

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

COM(92) 494 final

Bruxelas, 2 de Dezembro de 1992

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

FUTURA EVOLUÇÃO

DA POLÍTICA COMUM DOS TRANSPORTES

Abordagem global relativa à
criação de um quadro
comunitário para uma
mobilidade sustentável

I. INTRODUÇÃO

ÍNDICE

I.	<u>INTRODUÇÃO : 1992 UM MARCO IMPORTANTE NA PCT n.ºs</u>	1- 9
II.	<u>A ECONOMIA DOS TRANSPORTES : ORIENTAÇÕES E TENDÊNCIAS</u>	
II.1.	Geral	10-12
II.2.	Modos	13-17
II.3.	Investimento e pressão a nível da capacidade	18-19
II.4.	Maiores pressões sobre o ambiente e outras	20-27
II.5.	Perspectivas, em especial relativamente ao ambiente	28
II.6.	A economia dos transportes	29-34
III.	<u>OBJECTIVOS E ÂMBITO DA POLÍTICA COMUM DOS TRANSPORTES : MOBILIDADE SUSTENTÁVEL PARA A COMUNIDADE NO SEU CONJUNTO</u>	
III.1.	Objectivos da Política Comum dos Transportes	35-39
III.2.	Abordagem global	40-45
IV.	<u>QUESTÕES E POSSÍVEIS RESPOSTAS</u>	
IV.1.	A conclusão, reforço e funcionamento correcto do mercado interno	
IV.1.a.	Generalidades	46-47
IV.1.b.	Aplicação das medidas de 1992	48-53
IV.1.c.	Regras do Tratado de aplicação geral	54-64
IV.1.d.	Evolução legislativa complementar do mercado interno	65-69
IV.1.e.	Informação e análise do funcionamento do mercado	70-74
IV.2.	Da eliminação dos obstáculos até a um sistema efectivamente integrado	
IV.2.a.	Desequilíbrios e ineficácias	
IV.2.a.1.	Desequilíbrios modais	75-85
IV.2.a.2.	Dimensão regional	86-90
IV.2.a.3.	Ambiente	91
IV.2.a.4.	O desafio	92

IV.2.b.	A PROCURA DE TRANSPORTES, A CONCORRÊNCIA INTERMODAL E A COMPLEMENTARIDADE ENTRE MODOS	
IV.2.b.1.	Restrições da capacidade e possíveis respostas	93-95
IV.2.b.2.	Custos, encargos e subvenções	96-103
IV.2.b.3.	Medidas complementares	104-117
IV.2.c.	DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS E REDES	
IV.2.c.1.	Introdução	118-122
IV.2.c.2.	Investigação e desenvolvimento	123-133
IV.2.c.3.	Desenvolvimento das redes transeuropeias	134-147
IV.2.d.	PROTECÇÃO E CONSERVAÇÃO DO AMBIENTE: MELHORIA DA DIMENSÃO AMBIENTAL	
IV.2.d.1.	Introdução	148-150
IV.2.d.2.	Principais problemas ambientais	151-155
IV.2.d.3.	Reacções ao Livro Verde	156-160
IV.2.d.4.	Resposta da Comunidade: a protecção ambiental como elemento integrado na PCT	161-184
IV.2.e.	A SEGURANÇA DOS TRANSPORTES PARA PROTECÇÃO DOS UTILIZADORES E DOS NÃO-UTILIZADORES	
IV.2.e.1.	Aspectos gerais	185-187
IV.2.e.2.	Segurança rodoviária: situação actual	188-204
IV.2.e.3.	Segurança marítima: situação actual	205-221
IV.2.e.4.	Aviação civil: segura mas susceptível de ser melhorada	222-240
IV.2.e.5.	Transporte de mercadorias perigosas em todos os modos	241-249
IV.2.f.	POLÍTICA SOCIAL E TRANSPORTES	
IV.2.f.1.	A política social da Comunidade e a dimensão social da PCT: instrumentos complementares	250-255
IV.2.f.2.	Principais áreas de actividade	256-285
IV.2.f.3.	Transporte das pessoas com mobilidade reduzida	286-288
IV.2.f.4.	Protecção e promoção do emprego	189-290
IV.3.	CONSOLIDAÇÃO DA DIMENSÃO EXTERNA DA PCT	
IV.3.a.	A dimensão externa: progressos alcançados	291-297
IV.3.b.	Problemas actuais	298-304
IV.3.c.	Competências da Comunidade no domínio externo	305-309

IV.3.d.	Nova abordagem: prioridades	310-323
IV.3.e.	Uma abordagem global dos sistemas e serviços de transporte na Europa	324-329
IV.3.f.	Organizações internacionais e convenções multilaterais	330-331
V.	<u>POLÍTICAS E PRIORIDADES COMUNITÁRIAS</u>	
V.1.	O programa de acção	332-335
V.1.a.	Quadro económico e regulamentar	336-357
V.1.b.	Harmonização técnica	358-362
V.1.c.	Investigação e desenvolvimento	363-367
V.1.d.	Redes transeuropeias	368-372
V.2.	Segurança para a protecção dos utilizadores e não utilizadores	373-380
V.3.	Ambiente	381-383
V.4.	Protecção social	384-389
V.5.	Relações externas	390

I. INTRODUCAO

1. O final de 1992 marcará um novo ponto de partida para a política comum dos transportes (PCT).
2. Durante muitos anos os progressos verificados a nível da realização da PCT foram lentos, especialmente se se tiver em atenção a importância dos transportes na economia comunitária.
3. O Tribunal de Justiça teve que intervir diversas vezes sobre questões básicas de interpretação das disposições do Tratado de Roma em matéria de transportes de modo a possibilitar a realização de progressos. Este processo atingiu o seu ponto culminante em 1985 quando o Tribunal declarou que o transporte interno de mercadorias e de passageiros deveria ser aberto a todas as empresas comunitárias independentemente da sua nacionalidade ou do seu local de estabelecimento.
4. O importante Acórdão de 1985 do Tribunal de Justiça coincidiu com o "Livro Branco" da Comissão sobre a realização do mercado interno, a qual entra agora na sua fase final na corrida para 1993. Na altura, a Comissão colocava os transportes no primeiro plano dos elementos necessários à realização do mercado interno, reconhecendo que a eliminação das restrições ao fornecimento de serviços de transportes era essencial para que a eliminação dos restantes obstáculos administrativos, técnicos, fiscais, aduaneiros e outros entraves ao comércio pudesse ser plenamente realizada.
5. O Acto Único, que se seguiu, acelerou o processo de decisão ao introduzir o voto por maioria em questões relacionadas com a política de transportes marítimos ou aéreos.
6. Desde então, a PCT desenvolveu-se rapidamente, tendo incluído um vasto conjunto de medidas, acções e iniciativas destinadas a promover a criação do mercado único dos serviços de transportes. O resultado final deste processo, que surge agora como uma realidade palpável em toda a Comunidade, consiste na criação de um novo mercado mais aberto, livre de burocracias e de restrições quantitativas desnecessárias, mas mantendo simultaneamente as garantias necessárias para assegurar uma concorrência leal. Outras componentes importantes desta nova realidade são um maior grau de competitividade, um melhor desempenho financeiro e uma eficácia acrescida por parte das empresas de transportes, bem como a melhoria do funcionamento e da qualidade dos sistemas de transporte, incluindo a segurança, fiabilidade e o conforto dos passageiros. Foram também adoptadas medidas com vista à protecção do ambiente, tendo-se também dado os primeiros passos em matéria de investigação e desenvolvimento relativos aos transportes e infra-estruturas de transportes. As relações de transporte com países terceiros começaram também a ser negociadas a nível da Comunidade.
7. A aplicação do Tratado da União Europeia decidida em Maastricht confirmará e dará simultaneamente um novo impulso à evolução da PCT. As medidas destinadas a melhorar a segurança dos transportes foram pela primeira vez alvo de um reconhecimento explícito. As disposições sobre redes transeuropeias e sobre a coesão económica e social fornecem uma nova base para a contribuição comunitária a nível do estabelecimento e desenvolvimento de infra-estruturas de transportes. O novo título sobre a indústria sublinha a necessidade de criação de condições que assegurem a concorrência das empresas comunitárias. Simultaneamente, o Tratado da União põe em relevo, de acordo com o princípio da subsidiaridade, que a PCT deve consistir em acções que

não possam ser adequadamente realizadas pelos Estados-membros agindo individualmente e, por conseguinte, em virtude da sua dimensão ou dos seus efeitos, possam mais facilmente ser realizadas a nível comunitário.

8. Por conseguinte, 1992 representa um marco importante na evolução da PCT. Partindo de uma política vocacionada essencialmente para a conclusão do mercado interno através da eliminação de obstáculos administrativos artificiais ao fornecimento de serviços, pretende-se ir em direcção a uma política mais completa destinada a assegurar o correcto funcionamento dos sistemas de transportes da Comunidade, com base num mercado interno no contexto do qual quaisquer restrições ou distorções que ainda subsistam devem ser eliminadas o mais rapidamente possível, tendo simultaneamente em conta os novos desafios que se podem colocar à política dos transportes no período após 1992. Um dos mais importantes desafios consiste na integração dos objectivos ambientais, tal como estabelecido no Tratado da União. A identificação global dos novos desafios e a medida em que os mesmos necessitam de uma resposta a nível da Comunidade constitui o primeiro passo para o desenvolvimento da PCT da Comunidade até ao final da década e no início do séc. XXI.
9. O objectivo do presente documento consiste em apresentar uma abordagem global relativamente a estas questões que permita aos interessados e em especial às instituições políticas da Comunidade considerá-las no seu conjunto, antes de serem lançadas, a partir de 1993, novas iniciativas.

