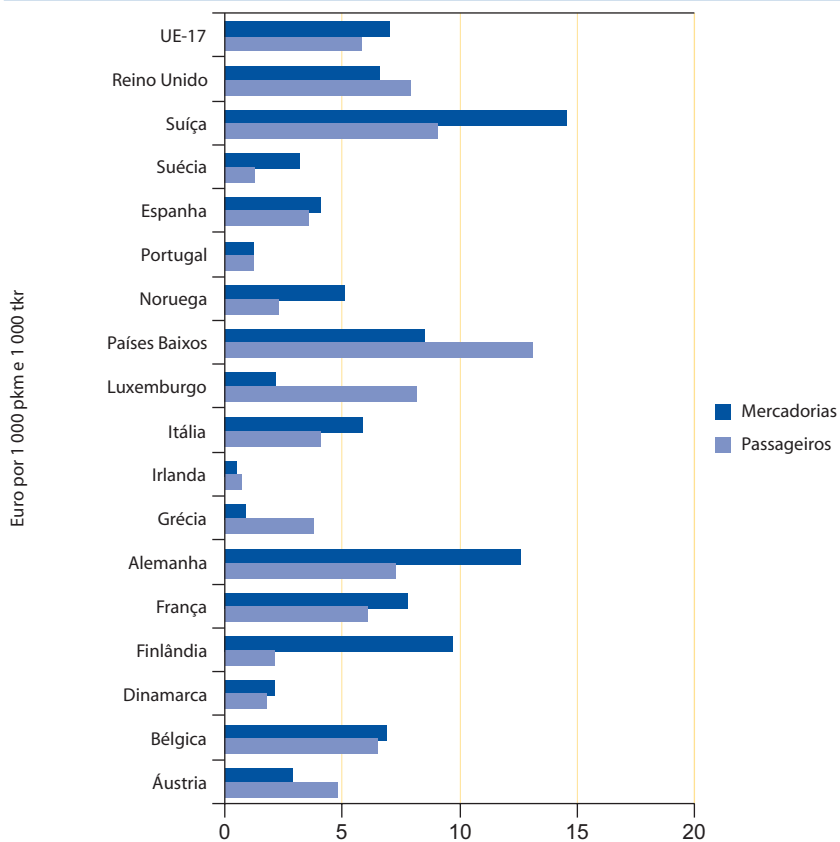
Fonte: INFRAS, IWW para a UIC, 2000.

Gráfico 3 — Custos externos médios em 1995 (UE-17) por modo de transporte e categoria de custos: transporte de mercadorias (excluindo os custos do congestionamento)



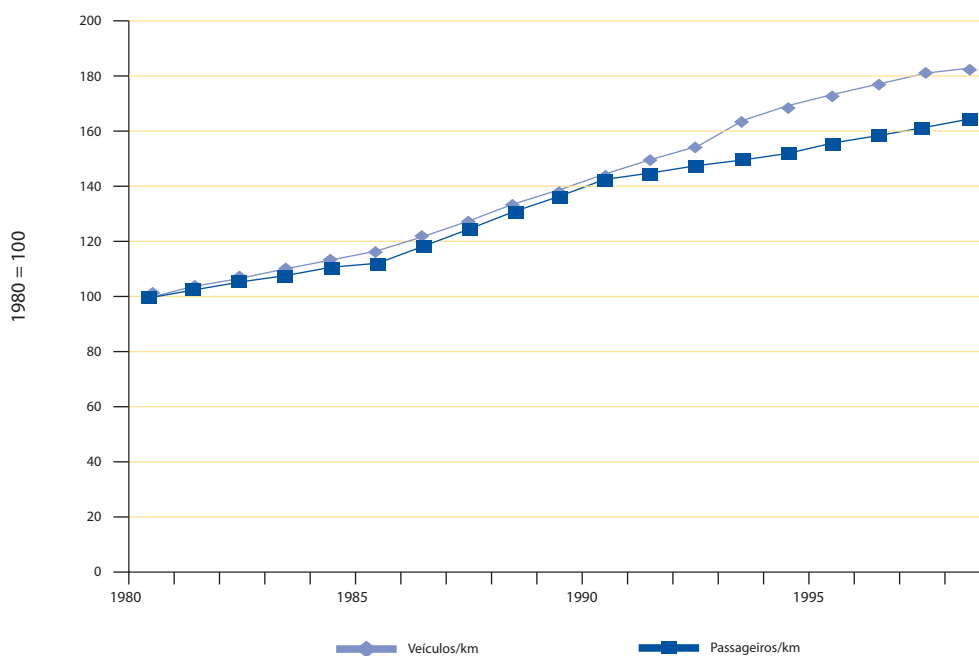
Fonte: INFRAS, op. cit., 2000.