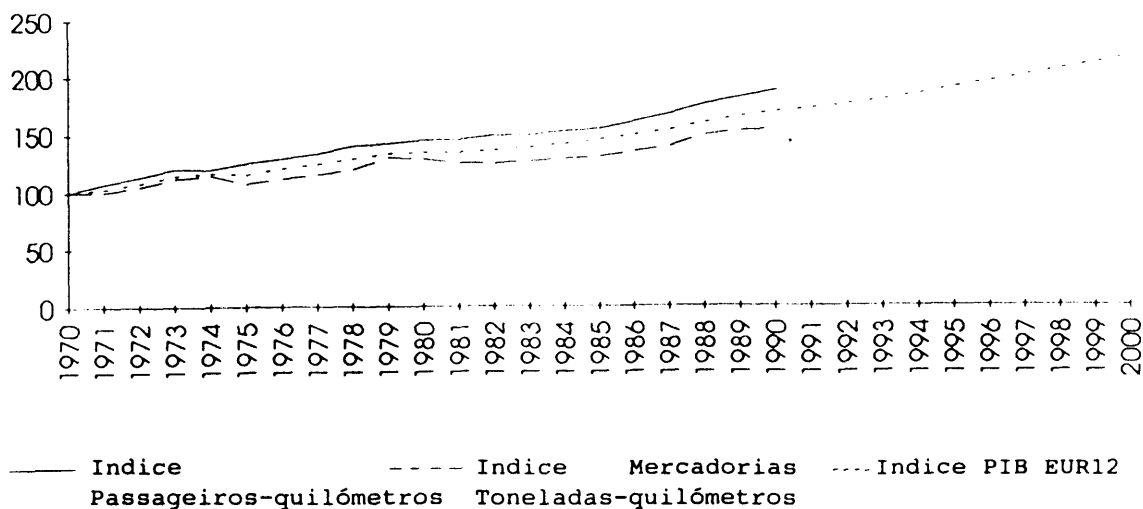
II . A ECONOMIA DOS TRANSPORTES : ORIENTAÇÕES E TENDÊNCIAS

II.1. Generalidades

10. Os transportes são uma indústria de crescimento, dependendo o seu desenvolvimento do desenvolvimento do conjunto da economia. Apesar de algumas variações regionais e de diferenças a nível da evolução dos diferentes modos de transporte, a procura de transportes registou, desde os anos 70, um crescimento praticamente ininterrupto. Em geral, a procura de transportes de mercadorias e passageiros acompanha o crescimento do PIB, apesar de haver indícios de que taxas de crescimento do PIB mais baixas podem conduzir a um crescimento desproporcionalmente menor da actividade de transportes, e taxas de crescimento do PIB mais elevadas a um crescimento desproporcionalmente maior da actividade de transportes. Desde 1970 o crescimento económico na Comunidade foi, em média, de 2,6% em termos reais. Durante o mesmo período, as taxas de crescimento dos serviços de transportes foram, em média, de 2,3% para as mercadorias e 3,1% para os passageiros.
11. Considera-se geralmente que contribuem para este crescimento os seguintes factores principais:
 - . as alterações da estrutura da indústria transformadora provocaram uma transferência da localização das instalações de zonas urbanas para novas zonas industriais, contribuindo para uma dispersão das actividades económicas; estas alterações foram ampliadas pelo processo contínuo de integração económica na Comunidade;
 - . as alterações verificadas a nível dos métodos de produção da indústria transformadora conduziram cada vez mais a uma redução de existências e a transportes flexíveis, diversificados, rápidos e adaptados, com uma redução da dimensão dos carregamentos e um aumento da frequência dos envios;
 - . o aumento cada vez maior da indústria de serviços e das suas empresas dotadas de diversas instalações provocaram um rápido aumento da mobilidade profissional em curtas, médias e longas distâncias;
 - . o aumento dos rendimentos líquidos disponíveis e as alterações demográficas provocaram um aumento do número de automóveis privados e de viagens de férias e de lazer.
12. Prevê-se que este modelo geral de crescimento da procura se continue a registar se se mantiver o crescimento económico. Embora a simples extrapolação das tendências anteriores não deva ser tomada como uma previsão daquilo que inevitavelmente acontecerá, a Figura 1 indica quais as pressões às quais o sistema de transportes da Comunidade terá de se adaptar se se mantiverem as actuais tendências. Deve notar-se que a tendência registada em relação às mercadorias subestima o provável crescimento do tráfego, uma vez que a dimensão média dos carregamentos continua a baixar ao mesmo tempo que a frequência dos mesmos está a aumentar.

Figura 1

Tendências a nível do transporte de mercadorias e passageiros *



* Taxa anual de crescimento projectado do PIB até ao ano 2000 de 2,7% por ano

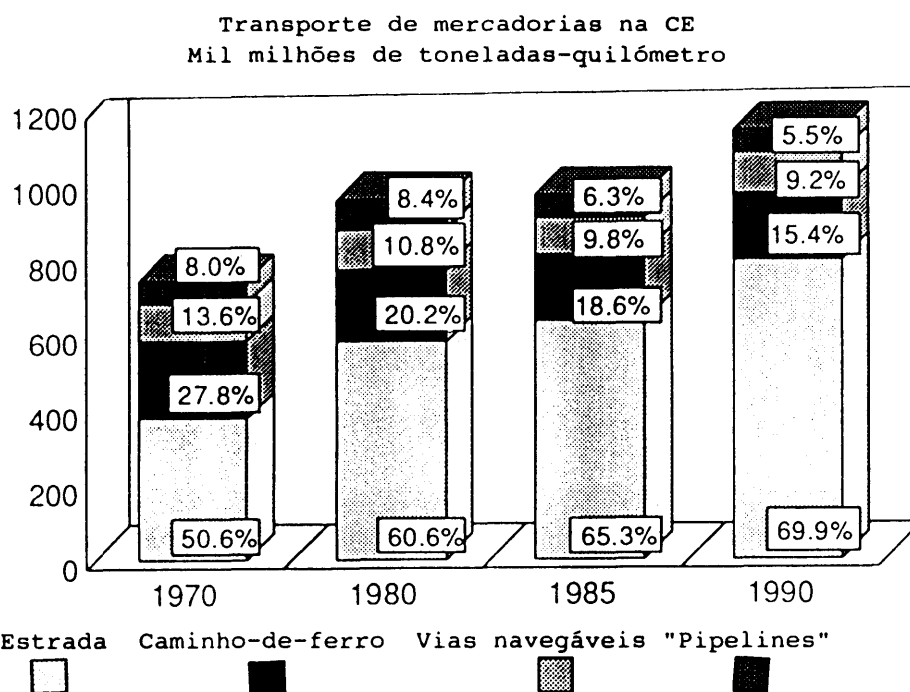
II.2. Modos

13. No entanto, o desenvolvimento, na Comunidade, do transporte de mercadorias e de passageiros não se verificou de modo uniforme em relação aos vários modos de transporte.
14. No que respeita às mercadorias, (tal como se indica na Figura 2 e no Quadro I em anexo) o aumento da actividade dos transportes⁽¹⁾ foi bastante superior a 50% nos últimos 20 anos, sendo os transportes rodoviários responsáveis pela maior parte deste aumento:
 - . os transportes por navegação interior aumentaram ligeiramente de volume em termos absolutos, mas em termos relativos baixaram, cerca de um terço, para 9%;
 - . os transportes ferroviários diminuíram 15% em termos absolutos e baixaram, em termos relativos, de 28% para 15%;
 - . o transporte por "pipelines" aumentou ligeiramente em termos absolutos, mas a sua percentagem relativa baixou para 6%;
 - . os transportes rodoviários, com taxas de crescimento anuais substanciais, mais do que duplicaram em termos absolutos e representam actualmente cerca de 70% de toda a actividade de transportes.

(1) Em t-km excluindo o transporte marítimo e após adaptações em virtude da adesão de Espanha e de Portugal. Os transportes marítimos não se prestam normalmente às medidas convencionais da actividade transportadora, nomeadamente t-km, sendo normalmente medidos apenas em termos de tonelagem total.

O transporte marítimo sempre constituiu um dos principais modos de transporte em termos de tonelagem nas grandes rotas, principalmente internacionais. Após um crescimento de cerca de 35% em termos de volume entre 1975 e 1985, o volume de mercadorias transportadas não tem apresentado desde então grandes alterações em termos absolutos. O transporte marítimo é de especial importância para o comércio entre Estados-membros, sendo pelo menos 30% de todas as mercadorias transportadas por mar, mas é muito menos significativo a nível do transporte nacional dentro dos Estados-membros, pois apenas cerca de 2% a 3% das mercadorias são transportadas por mar muito embora, de uma forma geral, as distâncias percorridas sejam substancialmente maiores.

Figura 2



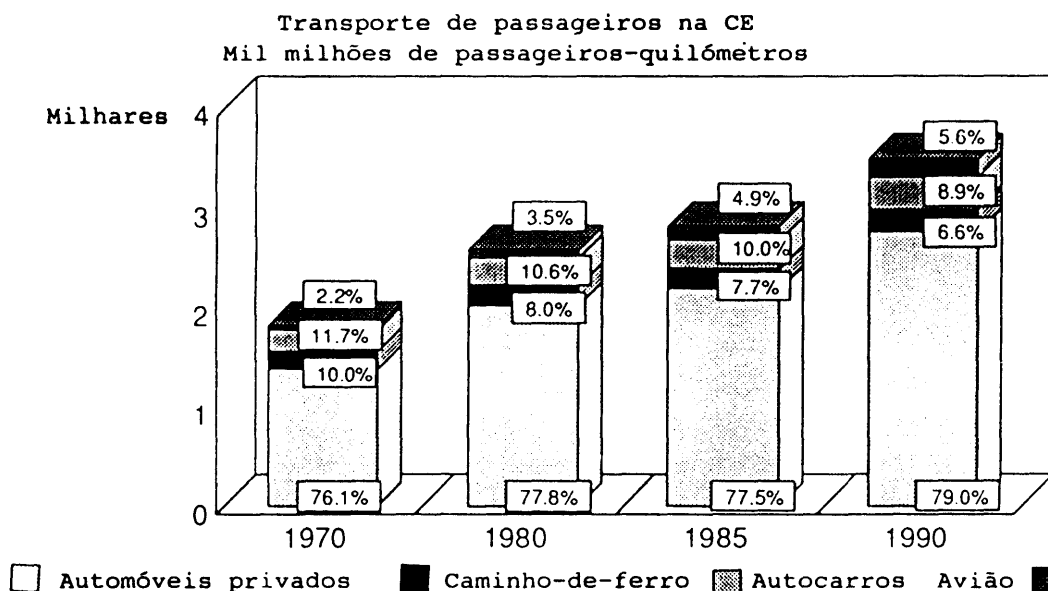
15. Em matéria de transporte de passageiros, verificou-se tal como indicam a Figura 3 e o Quadro II em anexo,⁽²⁾ um aumento de mais de 85% nos últimos 20 anos, sendo a maior parte deste aumento atribuível à utilização de automóveis privados:

- . apesar de o transporte ferroviário ter aumentado cerca de 25% em termos absolutos, a sua percentagem relativa baixou de cerca de 10% para entre 6 e 7% do total do transporte de passageiros;
- . do mesmo modo, o transporte em autocarro aumentou em termos absolutos, em cerca de 45%, mas a sua percentagem relativa baixou de 3% para menos de 9%;
- . o transporte aéreo, apesar de representar, actualmente, apenas cerca de 6%, registou a taxa de crescimento mais elevada e mais que quadruplicou em termos absolutos ao longo do período em questão;

(2) Em passageiros/km após adaptações em virtude da adesão de Espanha e Portugal.

- a maior parte dos aumentos registados a nível do transporte total de passageiros deve-se à utilização de automóveis privados que, em termos absolutos, duplicou. Apesar de, em 1970, constituir já o modo de transporte predominante, com 76%, a sua percentagem aumentou ainda para 79%.

Figura 3



16. Uma análise mais pormenorizada⁽³⁾ indica que o transporte rodoviário de mercadorias sempre se realizou ao longo de curtas distâncias: 66% de todas as mercadorias são transportadas num raio de 50 km e mais de 20% em distâncias entre 50 km e 150 km, restando apenas 14% que correspondem a distâncias superiores. Apesar de não existirem dados completos sobre o transporte de passageiros em automóveis privados, algumas indicações relativas a dois grandes Estados-membros⁽⁴⁾ apontam para a predominância do transporte de curta distância. Verificou-se, num dos países, que metade das viagens de passageiros em automóvel eram realizadas ao longo de uma distância inferior a cinco quilómetros e apenas um quarto em percursos superiores a dez quilómetros. Os dados relativos ao outro país indicam que os automóveis privados são utilizados, em média, apenas em 2,7 viagens por ano ao longo de uma distância superior a 200 km e que metade dos automóveis privados nunca percorrem essa distância. O transporte ferroviário de mercadorias é utilizado sobretudo para distâncias médias. Apesar de apenas se dispôr de informações pormenorizadas sobre o tráfego ferroviário nacional nos Estados-membros, estima-se que apenas menos de metade de todos os transportes ferroviários nacionais e internacionais percorrem distâncias superiores a 150 km e cerca de 15% distâncias superiores a 500 km. As características do transporte por vias navegáveis interiores levam a que a maior parte das mercadorias na Comunidade sejam transportadas ao longo de médias distâncias.

(3) Com base em: Eurostat, transporte de mercadorias - Estrada, 1989

(4) OEST, Synthèse, Maio 1992, Paris
Socialdata GmbH, Munchen

17. Apesar de os factores que afectam o desenvolvimento das actividades de transporte serem complexos pensa-se que, na ausência de novas medidas políticas, este desenvolvimento possa continuar a concentrar-se no transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros. Prevê-se que o transporte aéreo de passageiros continue, de um modo geral, a aumentar a taxas superiores à taxa de crescimento do PIB, principalmente em virtude do baixo ponto da partida, do crescimento das relações comerciais e industriais a nível de base entre as diferentes regiões da Comunidade e da alteração dos padrões das viagens de férias, em virtude do aumento dos rendimentos disponíveis. No entanto, se se verificarem determinadas condições, incluindo a aplicação de medidas políticas específicas aos transportes, os padrões poderão evoluir de modo diferente. Por exemplo, dados recentes relativos aos Países Baixos apontam para uma estabilização a nível da utilização do automóvel e para um aumento contínuo do tráfego ferroviário de passageiros⁽⁵⁾.

É actualmente incerta a medida em que tal evolução pode vir a alterar a tendência geral.

II.3. Investimento e pressão a nível da capacidade

18. Muito embora a procura de transportes tenha registado um aumento, o investimento em infra-estruturas de transporte interior na Europa⁽⁶⁾ expresso em termos de percentagem do Produto Nacional Bruto diminuiu na realidade, entre 1975 e 1980, de 1,5% para 1,2%, mas tal diminuição parou no início dos anos 80, tendo a percentagem relativa do investimento permanecido em cerca de 1% ao longo de toda a década⁽⁷⁾.
19. Apesar de se verificarem flutuações de ano para ano, a importância relativa dos investimentos em todos os modos de transporte⁽⁸⁾ nos anos 1980 e 1989 revela que:

- . o transporte rodoviário representou apenas ligeiramente mais de 66% de todos os investimentos, com uma ligeira tendência para baixar;
- . a percentagem do transporte ferroviário aumentou ligeiramente para cerca de 23%;
- . as percentagens relativas aos portos e às vias navegáveis baixaram respectivamente, de 5 para 3,5% e de 2% para 1,5%;
- . os aeroportos foram os que mais beneficiaram com os investimentos, tendo registado um aumento substancial de 2,9% para 5,6%.

O aumento da procura de transportes e o relativo declínio nos investimentos em infra-estruturas de transporte interior fizeram aumentar a pressão, em especial no que se refere à capacidade das redes rodoviárias e ferroviárias que, em muitos locais, atingiram o seu ponto de saturação. Mesmo os grandes investimentos no sector dos aeroportos se revelaram insuficientes, resultando igualmente, em

(5) "Auto's in Nederland" - Central Bureau van de Statistiek, Sept. 92

(6) Incluindo as novas construções, ampliações, reconstruções e renovações.

(7) Fonte: CEMT-Tendências de investimento em infra-estruturas de transportes nos países da CEMT e na década de oitenta, CEMT/COM (91) 9. cap. 4.

(8) Excepto "Pipelines".

combinação com mecanismos insatisfatórios de controlo do tráfego aéreo, numa pressão sobre as capacidades existentes.

II.4. Maiores pressões sobre o ambiente e outras

20. O aumento da actividade de transporte não só conduz a pressões a nível das capacidades, mas levanta também questões ambientais de âmbito mais vasto. Os efeitos, sobre os transportes, da evolução económica e tecnológica verificada ao longo das últimas duas décadas fizeram aumentar as áreas de conflito entre os transportes e o ambiente. Estas áreas de conflito são o consumo de energia, a poluição operacional, a intrusão visual, o congestionamento e os riscos inerentes ao transporte de mercadorias perigosas.
21. Desde o início dos anos 70 que os transportes passaram a constituir um factor fundamental a nível do consumo de energia não renovável. Ao longo das últimas duas décadas o consumo de energia dos transportes rodoviários aumentou em 103%, o que representa um crescimento médio anual de 3,8%, ao passo que o consumo de energia dos transportes aéreos aumentou de aproximadamente 93%, um aumento médio de 3,6% por ano.
22. Os dados disponíveis relativos à poluição atmosférica provocada pelo transporte rodoviário registaram um aumento substancial ao longo das últimas duas décadas no que se refere a um certo número de poluentes. Os mais importantes são as emissões de dióxido de carbono (CO₂), o principal "gás de estufa" artificial expelido pelos veículos a motor, o qual aumentou em 76% entre 1971 e 1989, um aumento médio anual de 3,2%.

Meios de transporte	Percentagem das emissões de CO ₂ por sector de transporte em relação ao total	
1. Estrada: total	79,7%	
- automóveis privados		55,4%
- veículos de mercadorias		22,7%
- autocarros		1,6%
2. Aviação	10,9%	
3. Caminhos-de-ferro: total	3,9%	
- passageiros		2,8%
- mercadorias		1,1%
4. Vias navegáveis	0,4%	
5. Outros transportes	4,3%	

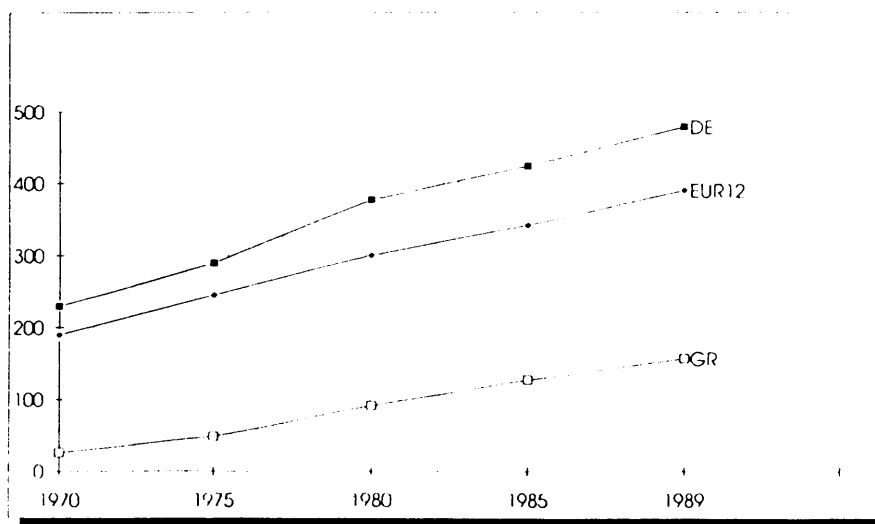
Fonte: consultor TNO⁽⁹⁾

(9) TNO Policy Research, Possible Community Measures Aiming at Limiting CO₂ Emissions in the Transportation Sector, Delft, August 1991, p. 6-7.

Os outros poluentes incluem:

- . a emissão óxido de azoto (NOx), que contribui indirectamente para o "efeito de estufa" e directamente para as chuvas ácidas e para a formação do ozono troposférico e que registaram um aumento de 68%;
 - . partículas prejudiciais à saúde humana que aumentaram de 106%;
 - . emissões de hidrocarbonetos (HC) que contribuem para o "efeito de estufa" e para a formação do ozono troposférico, que podem ter efeitos carcinogêneos e que aumentaram de 41%.
23. As tendências indicam que, na hipótese de se continuar com uma actividade económica como a actual, o consumo de energia e a produção de CO₂ pelo sector de transportes aumentarão provavelmente de 24,6% entre 1990 e o ano 2000⁽¹⁰⁾.
24. Os transportes também provocam uma poluição da água e do solo e constituem uma fonte de ruído e de vibrações.
25. As infra-estruturas de transportes provocam uma intrusão dos terrenos com um impacto permanente e muitas vezes irreversível a nível da paisagem e do ambiente urbano.
26. Os transportes são responsáveis por cada vez mais situações de congestionamento. Entre 1970 e 1989 o volume do tráfego rodoviário (em veículos-Kms) duplicou quer em relação aos automóveis privados quer aos veículos de mercadorias (um crescimento médio anual de cerca de 3,7%). Um dos principais factores que contribuiu para este crescimento foi o aumento da aquisição de automóveis na Comunidade. Com base nas tendências verificadas desde 1975 prevê-se que o número de automóveis na Comunidade aumente, entre 1990 e 2010, de 25% a 30%.
27. Para além dos efeitos acima referidos, a actividade dos transportes constitui também a causa de danos físicos a pessoas e bens, incluindo acidentes mortais. É impossível quantificar os custos económicos resultantes, mas, apesar dos progressos verificados em termos da prevenção de acidentes ao longo dos últimos anos, constituem ainda uma pesada carga financeira e não só, a suportar pela sociedade no seu conjunto.