Gráfico 4 — Custos externos médios do congestionamento, 1995, em euros por 1 000 passageiros/km e toneladas/km



Fonte: ECMT, 1998; INFRAS, *op. cit.*, 2000.

Gráfico 5 — Passageiros/km e veículos/km em França, Portugal, Finlândia e Reino Unido, 1980-1998



Fonte: Eurostat, 2001.

Os quadros 1 (resumido) e 3 (detalhado) ilustram os resultados das opções.

Quadro 1 — Comparação quantitativa das opções segundo o crescimento dos seus efeitos entre 1998 e 2010

1998=100 (UE-15)	Passageiro/km	Tonelada/km	Veículo/km	Emissões CO ₂
Previsão tendencial	124	138	126	127
Opção A	124	138	115	117
Opção B	124	138	115	115
Opção C	124	138	112	110
PIB	143	143	143	143

O quadro 2 constitui um esboço de classificação das principais medidas que poderão ser tomadas para conciliar o transporte e o desenvolvimento sustentável. Para além do programa de medidas previsto pelo livro branco, devem ser desenvolvidas acções horizontais nos outros sectores da economia que não o dos transportes, para permitir o sucesso das opções propostas, nomeadamente da opção C.

Quadro 2 — Tipologia da dissociação

Segmento de dissociação	Actividade económica	Sistema de transportes	Impacto ambiental
Indicadores	PIB (passageiros e toneladas/km)	Veículo/km	Emissões poluentes
Medidas de dissociação (exemplos)	<ul style="list-style-type: none">• Planificação urbana• Organização do trabalho (por exemplo, teletrabalho)• Sistema de produção industrial• Ordenamento do território	<ul style="list-style-type: none">• Tarifação• Sistemas de transporte inteligentes• Transferência modal• Melhor taxa de carregamento e ocupação dos veículos	<ul style="list-style-type: none">• Combustíveis e veículos menos poluentes• Controlo da velocidade• Eficiência energética dos motores

Fonte: Quinto programa de investigação «Sprite» da Comissão: «SePaRating the Intensity of Transport from Economic growth».

Glossário:

Passageiro/quilómetro: transporte de um passageiro numa distância de 1 quilómetro.

Tonelada/quilómetro: transporte de uma tonelada numa distância de 1 quilómetro.

Veículo/quilómetro: número de quilómetros percorridos por um veículo.

CO₂: estimativas das emissões de dióxido de carbono. Estas têm em conta a previsão tendencial e as três opções de ganhos de eficiência energética dos veículos que se espera decorram do acordo voluntário da indústria automóvel (ACEA, KAMA, JAMA).

PIB: hipótese de crescimento do PIB correspondente a uma taxa de crescimento anual de 3%.