Automóveis por 1000 habitantes



(10) A energia na Europa, perspectivas para o futuro, Comissão das Comunidades Europeias, Setembro de 1992.

II.5. Perspectivas, em especial relativamente ao ambiente

28. As previsões para o futuro quanto ao crescimento da procura no domínio dos transportes, indicam que, na hipótese de se manter a actual actividade comercial e contando com um ambiente económico relativamente favorável, a expansão do sector rodoviário deverá ser bastante dinâmica. Nestas circunstâncias, parece provável verificar-se uma quase duplicação da procura de transportes rodoviários de passageiros e de mercadorias. Apesar de os progressos tecnológicos e das medidas já tomadas reduzirem o impacto ambiental, na ausência de outras acções políticas, pode ocorrer um agravamento da situação em relação à poluição, nomeadamente às emissões de CO₂, ao congestionamento e aos acidentes. Mesmo que um crescimento económico mais lento provoque, por algum tempo, uma diminuição do ritmo da deterioração, o risco de o desenvolvimento do sector dos transportes se tornar, a médio ou a longo prazo, insustentável devido ao seu grande impacto ambiental, continua a ser real.

II.6. A economia dos transportes

29. Muito embora a dimensão e o desenvolvimento da actividade dos transportes coloque problemas, revela também a importância deste sector para a contínua prosperidade da economia comunitária.
30. A indústria dos serviços de transportes, que sofreu apenas ligeiras alterações desde o início dos anos 80, representou cerca de 4% do Produto Nacional Bruto⁽¹¹⁾. Se se tiverem em conta o transporte por conta própria e privado esta percentagem eleva-se para 7 a 8%. Os valores relativos ao emprego recolhidos ao longo da última década reflectem a evolução da importância relativa dos modos de transporte, registando-se apenas alterações menores a nível do número total de empregados assalariados que representam entre 4 e 5% do total da mão-de-obra assalariada⁽¹²⁾. Em 1991, um total de cerca de 5,6 milhões de pessoas trabalhavam na indústria dos transportes, segundo a distribuição, por sectores, abaixo indicada.

Sector dos transportes	Número total de postos de trabalho em cada sector (x 1000) da Comunidade
1. Caminhos-de-ferro	897,8
2. Vias navegáveis	24,2
3. Transporte rodoviário e outros tipos de transporte terrestre	2509,0
4. Marítimo	217,3
5. Aviação	349,6
6. Actividades afins	1569,9
TOTAL	5567,8

Fonte: Cálculo baseado num relatório sobre a mão-de-obra na Comunidade, 1991

(11) Eurostat, transportes, estatísticas anuais 1989, p. 3; algumas estimativas são superiores.

(12) Eurostat, Estatísticas de base 1991, p. 120.

31. A indústria dos equipamentos de transporte⁽¹³⁾ constitui um dos principais sectores industriais na Comunidade em termos de volume de negócios, apenas ultrapassada pela indústria alimentar. O seu sector mais importante é constituído pela indústria dos veículos a motor, incluindo peças e acessórios, a qual representou mais de três quartos da produção do sector em 1989, seguida da indústria aeroespacial com 14%⁽¹⁴⁾. Após a segunda crise petrolífera no início dos anos 80, observou-se um escasso crescimento até 1985. No entanto, a partir de 1985 e até há pouco tempo, taxas de crescimento bastante superiores, em especial nas indústrias dos veículos a motor e aeronáutica, constituíram alguns dos principais catalizadores do crescimento contínuo em toda a economia comunitária, quer em virtude do seu próprio crescimento, quer devido ao facto de a indústria de equipamentos de transporte constituir um dos principais clientes de um grande número de outros sectores industriais entre os quais as indústrias do ferro, do aço e do metal, da engenharia mecânica e das indústrias eléctrica, do plástico e química. A evolução técnica verificada em todos os sectores da indústria dos equipamentos de transportes transformou-a numa indústria de ponta em termos de inovação tecnológica, da qual beneficia um vasto conjunto de outras indústrias.
32. Estima-se em 2,6 milhões o número de pessoas empregadas pela indústria dos equipamentos de transporte⁽¹⁵⁾, o que representa cerca de 6,5% do total do emprego industrial na Comunidade. Estima-se que, na Comunidade, um em cada dez empregos depende directa ou indirectamente do sector dos veículos a motor, desde as oficinas de manutenção e de reparação até fornecedores de terceiros.
33. Para além de constituir, por si só, uma indústria importante, a indústria dos equipamentos de transporte é de importância vital para o bom funcionamento de outras indústrias transformadoras e de serviços que dependem da disponibilidade de equipamentos de transporte modernos e eficazes.
34. Por último, a indústria dos serviços de transporte é essencial para a integração da Comunidade, para o seu rendimento económico e para a mobilidade dos seus cidadãos. Os problemas das regiões mais periféricas demonstram que as desvantagens geográficas podem ser exarcebadas pela insuficiência de transportes, que tem como consequência para as economias afectadas uma falta de competitividade e dificuldades a nível do estabelecimento de contactos de mercado. Se o sistema de transportes da Comunidade deixasse de funcionar adequadamente em virtude das pressões de crescimento, tal não deixaria de ter um sério impacto negativo em toda a Comunidade.

(13) Veículos a motor (incluindo peças e acessórios), construção naval, material rolante para caminhos-de-ferro, ciclomotores e motociclos, equipamento aeroespacial.

(14) Panorama das indústrias Comunitárias 1991-1992, Capítulo 13. A produção relativa dos outros sectores é: construção naval 4,5%, caminhos-de-ferro e tranvias 1,6%, bicicletas e motociclos 1,3%, outros 2%.

(15) Dados relativos a 1989; Panorama das Indústrias Comunitárias. Suplemento estatístico 1992, Capítulo 13.

**III.OBJECTIVOS E AMBITO DA POLITICA
COMUM DOS TRANSPORTES:
MOBILIDADE SUSTENTÁVEL PARA A
COMUNIDADE NO SEU CONJUNTO**

III.1. OBJECTIVOS DA POLÍTICA COMUM DOS TRANSPORTES

35. Em conformidade com o artigo 74º do Tratado CEE os objectivos fundamentais da PCT são os do próprio Tratado. Estes objectivos são enunciados no artigo 2º e, segundo o Acordo de Maastricht, consistem na promoção, em toda a Comunidade, de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros. Para além disso, conforme estabelecido pelo Tribunal de Justiça Europeu no Acórdão 167/73⁽¹⁶⁾, o artigo 74º, referindo-se expressamente aos artigos 2º e 3º, estabelece a aplicação das disposições gerais do Tratado ao sector dos transportes, excepto no caso de derrogações específicas. As disposições específicas sobre transportes não estabelecem regras que contrariem as disposições fundamentais do Tratado, tais como as que se referem ao estabelecimento de um mercado comum, contribuindo, muito pelo contrário, para as aplicar e complementar.
36. O desenvolvimento da PCT também deve dar resposta a um conjunto de questões de carácter mais vasto tais como a diminuição dos recursos naturais e a degradação ambiental a nível global. Mesmo antes da Cimeira do Rio, a Comunidade comprometeu-se, na Declaração de Dublin de Junho de 1990, a aplicar os princípios do desenvolvimento sustentável. Esse compromisso foi desenvolvido pela Comissão no seu Quinto Programa da Acção sobre o Ambiente, e que identificou a importância da integração das questões do ambiente e dos recursos nas políticas sectoriais. O sector dos transportes reveste-se de especial importância neste contexto. O "efeito de estufa", por exemplo, directamente ligado à utilização de energia e às emissões de CO₂, é sem dúvida de enorme importância. A Comunidade estabeleceu objectivos claros para a estabilização dos níveis de CO₂ e o sector dos transportes constitui um elemento importante a nível dos esforços necessários para alcançar o objectivo da estabilização dos níveis de 1990 até ao ano 2000. Por último, nos termos do Acordo de Maastricht, o artigo 130r do Tratado obriga a Comunidade a integrar a protecção ambiental na definição e aplicação de outras políticas comunitárias, incluindo a dos transportes.
37. Para além disso, a formulação e a aplicação da PCT deverá, em conformidade com o artigo 130 do Acordo de Maastricht, ter em devida conta o reforço da coesão económica e social da Comunidade, em especial através da redução das disparidades entre regiões e do atraso das regiões menos favorecidas. A relação entre a melhoria das infra-estruturas de transporte e a acessibilidade das diversas regiões deve ser vista à luz das consequências de que se pode revestir para a planificação das áreas residenciais e dos núcleos de emprego, as zonas de produção e as áreas de consumo, bem como o volume do tráfego e a sua organização. O fornecimento de infra-estruturas de transporte, incluindo projectos dentro das zonas assistidas, e o desenvolvimento das redes transeuropeias deverão ser cuidadosamente planeadas de modo a eliminar desequilíbrios e garantir uma mobilidade eficaz.
38. No que se refere ao domínio dos transportes, estes objectivos exigem, por conseguinte, o desenvolvimento de políticas destinadas a assegurar que o sector dos transportes beneficie completamente das disposições do Tratado sobre o mercado único e que as diferentes componentes

⁽¹⁶⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4.4.74; Processo n.º 167/73; CTJE. 1974, p. 367.

geográficas da Comunidade beneficiem de sistemas de transportes que forneçam serviços de modo eficaz, seguro e nas melhores condições ambientais e sociais possíveis, respeitando integralmente os objectivos da política comunitária do ambiente.

39. A eficácia dos transportes exige que, com base num funcionamento correcto do mercado interno, num desenvolvimento de redes transeuropeias de transportes e nas possibilidades oferecidas pelas melhores tecnologias disponíveis, as pessoas e as empresas tenham acesso a meios de deslocação que, na medida do possível, correspondam em termos de qualidade e desempenho, às suas necessidades e expectativas. O acesso a tais recursos deve realizar-se ao mais baixo custo possível, tendo em conta a sua manutenção e desenvolvimento a longo prazo. Simultaneamente, os serviços de transportes devem ser seguros tanto do ponto de vista do utilizador como de terceiros que estejam sujeitos a riscos. Devem também ser fornecidos em condições que promovam a coesão social da Comunidade.

Por último, os sistemas de transporte devem contribuir para a protecção do ambiente e, em especial, para a solução das principais ameaças ambientais tais como o "efeito de estufa" e para um desenvolvimento sustentável. A realização de todos estes objectivos implica que, como regra geral, todos os utilizadores dos transportes devem suportar os custos integrais, internos e externos, dos serviços de transporte que utilizam mesmo se, em alguns casos, tais custos forem suportados pela sociedade de modo a auxiliar os mais necessitados. A internalização dos custos externos, em especial, deve constituir um dos principais elementos de uma política de transportes que integre a protecção do ambiente.