Quadro 3 — Ilustração dos resultados das opções

UE-15	1998			2010 — Previsão tendencial			2010 — Opção A			2010 — Opção B			2010 — Opção C		
	10 ⁹ Pkm/ /Tkm	10 ⁹ Veí/ /km	10 ⁶ Ton. CO ₂	10 ⁹ Pkm/ /Tkm	10 ⁹ Veí/ /km	10 ⁶ Ton. CO ₂	10 ⁹ Pkm/ /Tkm	10 ⁹ Veí/ /km	10 ⁶ Ton. CO ₂	10 ⁹ Pkm/ /Tkm	10 ⁹ Veí/ /km	10 ⁶ Ton. CO ₂	10 ⁹ Pkm/ /Tkm	10 ⁹ Veí/ /km	10 ⁶ Ton. CO ₂
Automóvel	3 776	2 221,2	434,2	4 650	2 735,3	453,4	4 650	2 486,6	412,2	4 650	2 486,6	412,2	4 559	2 438	404,1
Autocarro	415	24,4	18,7	441	25,9	19,8	441	25,9	19,8	441	23,6	18,0	501	26,8	20,5
Metro-Eléctrico	50	0,5	0	53	0,5	0,0	53	0,5	0,0	53	0,5	0,0	61	0,5	0,0
Caminho-de-ferro	290	1,5	6,4	327	1,7	7,2	327	1,7	7,2	327	1,5	6,5	400	1,8	8,0
Transporte aéreo	241	1,9	59,3	458	3,7	112,7	458	3,7	112,7	458	3,3	102,4	408	3,0	91,2
Total passageiros	4 772	2 249,5	518,6	5 929	2 767,1	593,1	5 929	2 518,4	551,9	5 929	2 515,5	539,1	5 929	2 470,1	523,8
Crescimento 1998-2010				24%	23%	14%	24%	12%	6%	24%	12%	4%	24%	10%	1%
Estrada	1 255	313,8	271,1	1 882	470,5	406,5	1 882	427,7	369,6	1 882	427,7	369,6	1 736	394,5	340,9
Caminho-de-ferro	241	1,3	1,9	272	1,5	2,2	272	1,5	2,2	272	1,4	2,0	333	1,7	2,4
Navegação interior	121	0,3	3,6	138	0,4	4,1	138	0,4	4,1	138	0,4	3,8	167	0,4	4,6
Condutas	87		1,0	100		1,0	100		1,0	100		1,0	100		1,0
Marítimo pequena distância	1 166	0,3	23,3	1 579	0,4	31,6	1 579	0,4	31,6	1 579	0,4	28,7	1 635	0,4	29,7
Total mercadorias	2 870	315,76	300,9	3 971	472,8	445,4	3 971	430	408,5	3 971	429,8	405,1	3 971	397,0	378,6
Crescimento em 1998				38%	50%	48%	38%	36%	36%	38%	36%	35%	38%	26%	26%
Total	2 565,2	819,5		3 239,9	1		2 948,4	960,4		2 945,3	944,2		2 867,1	902,4	
Crescimento 1998-2010				26%	27%		15%	17%		15%	15%		12%	10%	
Crescimento PIB 1998-2010				43%	43%		43%	43%		43%	43%		43%	43%	

Fonte: «EU Transport in Figures. Statistical Pocketbook. European Commission 2000», para os dados de passageiros/km e toneladas/km relativos a 1998. Os dados respeitantes a emissões de CO₂ e veículos/km são estimativas dos serviços da Comissão.

ANEXO III

**PROJECTOS APRESENTADOS PELO
PARLAMENTO EUROPEU E PELOS
ESTADOS-MEMBROS E CUJA INCLUSÃO
NA LISTA DE PROJECTOS «ESPECÍFICOS»
(LISTA DE ESSEN) ESTÁ A SER ESTUDADA
PELA COMISSÃO**

Projecto			Extensão (km)	Tipo	Conclusão	Investimentos restantes (M€)
1	IT	Milão-Bolonha e Verona-Nápoles	830	Linha mista de alta velocidade	2007	13 994
3	F	Montpellier-Nîmes	50	Linha mista de alta velocidade e mercadorias	2012	790
15	UE	Galileu	—	Sistema europeu de navegação por satélite	2008	3 250
16	E/F	Travessia dos Pirenéus de grande capacidade	180	Linha ferroviária de mercadorias	2020	5 000
17	D/A	Estugarda-Munique-Salzburg-Viena	713	Linha mista de alta velocidade e mercadorias	2012	9 501
18	D	Vilshofen-Straubing	70	Melhoria da navegabilidade do Danúbio	—	700
19	E/P	Interoperabilidade da rede ibérica de alta velocidade	7 800	Linhas novas e linhas adaptadas à alta velocidade	—	29 600
20	D/DK	Fehmarn Belt	50	Ponte/túnel ferroviária e rodoviária	2013	3 650
Total						66 485

DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E SISTEMAS DE TRANSPORTES INTELIGENTES

A inovação tecnológica constitui uma oportunidade a aproveitar para integrar os modos de transporte, otimizar o seu desempenho, torná-los mais seguros e contribuir para compatibilizar o sistema europeu de transportes com o respectivo desenvolvimento sustentável. A União Europeia participa muito activamente na inovação tecnológica dos transportes. Os programas de investigação e desenvolvimento apoiam a inovação a montante, enquanto as redes transeuropeias constituem o quadro privilegiado de aplicação em grande escala. A contribuição das tecnologias da sociedade da informação é nesse sentido notável.

1) O desenvolvimento das tecnologias

No período de 1998-2002, calcula-se em 1 700 milhões de euros a contribuição comunitária para os esforços nacionais e para a indústria em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT) relativos ao sector dos transportes, em domínios tão variados como a intermodalidade, a energia ou as tecnologias dos meios de transporte, incluindo as aplicações telemáticas. **Em vez de aumentar em volume este esforço comunitário, será preferível mantê-lo, no futuro, a um nível constante, mas orientando mais as acções da Comunidade para os objectivos da política comum de transportes.** O novo programa-quadro de investigação 2002-2006 constituirá a ocasião de aplicar estes princípios ao domínio dos transportes. Com efeito, a nova proposta da Comissão ⁽¹⁰⁹⁾ inclui nos seus objectivos prioritários a criação de novas tecnologias de apoio ao desenvolvimento de modos de transporte seguros e não poluentes, bem como o desenvolvimento do sistema europeu de transportes. Nesta proposta de programa-quadro, os domínios prioritários de investigação temática mais promissores para apoiar a política comum de transportes apresentada no livro branco são:

A) AERONÁUTICA E ESPAÇO

As prioridades de IDT no domínio da aeronáutica incidirão, por um lado, na melhoria do impacto ambiental dos motores, em termos de emissões gasosas e sonoras, bem como na melhoria da segurança das aeronaves, e, por outro lado, no aumento da capacidade e da segurança operacional do sistema de gestão do tráfego aéreo, com o objectivo de promover a iniciativa «Céu Único Europeu».

No que respeita ao espaço, o desenvolvimento do sistema Galileu constitui um dos domínios prioritários das actividades de investigação e tem por objectivo contribuir para formar as competências e conhecimentos necessários na Europa para permitir a exploração mais eficaz desta tecnologia emergente.

⁽¹⁰⁹⁾ COM(2001) 279.

Aeronaves mais seguras e menos poluentes

A investigação e o desenvolvimento no domínio da segurança terão por objectivo reduzir para 50% a taxa de acidentes, a fim de compensar o crescimento do tráfego. A investigação incidirá no desenvolvimento de tecnologias que permitam à tripulação beneficiar de um conhecimento permanente e controlado da situação.

Em matéria de ambiente, o objectivo é compensar o aumento do tráfego aéreo por meio de uma redução de 50% das emissões de CO₂ e de 80% das de NOx, bem como por uma redução de 10 dB do ruído dos aviões, a fim de atenuar a sua percepção em 50%. A investigação incidirá na tecnologia das aeronaves, nos conceitos de baixa resistência aerodinâmica e nos procedimentos operacionais de voo.

B) DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MUDANÇA GLOBAL

As actividades de investigação propostas neste domínio prioritário têm por finalidade reforçar as capacidades científicas e técnicas de que a Europa necessita para aplicar a sua estratégia de desenvolvimento sustentável, com recurso, em especial, às novas tecnologias do desenvolvimento sustentável.

Os objectivos estratégicos incidem, especificamente, na redução dos gases com efeito de estufa e das emissões poluentes, na segurança do aprovisionamento energético e no equilíbrio dos modos de transporte, que são outros tantos temas prioritários de investigação e que poderão contribuir para a aplicação da política de transportes preconizada no livro branco.