III.2. ABORDAGEM GLOBAL

40. Esta abordagem, que pode ser resumida como a procura de uma mobilidade sustentável, exige um programa global que inclua:
- a) O reforço contínuo e o funcionamento correcto do mercado interno de modo a facilitar a livre circulação de mercadorias e pessoas na Comunidade;
 - b) Uma transição da eliminação de obstáculos regulamentares artificiais para a adopção de um equilíbrio correcto de políticas que promova o desenvolvimento coerente de sistemas integrados de transportes para o conjunto da Comunidade, utilizando a melhor tecnologia disponível;
 - c) O reforço da coesão económica e social através da contribuição prestada pelo desenvolvimento de infra-estruturas de transporte ao nível da redução das disparidades entre as regiões e do estabelecimento de ligações entre as regiões insulares, encravadas e periféricas e as regiões centrais da Comunidade;
 - d) Medidas destinadas a garantir que o desenvolvimento destes sistemas contribua para um modelo de desenvolvimento sustentável respeitando o ambiente e, em especial, contribuindo para a solução dos principais problemas ambientais, tais como a limitação do CO₂;
 - e) Acções destinadas a promover a segurança;
 - f) Medidas no domínio social;

g) O desenvolvimento, sempre que necessário, de relações adequadas com países terceiros, dando prioridade àqueles nos quais o transporte de mercadorias ou de pessoas seja de importância para o conjunto da Comunidade.

41. A adopção de um tal programa global exige uma análise das questões que surgem no sector dos transportes de modo a identificar aquelas em que pode ser necessária uma iniciativa da Comunidade, tendo em conta o princípio da subsidiaridade. Quais as acções que devem ser propostas a nível comunitário, porque apenas a Comunidade pode resolver o problema ou porque está melhor colocada para o fazer?

Nos próximos capítulos pretende-se encontrar uma resposta para esta questão no que se refere a cada uma das principais áreas de actividade que constituem o programa global, em conformidade com os seguintes princípios decorrentes das disposições do Acordo de Maastricht⁽¹⁷⁾.

42. No que respeita à preparação de novas acções comunitárias no domínio dos transportes, deve estabelecer-se uma distinção entre as matérias relativamente às quais a Comunidade dispõe de competência exclusiva e aquelas em que as competências são repartidas com os Estados-membros.
43. No que se refere às áreas de competência exclusiva, nomeadamente a realização e funcionamento do mercado interno no domínio dos serviços de transporte e relações de transportes com países terceiros, que assumem uma importância cada vez maior, a Comunidade é obrigada a realizar os objectivos que lhe foram atribuídos, sendo a necessidade de acção estabelecida pelo próprio Tratado. No entanto, e mesmo nestas áreas, as acções comunitárias não devem, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, ir além do que é necessário para alcançar os objectivos do Tratado, devendo o modo de intervenção da Comunidade ser avaliado sob este ponto de vista.
44. Nas áreas de competências repartidas tais como as redes de transporte e certos aspectos de segurança, é em primeiro lugar necessário estabelecer a necessidade de uma acção comunitária, tendo em conta o contexto da acção no âmbito do sistema do Tratado. No domínio dos transportes, diversas possíveis iniciativas poderão contribuir para o funcionamento harmonioso do mercado interno dos serviços de transportes, a política comum dos transportes, a obrigação de integrar a protecção ambiental e acções comuns de coesão económica e social. Nestas áreas, o empenhamento político com vista a uma acção comunitária é muito forte. Para além disso, deverão ser aplicados, de modo a distinguir as questões relativamente às quais se justifica uma acção comunitária, critérios tais como as dimensões transfronteiras de um problema de transportes, a dificuldade de os Estados-membros poderem resolver isoladamente a questão, juntamente com o risco de distorções da concorrência se o fizerem, e o valor acrescentado e custo limitado de acções complementares a nível regional ou nacional, por parte da Comunidade. Mais uma vez, será também necessário, numa segunda fase, avaliar o modo de intervenção da Comunidade, em conformidade com o princípio da proporcionalidade. A utilização de instrumentos relativamente flexíveis tais como linhas de orientação para as redes e medidas afins, bem como o desenvolvimento contínuo de abordagens eficazes de modo a permitir a realização de objectivos comunitários através de organizações e instrumentos internacionais demonstrarão ser extremamente úteis neste contexto.

(17) Para uma explicação mais completa pode consultar-se o Princípio da Subsidiaridade, SEC (92) 1990 final, 27 de Outubro de 1992.

45. No que respeita à gestão e controlo das acções comunitárias, o objectivo consistirá, tal como no passado, na máxima descentralização compatível com a realização dos objectivos e obrigações comunitárias. Pela sua própria natureza, a utilização da directiva e de linhas de orientação no que se refere às redes facilitará esta tarefa. Em matéria de controlos, para além das áreas em que a Comunidade dispõe de responsabilidade própria, como é o caso do orçamento comunitário ou a aplicação da legislação comunitária pelos Estados-membros, será atribuída especial importância à acção das autoridades nacionais, tendo a intervenção comunitária por objectivo um aumento da eficácia desses controlos sempre que tal se revele necessário.

IV. QUESTÕES E POSSÍVEIS RESPOSTAS

IV.1 A CONCLUSÃO, REFORÇO E FUNCIONAMENTO CORRECTO DO MERCADO INTERNO

IV.1.a. Generalidades

46. A adopção da legislação necessária para a realização de um mercado interno no sector dos transportes, em conformidade com o Acto Único Europeu, está agora praticamente realizada. Estará assim em vigor um quadro legislativo que forneça uma base jurídica, em especial para o fornecimento de serviços de transportes sem discriminações em virtude da nacionalidade ou local de estabelecimento. Uma vez que as regras gerais sobre o direito de estabelecimento também se aplicam aos transportes e como as restrições de capacidade foram em grande parte eliminadas ou limitadas apenas a medidas de salvaguarda, as empresas de transporte devem, por conseguinte, poder beneficiar do mercado interno e funcionar do modo que julguem mais eficaz. Podem fazê-lo com base em condições de concorrência que foram harmonizadas num certo número de domínios, tais como os requisitos de segurança, as especificações técnicas e as normas profissionais. Para além disso, o transporte por conta própria de pessoas e de mercadorias, efectuado quer por indivíduos quer por empresas, foi também libertado de muitas das restrições a que estar submetido. Esta liberdade foi também facilitada através iniciativas tais como as regras comuns sobre seguros e cartas de condução, bem como no domínio da segurança, normas harmonizadas relativas, por exemplo, ao porte do cinto de segurança.
47. A conclusão, o reforço e o funcionamento correcto do mercado único dos serviços de transporte continuará sem dúvida a constituir uma das componentes principais da PCT.

IV.1.b Aplicação das medidas de 1992

48. Em primeiro lugar é necessário assegurar que as medidas adoptadas no âmbito do programa de 1992 para a realização do mercado interno sejam correctamente aplicadas, não devendo subestimar-se a magnitude desta tarefa. A legislação contém disposições cuja aplicação exige mais do que a simples eliminação de restrições nas legislações nacionais.
49. No domínio do transporte interno, por exemplo, podem surgir situações relativamente às quais possa ser necessário empregar os mecanismos de crise previstos para o transporte rodoviário de mercadorias e de pessoas.
50. No domínio dos caminhos-de-ferro, os direitos de acesso às infra-estruturas concedidos aos grupos internacionais de caminhos-de-ferro e para fins do transporte combinados internacional, implicam que os grupos e as empresas em causa celebrem acordos não discriminatórios sobre as variadas questões administrativas, técnicas e financeiras necessárias para assegurar uma gestão correcta e segura do respectivo tráfego⁽¹⁸⁾. A celebração de tais acordos pode levantar questões de alguma complexidade e sensibilidade. Por esse motivo é necessário que a Comissão esteja em contacto com as entidades directamente envolvidas de modo a poder ajudá-las a encontrar o mais depressa possível soluções viáveis, processo esse que já teve início. Tendo em conta as discussões já iniciadas, a Comissão decidirá se serão ou não necessárias outras acções e a forma de que as mesmas se devem revestir.

(18) Artigo 10º da Directiva 91/440/CEE do Conselho de 29.7.91 (JO L 237, 24.8.91).

51. No domínio da aviação civil, a Comissão tem um certo número de responsabilidades no que se refere à execução do terceiro pacote de liberalização, podendo ter que pronunciar-se sobre a interpretação correcta da legislação sobre a concessão de licenças a transportadoras aéreas sempre que os certificados de operador aéreo tenham sido recusados pelas autoridades nacionais responsáveis pela concessão de licenças⁽¹⁹⁾. Pode também ter que decidir se são justificadas as decisões tomadas pelas autoridades nacionais e que restringem o exercício dos direitos de tráfego por razões de distribuição do tráfego entre aeroportos no âmbito de um sistema aeroportuário ou por existirem sérios problemas de congestionamento ou ambientais⁽²⁰⁾. Por último, a Comissão pode ter que decidir sobre queixas relativas a tarifas aéreas excessivamente elevadas ou a diminuições contínuas dos níveis das tarifas que causem prejuízos generalizados⁽²¹⁾. Neste sentido publicará, na forma adequada, os métodos que pretende utilizar para avaliar se as tarifas aéreas são demasiado elevadas ou demasiado baixas. Tal permitirá aos interessados prever como funcionará o mecanismo de queixas reduzindo assim o número de queixas injustificadas.
52. Para além destas tarefas específicas, a aplicação correcta da legislação comunitária deverá ser verificada no que se refere a todos os modos e, se necessário, serão tomadas medidas para assegurar a conformidade das legislações, regulamentos e procedimentos administrativos nacionais. Para além disso, para evitar que sejam contrariados os efeitos esperados das medidas de 1992, terá de se assegurar que instalações tais como os portos, os aeroportos e os terminais de contentores possam ser utilizados tão eficazmente quanto possível em condições de acesso e de utilização não discriminatórias.
53. Afinal de contas, faz pouco sentido passar tantos anos a adoptar legislação comunitária se, uma vez adoptada, a mesma não for tomada a sério e não for correctamente aplicada. Deve no entanto notar-se que, no domínio dos transportes, esta actividade consiste principalmente em assegurar a conformidade das regulamentações nacionais com a legislação e objectivos comunitários e não em intervenções em processos envolvendo determinadas empresas de transporte ou transacções, uma vez que estes são sobretudo da responsabilidade das autoridades nacionais e locais. As possíveis intervenções no domínio da aviação civil relativamente à emissão de licenças, rotas e tarifas são as excepções necessárias, mas não a regra. As mesmas foram consideradas necessárias pelo legislador comunitário de modo a assegurar que algumas decisões importantes possam ser sujeitas a uma verificação independente.