Em matéria de actividades de investigação a curto e médio prazo com vista a reduzir os gases com efeito de estufa e a poluição e a garantir a segurança do aprovisionamento energético, propõe-se focalizar a investigação em acções que visem o desenvolvimento de fontes de energia renováveis, bem como numa utilização mais limpa e mais eficaz da energia, em especial nas zonas urbanas, e no desenvolvimento de novos conceitos de transporte menos poluentes e mais eficientes do ponto de vista energético.

O transporte urbano limpo

A racionalização da utilização do automóvel particular clássico nos centros urbanos e a promoção de transportes urbanos não poluentes constituem objectivos prioritários, do mesmo modo que os esforços com vista à utilização do hidrogénio como combustível para os veículos de amanhã. Entre as acções previstas, podem citar-se o apoio a medidas de gestão da procura, a integração dos serviços de transportes urbanos e a promoção da comercialização de veículos menos poluentes ou mesmo não poluentes. O desenvolvimento de uma nova geração de veículos eléctricos híbridos (motores eléctricos associados a um motor térmico), a gás natural ou, a mais longo prazo, utilizando uma pilha de hidrogénio revela-se muito promissor.

Em matéria de actividades de investigação a curto e médio prazo com vista a tornar os modos de transporte sustentáveis, propõe-se focalizar a investigação em acções destinadas a promover transportes rodoviários e marítimos menos poluentes e mais seguros, a integração de sistemas inteligentes de transportes para uma gestão eficiente das infra-estruturas, a interoperabilidade ferroviária e o desenvolvimento da intermodalidade das mercadorias e das pessoas.

A interoperabilidade ferroviária

A investigação e o desenvolvimento devem contribuir para a concepção e concretização de um quadro que garanta a plena interoperabilidade ferroviária de infra-estruturas, veículos, cabinas e tripulações. São visadas as tecnologias que contribuem para meios de transporte e sistemas de gestão do tráfego de maior capacidade (comboios mais longos, optimização da atribuição dos canais horários, processos de manutenção) e a oferta de serviços mais competitivos (sistemas de exploração como o acompanhamento das mercadorias, formação das tripulações, etc.).

No que se refere à investigação a longo prazo, o objectivo é desenvolver novas fontes de energia renováveis, as tecnologias do hidrogénio e das pilhas de combustível, que são intrinsecamente não poluentes e podem ser utilizados nos transportes.

C) ANTECIPAR AS NECESSIDADES CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS DA UNIÃO EUROPEIA

Sob este tema prioritário, serão desenvolvidas actividades de investigação específicas ou complementares daquelas a que se referem as prioridades temáticas acima referidas, tendo por objectivo fornecer um suporte às políticas de interesse para a União, como a política comum de transportes apresentada no livro branco.

Acompanhar e avaliar o programa do livro branco

Tratar-se-á, nomeadamente, de apoiar o acompanhamento e a avaliação do programa de acção e das orientações em matéria de transportes e de rede transeuropeia contidas no livro branco, por meio de dados harmonizados, de instrumentos de previsão e de indicadores.

2) eEurope

O plano de acção «eEurope 2002», adoptado pelos chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu da Feira em Junho de 2000, sublinha a necessidade de se criarem novos serviços. Para acelerar o desenvolvimento e a implantação de transportes inteligentes, foram fixados objectivos específicos para 2002, nomeadamente:

- 50% das cidades europeias mais importantes deverão dispor de serviços de tráfego e de informação aos viajantes;
- 50% das auto-estradas europeias mais importantes deverão estar equipadas com sistemas de detecção de engarrafamentos e incidentes e de gestão do tráfego;
- Todos os veículos novos à venda na Europa deverão estar equipados com sistemas de segurança mais eficazes;
- Todos os cidadãos que se deslocam na Europa deverão beneficiar da localização das chamadas de emergência a partir do número 112, com um apoio multilingue e prestações completas dos serviços de emergência;
- Deverá ser desenvolvida uma acção legislativa, a fim de promover o céu único europeu, as comunicações móveis ferroviárias, os sistemas de informação e controlo para o tráfego marítimo e o sistema Galileu.