IV.1.c. Regras do Tratado de aplicação geral

54. O correcto funcionamento do mercado interno no sector dos transportes é garantido não só pelas disposições do capítulo do Tratado relativo aos transportes, mas também pelas suas regras de aplicação geral, em especial as da concorrência⁽²²⁾. O sector dos transportes poderá, com efeito, colocar problemas especiais a este respeito ao longo dos próximos anos.

(19) Artigo 13º do Regulamento do Conselho (CEE) n.º 2407/92 de 23.7.92 (JO L 240, 24.8.92).

(20) Artigo 8º e 9º do Regulamento do Conselho (CEE) n.º 2408/92 de 23.7.92 (JO L 240, 24.8.92).

(21) Artigo 7º do Regulamento do Conselho (CEE) n.º 2409/92 de 23.7.92 (JO L 240, 24.8.92).

(22) Acórdão do Tribunal de Justiça de 30.4.86, Processos conjuntos 209-213, CTJE, 1986, p. 1457.

55. Em primeiro lugar, as características económicas e técnicas das actividades de transporte podem levantar questões relativas à aplicação correcta das regras da concorrência. Os sistemas de transportes baseados na exploração de redes únicas tendem para situações de monopólio ou de oligopólio. Os sistemas integrados, incluindo em especial os transportes intermodais, podem exigir um esforço de cooperação através de acordos entre diferentes operadores económicos. As obrigações de serviço público tendem a envolver a concessão de direitos especiais ou exclusivos correspondentes. Por último, as entidades transportadoras dependem frequentemente de financiamentos públicos, incluindo subvenções, alguns das quais podem não ser compatíveis com o funcionamento do mercado interno. Todas estas tendências significam que a aplicação das regras da concorrência no domínio dos transportes é de importância fundamental para a eficácia do sector e que, simultaneamente, devem continuar a ter em conta as suas características específicas.
56. Em segundo lugar, num futuro próximo, os mercados de transportes na Comunidade abrir-se-ão gradualmente a um maior grau de concorrência não só em relação aos serviços entre Estados-membros, mas também no interior dos seus anteriores mercados nacionais, muitos dos quais são tradicionalmente protegidos. Este processo de liberalização provocará importantes alterações à medida que os operadores e os responsáveis políticos se forem adaptando à escala e aos desafios de um verdadeiro mercado único. Prevê-se que os operadores mais dinâmicos realizem economias no que se refere às dimensões e âmbito das suas empresas de modo a defenderem as suas actuais posições no mercado e explorarem as novas oportunidades que vão surgindo. Também se procurará um aumento da produtividade através da modernização tecnológica, uma vez que algumas destas alterações estão também associadas a uma resposta da indústria às exigências ambientais e de segurança.
57. Deste modo pode-se prever que o sector dos transportes sofrerá importantes alterações estruturais que incluirão a chegada de novos operadores a certos mercados e, simultaneamente, novas relações entre empresas de transportes, bem como diferentes tipos de concentrações. Serão feitos novos investimentos nos sectores público e privado. Prevê-se que as entidades competentes a nível nacional e regional dêem a sua assistência a este processo de adaptação através dos diferentes meios de que dispõem, incluindo medidas financeiras, e que nalguns casos estarão dentro do âmbito do disposto no Tratado em matéria de auxílios. As políticas da Comunidade sobre concentrações, acordos e acções concertadas entre empresas, terão consequentemente um papel vital a desempenhar. O mesmo é válido tanto em relação aos auxílios de Estado como em relação aos direitos especiais e exclusivos. A Comunidade deve garantir que o processo de adaptação ao mercado único seja efectuado em condições que evitem distorções de mercado, permitam aos participantes uma oportunidade razoável para competir e permitam aos utilizadores beneficiarem das vantagens decorrentes de organizações industriais competitivas. Estes elementos são essenciais à realização do objectivo fundamental da Comunidade no domínio dos transportes: sistemas de transporte que forneçam serviços eficazes, seguros e nas melhores condições ambientais e sociais possíveis.
58. A Comunidade dispõe já de uma série de instrumentos relativos aos auxílios de Estado no sector dos transportes, alguns dos quais datam dos anos 60. Situações semelhantes em diferentes subsectores são muitas vezes tratadas de modos diversos, enquanto os mais recentes desenvolvimentos nem sempre são correctamente reflectidos. Os instrumentos devem deste modo ser reexaminados com vista à sua racionalização e actualização.

59. No que respeita à transparência, a Comissão tenciona desenvolver um inventário dos auxílios em vigor em benefício de todos os modos de transporte. Tal permitirá que sejam feitas avaliações periódicas sobre a dimensão e natureza dos apoios financeiros públicos ao sistema de transporte. Para permitir que tal inventário seja um reflexo melhor da forma com os diferentes auxílios são concedidos, o mesmo proporá também medidas destinadas a aumentar, se for caso disso, a transparência da contabilidade financeira das entidades responsáveis pelo fornecimento das infra-estruturas e serviços de transportes. Foi o que se conseguiu já fazer no que se refere às empresas de caminhos-de-ferro e, noutros subsectores, as informações já disponíveis podem muito bem ser suficientes. Mas existem domínios nos quais as informações disponíveis deixam muito a desejar, tornando difícil a avaliação da dimensão e impacto dos auxílios de Estado, por exemplo, quando as autoridades públicas efectuem investimentos em infra-estruturas que podem ser compatíveis com as regras da concorrência. Os portos e outros terminais são um exemplo deste tipo de situação. Serão, por conseguinte, preparadas medidas com vista a aumentar a transparência da suas contabilidades, tendo em conta os diferentes tipos de organização dos portos e os seus variados estatutos jurídicos. É essencial uma transparência básica deste tipo para uma aplicação correcta das disposições comunitárias relativas aos auxílios.
60. No domínio da notificação de novos auxílios deveria ser possível trabalhar simultaneamente em duas direcções.
61. Por um lado, é desejável alargar a categoria de auxílios que não exigem uma notificação e um exame prévios em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado. Os Regulamentos 1191/69 e 1107/70 prevêem, para alguns tipos de auxílios no domínio dos transportes interiores, nomeadamente aqueles que constituem uma compensação de obrigações de serviço público, que os mesmos apenas estão sujeitos à exigência de serem posteriormente notificados. Agora que foi reconhecida a necessidade e legitimidade das obrigações de serviço público no domínio da aviação civil e da cabotagem marítima no contexto do programa de 1992, deve considerar-se a possibilidade de propôr um tratamento idêntico para tais áreas. Tais isenções reconheceriam que este tipo de auxílios não perturba o funcionamento normal do mercado e podem, por conseguinte, ser decididos pelas autoridades a nível nacional ou local.
62. Deve também considerar-se, neste contexto, a elaboração de uma proposta para a adopção de uma regra "de minimis" aplicável, de um modo geral, aos auxílios concedidos no sector dos transportes, a qual em virtude da sua dimensão limitada também não deverá ter efeitos negativos a nível do funcionamento do mercado interno.
63. Na direcção inversa, os factos demonstraram que os auxílios assumem diversas formas, nem sempre evidentes, especialmente no contexto de operações financeiras complexas relativas à abertura de mercados anteriormente fechados à concorrência ou à privatização de empresas de transportes. Será por conseguinte dada atenção ao desenvolvimento de regras que clarifiquem as exigências de notificação prévia no caso de algumas operações deste tipo de modo a assegurar que seja notificada qualquer intervenção financeira que constitua de facto um auxílio.

64. Por último, as orientações que a Comissão publicou⁽²³⁾ relativamente aos critérios que utiliza para avaliar os auxílios de Estado, serão revistas de modo a adaptá-las às condições actuais. Também se aproveitará a oportunidade para examinar se não serão necessárias quaisquer outras alterações à actual legislação comunitária. Tais exercícios revestem-se de especial valor uma vez que fornecem às autoridades nacionais e locais e aos operadores de transporte em causa, uma indicação sobre o âmbito permitido para as medidas projectadas para os apoiar especialmente nos períodos de adaptação a novas condições. Tendo em conta as características muito diferentes dos diversos subsectores dos transportes, também será necessário abordar separadamente cada subsector, muito embora tomando como base princípios comuns que assegurarão a coerência da abordagem geral da PCT no que se refere aos auxílios. A questão dos auxílios no contexto do transporte intermodal é analisada mais pormenorizadamente no capítulo IV.2.b. mais adiante.

IV.1.d. Evolução legislativa complementar do mercado interno

65. A adopção das medidas incluídas no programa de 1992 não marcará o fim da legislação comunitária relativa ao mercado interno dos serviços de transportes.
66. Algumas medidas adoptadas com vista ao mercado interno prevêem já a continuação da actividade legislativa. Por exemplo, no domínio dos caminhos-de-ferro, estão previstas outras acções tendo em conta o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro, em especial, no domínio do transporte internacional de mercadorias⁽²⁴⁾. Disposições semelhantes foram também ou serão adoptadas no que se refere, nomeadamente, a um sistema permanente de observação dos mercados para o transporte de mercadorias por caminho-de-ferro, estrada e vias navegáveis; serviços rodoviários de passageiros; vias navegáveis; e, no sector marítimo, regulamentação relativa às tripulações para a cabotagem insular e quaisquer outras medidas necessárias no contexto da liberalização da cabotagem. O programa de acção constante do Anexo III identifica medidas deste tipo.
67. Nos casos em que a actual legislação comunitária prevê expressamente outra actividade legislativa, a Comissão tenciona apresentar as propostas necessárias à luz das condições existentes no momento. Determinará também, tendo em conta a dimensão de proporcionalidade inerente ao princípio da subsidiaridade, qual a melhor maneira de realizar os objectivos em questão.
68. A Comissão procederá também a uma revisão do funcionamento da legislação comunitária com vista a determinar se os objectivos do mercado interno em matéria de serviços de transportes estão a ser eficazmente alcançados. Para além disso, a legislação comunitária inclui também obrigações de a Comissão rever o funcionamento da legislação comunitária apesar de não conter qualquer referência explícita a possíveis iniciativas futuras. Por exemplo, são pedidos relatórios sobre a aplicação dos regulamentos do Conselho no que se

(23) Memorando n.º 3 sobre a evolução da política nos transportes aéreos da Comunidade, COM (84) 72, final, Anexo IV - "Medidas financeiras e fiscais relativas às operações de navegação com navios registados na Comunidade" SEC (89) 921 final.