O plano de acção «eEurope» proporciona um enquadramento para as actividades de investigação, desenvolvimento e implantação de sistemas de transporte inteligentes. O objectivo do plano de acção, a executar pelos Estados-Membros e a indústria, é facilitar a implementação de novas soluções e acelerar o seu desenvolvimento. O sector privado tem um papel fundamental no desenvolvimento dos serviços de transporte inteligentes. Na execução das acções previstas no plano «eEurope», os Estados-Membros devem velar pela supressão dos obstáculos ao desenvolvimento de serviços privados.

3) A implantação de sistemas de transportes inteligentes

O impacto potencial dos sistemas de transportes inteligentes foi analisado tanto ao nível da investigação como das primeiras fases de implantação. Em diferentes configurações, foram frequentemente obtidas reduções de tempo de deslocação até 20% e melhorias da ordem dos 5%-10% em relação a determinados tipos específicos de acidentes (colisões frente-retaguarda) graças às estratégias coordenadas de informação e controlo, enquanto que as taxas de sobrevivência aumentaram igualmente, devido aos sistemas de detecção automática de incidentes para a gestão de situações de emergência. Somente 6% dos acidentes rodoviários seriam impossíveis de evitar e pareceriam ficar fora do alcance dos melhoramentos tecnológicos. Por último, as estimativas preliminares das reduções das emissões baixas foram o resultado das estratégias integradas de controlo de poluição e de limitação do tráfego. O impacto mais significativo dos transportes inteligentes situa-se, provavelmente, no transporte rodoviário, mas eles contribuem igualmente para a eficácia e a segurança de outros modos de transporte.

A rede transeuropeia de transportes constitui o terreno privilegiado para a implantação dos transportes inteligentes. Com efeito, a rede não se limita às infra-estruturas clássicas, como estradas e auto-estradas, vias férreas, portos e aeroportos, mas inclui igualmente os sistemas de gestão do tráfego e os sistemas e serviços de informação, de determinação da posição e de navegação que permitem explorar de forma otimizada estas infra-estruturas. Neste aspecto, o projecto Galileu ⁽¹¹⁰⁾, cuja inclusão na lista de projectos «específicos» (Lista de Essen) a Comissão está a ponderar, constitui um exemplo de projecto catalisador do desenvolvimento de transportes inteligentes. A este título, foram atribuídos aos sistemas de gestão do tráfego, no período 1998-1999, cerca de 100 milhões de euros, ou seja, mais de 10% do orçamento consagrado à rede transeuropeia ⁽¹¹¹⁾. O apoio financeiro previsto no quadro do programa indicativo plurianual 2001-2006 relativo à rede transeuropeia representará um esforço financeiro sem precedentes, da ordem dos 800 milhões de euros.

⁽¹¹⁰⁾ Projecto europeu de determinação da posição por satélite, concebido para utilizações civis.

⁽¹¹¹⁾ Aos quais importa acrescentar as subvenções aos projectos de gestão do tráfego ferroviário não incluídas naquele valor, da ordem dos 45 milhões de euros.

Estes co-financiamentos deverão concentrar-se em projectos que incentivem uma implantação coordenada em grande escala destas tecnologias, estimulando a sincronização dos investimentos, o que é especialmente crítico para este tipo de projectos devido à grande quantidade de operadores intervenientes. Se não existir essa coordenação, poderá surgir um mosaico de serviços fragmentados à escala regional ou nacional, hipotecando a continuidade dos serviços para além das fronteiras geográficas dos Estados e organizacionais dos operadores. Por último, constituiria, para os utentes, um novo obstáculo importante ao bom funcionamento do mercado interno.

O papel do sector privado no lançamento de novos serviços é essencial. Nesta perspectiva, a Comissão recomenda fortemente a criação de um quadro jurídico e comercial para a participação do sector privado e para a formação de parcerias entre operadores públicos e privados tendo em vista facilitar o desenvolvimento dos serviços de valor acrescentado de informação sobre o tráfego e a viagem.

Para além do programa Galileu, já descrito no livro branco, os projectos em curso ou a lançar são, principalmente, os seguintes:

A) A INTRODUÇÃO EM LARGA ESCALA DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS INTELIGENTES

Desde 1996, são apoiadas financeiramente pela União seis iniciativas euro-regionais, que envolvem os principais actores da gestão do tráfego na Europa. Estas iniciativas acompanham já a fase de introdução das tecnologias em catorze Estados-Membros e dão uma ênfase especial às necessidades dos utilizadores europeus. Com efeito, o equipamento da rede transeuropeia em infra-estruturas e sistemas telemáticos de recolha de dados e em centros de controlo do tráfego e/ou informação rodoviária é essencial para garantir a qualidade/fiabilidade das informações (por exemplo, sobre o tempo de percurso), do mesmo modo que é indispensável a cooperação entre entidades gestoras para oferecer um serviço contínuo e de qualidade aos utentes, seja em relação a trajectos locais ou regionais, às grandes partidas para férias ou fins-de-semana ou ao tráfego de pesados de mercadorias de médio ou longo curso. Nesta base, o desenvolvimento de planos de gestão do tráfego, de serviços de informação antes ou durante a viagem, de serviços de gestão das mercadorias, serviços de desempanagem e de intervenção de emergência e sistemas de portagem electrónica constitui uma prioridade e deverá dar um contributo útil para aliviar os efeitos da saturação da rede rodoviária.

Uma rede europeia de centros de gestão do tráfego e de informação rodoviária

Está em curso a criação, no horizonte 2003, de uma verdadeira rede europeia de centros de gestão do tráfego e de informação rodoviária; esta rede, que deverá cobrir toda a UE, permitirá oferecer aos utentes serviços de gestão do tráfego e de informação rodoviária de dimensão plenamente europeia. Esta rede está no centro do programa europeu de apoio financeiro à implantação (cerca de 200 milhões de euros de 2001 a 2006), que mobilizará 1 200 milhões de euros de investimentos de interesse europeu e gerará acções complementares à escala local, regional, nacional, transfronteiriça e europeia.

Os sistemas de portagem electrónica ou qualquer outro sistema de cobrança automática de taxas afiguram-se uma contribuição especialmente útil para permitir preços equilibrados. A sua implantação, em curso ou programada em vários países, mas não ainda necessariamente em bases técnicas interoperáveis, ilustra a oportunidade de uma acção europeia de tipo normativo. A aplicação de uma directiva que assegure a interoperabilidade deve ser acompanhada por um apoio financeiro comunitário à implantação destes sistemas.

B) O SISTEMA EUROPEU DE GESTÃO DE TRÁFEGO FERROVIÁRIO, ERTMS ⁽¹¹²⁾

Este sistema, desenvolvido no início dos anos 90 com o apoio constante da Comunidade, graças aos programas-quadro comunitários de investigação, representa um avanço sem precedentes. O projecto está a terminar os seus ensaios e procedimentos de certificação. Encontra-se presentemente na fase de lançamento de experiências-piloto na rede transeuropeia.

A principal função deste sistema automatizado é acompanhar e assegurar um espaçamento mínimo entre comboios. Permitirá a uma locomotiva percorrer as linhas europeias utilizando um único sistema de controlo-comando — enquanto, presentemente, há mais de 11 em serviço na Europa.

Encontrando-se vários países já a iniciar a fase operacional de instalação, nos próximos anos deverão equipar-se as principais linhas com este sistema. Quanto às aplicações de gestão do tráfego e de ajuda à exploração

⁽¹¹²⁾ European Rail Traffic Management System.

propriamente ditas, que serão indispensáveis para acompanhar o desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias, encontram-se ainda em fase de desenvolvimento e poderão receber apoio financeiro do programa-quadro de investigação atrás referido.

A implantação deste sistema será tanto menos onerosa quanto a directiva relativa à interoperabilidade da rede ferroviária de alta velocidade obriga a recorrer a especificações comuns para este tipo de sistema na construção de todas as novas linhas ⁽¹³⁾.