(24) Artigo 14.º da Directiva do Conselho 91/440/CEE de 29.7.91 (JO L 237, 24.8.91).

refere ao acesso ao mercado e às tarifas no domínio da aviação civil⁽²⁵⁾. O mesmo se aplica à execução dos regulamentos de 1986 sobre navegação⁽²⁶⁾ e à regulamentação sobre questões sociais no domínio do transporte rodoviário tais como a relativa aos períodos de condução⁽²⁷⁾. O possível acompanhamento destes relatórios com propostas de iniciativas será decidido na altura conveniente.

69. Para além disso, o programa de 1992 incidiu em prioridades conhecidas. Contudo, os problemas que foram postos de lado por terem uma importância secundária, ou que simplesmente não foram previstos, podem agora merecer uma certa atenção. Será necessário estabelecer, em função das condições actuais ou das condições que se venham a verificar no futuro, qual o tipo de iniciativa que melhor pode realizar os objectivos do Tratado. As áreas que exigem uma análise incluem a aviação em geral, os serviços de taxi, os transportes de segurança, as ambulâncias, os transportes por conta própria e o aluguer de veículos a motor. No que respeita à harmonização, a abertura dos mercados nacionais exige um exame contínuo da necessidade de medidas comunitárias para resolver os problemas que as medidas de liberalização não resolvem por si próprias através do funcionamento do mercado interno. Na verdade, estes problemas podem agravar-se em virtude do desenvolvimento da concorrência directa entre operadores sujeitos a sistemas regulamentares nacionais ou regionais ainda divergentes em matérias tão diversas como a organização do mercado, impostos e outros encargos, requisitos técnicos, obrigações sociais, ambientais e de segurança, regimes de responsabilidade civil, etc. Estas questões são analisadas com maior profundidade nos próximos capítulos, uma vez que é necessário examiná-las à luz dos principais acontecimentos com um impacto decisivo sobre o desenvolvimento do sistema de transportes da Comunidade e, consequentemente, sobre as disposições da PCT no que se refere ao funcionamento do mercado interno em matéria de serviços de transportes.

IV.1.e. Informações e análise do funcionamento do mercado

70. A justificação de futuras iniciativas e o seu possível conteúdo dependem, em grande medida, da disponibilidade de informações relevantes sobre o funcionamento do mercado dos serviços de transporte e dos diferentes sistemas de transportes de que o mesmo depende. Tal aplica-se às medidas que dizem directamente respeito ao funcionamento do mercado e também a outros possíveis desenvolvimentos da PCT.
71. Em relação às estatísticas sobre o transporte interior de mercadorias, a recolha da informações estatísticas é coordenada pelo Eurostat em conformidade com quatro directivas do Conselho⁽²⁸⁾. As informações são obtidas pelos institutos nacionais de estatísticas ou pelas administrações nacionais de transportes em relação aos transportes rodoviários e por vias navegáveis e pelas empresas de caminho-de-ferro em relação aos dados sobre transportes ferroviários.

(25) Artigo 13º do Regulamento 2408/82 (JO L 240 de 24.8.92) e Artigo do Regulamento 2409/92 (JO L 240 de 24.8.92).

(26) Artigo 11º do Regulamento (CEE) nº 4055/86 de 22.12.86 (JO L 378 de 31.12.86).

(27) Nº 1 do Artigo 16º do Regulamento (CEE) nº 3820/85 de 20.12.85 (JO L 370, 31.12.85).

(28) Directiva do Conselho 78/546/CEE de 12.06.78 (JO L 168/29, 26.06.78)

Directiva do Conselho 89/462/CEE de 18.07.89 (JO L 226/8, 03.08.89)

Directiva do Conselho 80/1177/CEE de 04.12.80 de 04.12.80 (JO L 350/23, 23.12.80).

Directiva do Conselho 80/1119/CEE de 17.11.80 (JO L 339/30, 15.12.80)

A responsabilidade pela recolha dos dados e a metodologia do levantamento compete e continuará a competir essencialmente aos Estados-membros e às suas redes nacionais de fontes estatísticas.

72. Existem informações actualmente dispersas, incompletas, inconsistentes e, frequentemente, com um nível de qualidade muito desigual. O sistema "temporário" de observação dos mercados de transporte de mercadorias por caminhos-de-ferro, estrada e vias navegáveis continua em vigor em conformidade com a resolução do Conselho de 21 de Março de 1992⁽²⁹⁾ a fim de fornecer informações sobre a evolução dos mercados de transporte interior. Nos outros sectores não existem mecanismos deste tipo e as informações são recolhidas quando as circunstâncias o exigem a partir de uma variedade de fontes incluindo os serviços de estatística, institutos de investigação, consultores, organizações industriais e operadores de transportes. Foi sugerido que, de modo a melhorar tal situação, fosse criado um observatório de transportes, com vista ao fornecimento sistemático de informações relevantes.
73. No entanto, o trabalho que está actualmente a ser feito para alargar o Sistema Europeu de Informações Estatísticas sobre Transportes baseia-se numa abordagem global destinada a melhorar a comparabilidade entre os diferentes modos de transporte e toma em consideração todos os modos. Está a ser desenvolvido um esforço significativo para alargar a cobertura do trabalho estatístico existente para incluir, no âmbito do Programa-quadro sobre estatísticas, outros sectores de transportes tais como o transporte combinado, marítimo, aéreo e de passageiros bem como a segurança dos transportes.
74. Apesar de serem desejáveis novas iniciativas neste domínio, tais como as acções lançadas com vista à criação de um Centro Europeu de Análise Prospectiva sobre Infra-estruturas, não seria prático tentar centralizar a função de recolha e de análise de todos os dados sobre transportes num "observatório" central tal como foi proposto. Em vez disso seria preferível promover a cooperação dos organismos envolvidos nesta área, existentes ou a criar, desenvolvendo uma rede entre os mesmos. Para tal fim será efectuado, ao abrigo do programa EURET, um levantamento dos dados nacionais e uma recolha de outros dados e previsões com vista à avaliação das possibilidades de cooperação e coordenação. À luz dessa avaliação, serão tomadas iniciativas partindo da base já existente. O futuro do actual sistema comunitário de observação do mercado deve ser decidido com base nestes desenvolvimentos.

IV.2 DA ELIMINAÇÃO DOS OBSTÁCULOS ATÉ A UM SISTEMA EFECTIVAMENTE INTEGRADO

IV.2.a. DESEQUILÍBRIOS E INEFICÁCIAS

IV.2.A.1 DESEQUILÍBRIOS MODAIS

75. Tal como foi referido no capítulo II, o desenvolvimento económico, a importância crescente dos serviços e grandes alterações sociais e económicas têm contribuído para uma expansão considerável do sector dos transportes. A realização do mercado interno, incluindo a eliminação das restrições à cabotagem, a criação do Espaço Económico Europeu e a evolução para uma economia de mercado nos países da Europa

(29) JO N° C 86/4 de 7 de Abril de 1992

Central e Oriental, e na antiga União Soviética contribuirão certamente para uma expansão ainda maior. A expansão do sector dos transportes provocou contudo diversos problemas: o crescimento produziu ou exacerbou um certo número de desequilíbrios e de ineficácias no conjunto do sistema de transportes e também em cada um dos modos de transporte. Apesar do considerável sucesso dos transportes a nível da satisfação da procura, a integração inadequada dos modos impede aos utilizadores algumas alternativas práticas aos serviços actuais. A capacidade inadequada em alguns modos produz congestionamentos e prejuízos ambientais ao mesmo tempo que, em outros modos, existem capacidades sub-utilizadas. Redes inadequadas ou incompletas provocam engarrafamentos nalgumas zonas; noutras, impedem uma completa integração das regiões periféricas no mercado único.

Estes desequilíbrios e ineficácias não causam apenas dificuldades e frustrações, são inaceitáveis para um segmento cada vez maior da opinião pública. Se não forem corrigidos, ameaçam prejudicar o desenvolvimento da Comunidade, atrasando o processo de integração económica e afectando negativamente a sua competitividade internacional.

Sector rodoviário

76. Uma das razões importantes que estiveram na origem dos desequilíbrios e das ineficácias é o facto de os utilizadores dos transportes não terem sido adequadamente confrontados com a totalidade dos custos das suas actividades e de a construção das infra-estruturas de transportes não ter estado à altura das necessidades existentes. A tomada de decisões caso por caso forneceu pois resultados abaixo do nível óptimo do ponto de vista social, distorcendo o equilíbrio entre a procura e a oferta de transportes, quer entre modos quer no interior de cada modo. Uma vez que os preços não reflectem a totalidade do custo social dos transportes, a procura tem sido artificialmente elevada. Se forem adoptadas políticas de preços e de infra-estruturas adequadas, estas ineficácias tenderão a desaparecer com o tempo.
77. Os transportes rodoviários registaram um crescimento mais rápido do que os outros modos, tendência que se continua, em geral, a verificar. Para além disso, as distâncias das viagens rodoviárias, tanto para passageiros como para mercadorias são, na maior parte dos casos, relativamente pequenas, tornando mais difícil a concorrência de soluções alternativas. O automóvel e os camiões privados tornaram-se, por conseguinte, os principais meios de transporte provocando congestionamento nas principais estradas e centros urbanos. A actual situação do tráfego em muitos centros urbanos e conurbações é de saturação completa ou quase completa. Um maior desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias não resolverá, por si só, o problema, muito embora em muitas áreas tal se apresente como uma necessidade premente. Noutras áreas, a construção de novas infra-estruturas defronta-se nalguns casos com significativos obstáculos de ordem física e política. Para além disso, associado ao aumento contínuo do número de automóveis e de camiões está um inevitável aumento da poluição e do número de mortos e de feridos em acidentes rodoviários, nem sempre compensados pelas melhorias técnicas ou outras a nível da protecção do ambiente e da segurança.