C) O TRÁFEGO AÉREO

Os ensaios operacionais e pré-operacionais, em especial no Atlântico Norte e nos sectores mediterrânicos, demonstraram o potencial de aumento da segurança por meio de informações de posição mais exactas e de melhores comunicações. A utilização de ligações para transmissão de dados permite igualmente às companhias aéreas e a outros operadores obterem dados operacionais a partir dos aviões em voo. Estes sistemas facilitarão a adopção das soluções «voo livre», que permitem determinadas funções de gestão de tráfego aéreo a partir do *cockpit*. As operações aeroportuárias exigem uma melhor integração e uma gestão das informações que permita aos vários controladores envolvidos nas diferentes fases de voo trocarem dados e preverem as suas operações e os movimentos de aviões. Estes sistemas de gestão e planificação, assim como os sistemas avançados de orientação e de comando dos movimentos de superfície nos aeroportos, melhorarão a capacidade destes, especialmente em situação de mau tempo, reduzindo a pressão sobre os controladores do tráfego aéreo.

Uma boa utilização das novas tecnologias é essencial para aumentar o espaço aéreo disponível (redistribuição do espaço entre civis e militares) e permitir uma gestão realmente europeia (planeamento dos sectores e das rotas aéreas). No passado, as decisões de investimento nos sistemas inteligentes foram muitas vezes tomadas com base em interesses industriais nacionais, tendo como resultado a restrição da compatibilidade técnica ou operacional dos centros e uma interoperabilidade limitada. Esta insuficiente interoperabilidade tem como consequência reduzir gravemente a eficácia e implicar custos suplementares, desde a fragmentação da formação profissional dos controladores até grandes dificuldades de coordenação operacional, passando por custos acrescidos de investimento e de manutenção.

A interoperabilidade no cerne do céu único europeu

O critério da interoperabilidade será um dos principais critérios da selecção e avaliação dos projectos para a rede transeuropeia. A montante, os ensaios realizados no quadro do programa de investigação deverão ser em grande escala.

D) A SEGURANÇA DO TRÁFEGO MARÍTIMO

Os riscos de acidente associados à concentração do tráfego nas principais vias marítimas europeias são especialmente elevados em determinadas zonas de convergência, como o estreito de Gibraltar e o corredor de Ouessant.

O acompanhamento e a gestão do tráfego por parte das autoridades costeiras ou portuárias são ainda, frequentemente, efectuados no plano local e as informações assim recolhidas não são, geralmente, valorizadas nem transmitidas aos outros centros, autoridades ou organismos competentes em relação ao trajecto seguido por um navio. No entanto, as tecnologias estão a evoluir no sector marítimo: sistemas de navegação e de acompanhamento automático dos navios, desenvolvimento de trocas telemáticas normalizadas, introdução de caixas negras no mercado, etc. Esta evolução permite múltiplas aplicações, não só no domínio da segurança e da luta contra a poluição, mas também na melhoria geral das condições do tráfego marítimo e portuário.

Uma rede transeuropeia de gestão e de informação para o tráfego marítimo

A Comissão aprovou uma proposta legislativa que prevê a criação de um sistema comunitário de acompanhamento e gestão das informações relativas ao tráfego, o qual permitirá identificar os navios que penetrem no espaço marítimo europeu, acompanhar o seu trajecto e promover um intercâmbio sistemático das informações recolhidas sobre os navios e suas cargas entre os vários actores do transporte marítimo (centros de

⁽¹³⁾ Todos os pedidos de financiamento de linhas de alta velocidade, no quadro do orçamento das redes transeuropeias, estão condicionados à garantia das autoridades nacionais de instalação do ERTMS nas linhas.

controlo do tráfego dos vários Estados-Membros, organismos responsáveis pelos salvamentos no mar ou pela luta contra a poluição, autoridades portuárias, etc.).

Nesta base, a criação de uma rede transeuropeia de gestão e de informação sobre o tráfego marítimo deverá reforçar a gestão e o controlo do tráfego, reduzindo a carga administrativa dos comandantes dos navios e melhorando a preparação e eficácia da resposta das autoridades marítimas quando confrontadas com acidentes ou riscos de poluição.

Comissão Europeia

Livro Branco — A Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010: a Hora das Opções

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2001 — 128 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-894-0345-4