Sector ferroviário

78. No caso dos caminhos-de-ferro, o tráfego e os destinos sofreram alterações com o desenvolvimento de um certo tipo de tráfego, nomeadamente urbano e intercity, e uma diminuição de um outro tipo de tráfego, nomeadamente nas antigas zonas industriais e nas que sofreram um declínio populacional. Um investimento insuficiente em infra-estruturas deu origem a um certo número de pontos de saturação na rede ferroviária. No entanto, a entrada em serviço de novos troços de linhas de alta velocidade e o encerramento de muitos serviços pouco utilizados criaram uma capacidade excessiva, mesmo se esse excesso de capacidade nem sempre está disponível onde é mais necessário. As reduções a nível do material rodante conduziram a uma redução dos recursos disponíveis que poderiam rapidamente ser utilizados. No entanto, no futuro, o desenvolvimento da rede de alta velocidade libertará mais capacidades no que se refere às linhas existentes que, mediante pequenos investimentos, poderão ser utilizadas para o transporte de mercadorias em longas distâncias ou para outros novos serviços.

Sector das Vias navegáveis

79. As vias navegáveis são especialmente eficientes no que se refere ao tráfego a granel, mas não foram ainda completamente exploradas por outros mercados; as possibilidades são limitadas pela acessibilidade a vias navegáveis adequadas e bem equipadas tais como o Reno e o Ródano. Os dados disponíveis mostram que a rede europeia de vias navegáveis será, no seu conjunto, capaz de dar vazão a um fluxo de tráfego muito superior ao actual, desde que sejam feitos investimentos realistas a nível de manutenção e obras que melhorem a rede actual, em especial com vista à eliminação de alguns dos principais engarrafamentos e a estimular o transporte, especialmente ao longo dos eixos Norte-Sul e para Leste em direcção aos novos "Länder" Alemães e à Europa Oriental e Central. É especialmente necessário melhorar as instalações de manipulação de modo a acompanhar o aumento do tráfego de contentores e promover a expansão deste sector.

Sector aéreo

80. As elevadas taxas de crescimento do tráfego aéreo dentro, para ou a partir da Europa provocaram grandes tensões em certas partes da infra-estrutura de transportes aéreos. Problemas resultantes da natureza fragmentada e não normalizada dos sistemas de gestão e de controlo do tráfego aéreo (ATM/ATC) na Europa e da divisão do espaço aéreo coincidem com uma enorme falta de pistas disponíveis e de capacidades dos terminais em alguns dos principais aeroportos. A estrutura do espaço aéreo da Comunidade, limitado pelos sistemas fixos de rotas de tráfego aéreo civil, pela atribuição de enormes parcelas do espaço aéreo para fins militares, pela separação dos sistemas de controlo do tráfego aéreo segundo sistemas nacionais e pelo facto do controlo do tráfego aéreo comercial em rota não se aplicar geralmente abaixo dos 10.000 pés, constitui um obstáculo importante a quaisquer melhorias em termos de capacidade e de eficácia. Os atrasos do tráfego aéreo em períodos de grande movimento pioraram ao longo dos anos e apresentam agora um nível inaceitável, prevendo-se um sério agravamento no futuro. As pressões concorrenciais que levam as companhias aéreas a optar por uma maior frequência de voos com aeronaves de menores dimensões e redes do tipo radial podem contribuir para agravar ainda mais o problema.

81. A ampliação física das capacidades das infra-estruturas no domínio dos transportes aéreos é muitas vezes dificultada por um período de planeamento extremamente longo e uma sensibilidade significativamente acrescida em relação ao impacto ambiental do movimento das aeronaves. Uma melhoria a curto prazo, através de uma melhor utilização das capacidades existentes é atrasada pela falta de um nível técnico e economicamente significativo de intermodalidade, em especial entre o sector ferroviário e aéreo.

Sector marítimo

82. O sector dos transportes marítimos desempenhou e continuará a desempenhar um papel importante a nível do transporte de mercadorias entre Estados-membros. No entanto, a utilização do modo marítimo é frequentemente ditada por factores geográficos, tais como a existência de uma travessia marítima necessária, onde os modos terrestres não constituem uma alternativa. Deverá ser plenamente explorada a potencial contribuição dos transportes de curta distância, em concorrência com os modos terrestres, em especial agora que a cabotagem vai proporcionar novas oportunidades de serviços na periferia marítima da Comunidade. Em vez dos trajectos combinados habituais marítimos-ferroviários/marítimos-rodoviários, envolvendo travessias marítimas mais curtas e percursos ferroviários/rodoviários mais longos, uma viagem marítima mais longa poderia reduzir consideravelmente as viagens terrestres. Os obstáculos que impedem a exploração do potencial do transporte costeiro incluem os custos de manipulação e os atrasos a nível da transferência de mercadorias entre modos, os atrasos nos portos devidos a factores enumerados mais abaixo, processos complexos de documentação, exigências dos clientes para entregas a tempo, sistemas de responsabilidade contratual no caso de acidentes e a fraca imagem de grande parte da navegação de curta distância tradicional. A esta lista deve também acrescentar-se o papel relativamente insignificante do transporte de curta distância a nível das actuais redes de transporte combinado e o facto de as possibilidades da navegação costeira não terem ainda sido completamente exploradas, em parte devido às restrições a nível da cabotagem.
83. Ao falar-se de transportes marítimos deve fazer-se uma referência especial aos portos de mar, que desempenham um papel fundamental a nível do fornecimento de instalações de transbordo para outros modos de transporte. A falta de capacidade básica não constitui um problema geral dos portos da Comunidade. A concorrência entre portos de diferentes países e dentro do mesmo país teve como consequência a criação de capacidades para fazer face à procura e ser superior à mesma. No entanto, existem portos nalgumas regiões da Comunidade, nomeadamente na Irlanda e na periferia Sul, onde o investimento em novas infra-estruturas e ligações às redes interiores foi descurado, especialmente no que se refere ao fornecimento de equipamentos para dar resposta à procura cada vez maior de mercadorias que têm que ser entregues rapidamente e em datas precisas. Juntamente com dificuldades de organização e operacionais, estas deficiências contribuíram para criar uma situação na qual o "hinterland" de alguns portos do Mar do Norte se estende muito longe para Sul Ocidente, mesmo até ao Sul dos Alpes, gerando um tráfego interior que noutras circunstâncias não procuraria percorrer distâncias tão longas.
84. Para além disso, a procura de serviços rápidos e fiáveis reflecte-se na tendência contínua de os métodos tradicionais de manipulação de mercadorias serem substituídos pela utilização de contentores, que oferecem vantagens em termos de velocidade, fiabilidade e segurança.

As previsões disponíveis sobre o tráfego de contentores apontam para um crescimento de cerca de 30% entre 1990 e 1995. As mesmas vantagens aparecem ainda mais nitidamente no caso do tráfego RORO e a utilização deste tipo de serviço tem crescido rapidamente nas curtas e médias travessias marítimas dentro da Europa. Para acompanhar o desenvolvimento contínuo deste tipo de tráfego rápido serão provavelmente necessárias novas instalações. A experiência anterior demonstra que nos maiores portos da Comunidade tal não constituirá um problema. A questão pode ser diferente nas áreas periféricas e nos pequenos portos, pois os recursos podem não estar prontamente disponíveis. Em muitos portos será também necessário melhorar a actual situação em termos de organização e funcionamento de modo a assegurar que as instalações existentes e futuras sejam utilizadas do modo mais eficaz possível, de modo a permitir que os portos em causa participem no tráfego mais intenso do mercado único e que desempenhem um papel mais adequado em termos de uma distribuição de tráfego mais equilibrada.

85. Por último, no tocante ao sector marítimo, deve referir-se neste contexto a erosão contínua das frotas comunitárias de alto mar em virtude do desarmamento de navios. Se se pretende que o transporte marítimo contribua plenamente para o funcionamento do sistema de transportes internos da Comunidade, será melhor intervir antes que a indústria da navegação, as suas capacidades, estruturas e actividades afins não registem um declínio tão grave que torne muito difícil e nalguns casos, mesmo impossível, inverter a tendência. Algumas medidas como a EUROS, que procuram restabelecer a competitividade de todas as frotas comunitárias de alto mar reequilibrando as condições em que têm que funcionar em concorrência com os transportadores de países terceiros, incluindo aqueles que utilizam pavilhões de conveniência, têm um papel importante a desempenhar a este respeito.

IV.2.a.2 Dimensão regional

86. Para além disso, ao examinar os problemas dos desequilíbrios e ineficácias do sector dos transportes, deve ser incluída a dimensão regional. Existe uma interacção estreita entre o desenvolvimento dos transportes e a distribuição geográfica das actividades económicas.
87. A maior parte dos sectores cruciais da economia europeia, nomeadamente os serviços e a indústria transformadora de alta tecnologia, tendem a localizar-se em zonas congestionadas e ambientalmente sensíveis: por um lado nas grandes cidades e conurbações e por outro lado no corredor Barcelona-Marselha/Lião-Milão/Estrasburgo-Estugarda-Munique. Trata-se de locais onde a criação de infra-estruturas suplementares é especialmente difícil em virtude dos custos ambientais e económicos. As estradas alpinas, que têm uma importância estratégica para a ligação do norte com o sul da Comunidade, colocam problemas especialmente melindrosos.
88. Simultaneamente, uma vez que o congestionamento crescente afecta o núcleo económico, tem havido também um sub-investimento nas zonas periféricas. No entanto, é geralmente aceite que sistemas de transporte fiáveis constituem instrumentos capazes de fornecer um importante contributo a nível da eliminação das actuais disparidades centro-periferia. Com efeito, as regiões elegíveis para financiamento a partir do objectivo 1 do FEDER dispõem de um nível de infra-estruturas de transporte que representa apenas entre 50 e 60% da média europeia. Para além disso, o funcionamento das redes regionais de transporte foi negativamente afectado por diversos factores como, por exemplo, alterações a nível da procura devido a uma maior

utilização do automóvel privado, ao êxodo rural e o encerramento de diversas linhas de transportes. As razões para esta falta de investimento são: o relativamente baixo nível de investimentos em infra-estruturas na periferia, devido, principalmente, a dificuldades a nível da identificação e quantificação dos benefícios a partir de tais planos e os elevados custos necessários para ultrapassar os problemas de isolamento desta zona, muitas vezes relacionados com a existência de barreiras naturais (os Alpes, os Pirinéus ou travessias marítimas). Esta situação é especialmente desvantajosa para a Irlanda e a Grécia. Tal resulta na incapacidade de completar as redes, claramente em detrimento da periferia e, por conseguinte, do desenvolvimento coerente do conjunto da Comunidade. Como é óbvio, as regiões mais afectadas por esta falha a nível de investimentos são as menos prósperas da Comunidade.

89. A Comunidade tenta, desde há muito, ultrapassar as desvantagens geográficas das suas regiões menos favorecidas. O Banco Europeu de Investimento (BEI) tem, desde o início da Comunidade, contribuído para o financiamento de projectos de infra-estruturas de interesse comum e para o financiamento de projectos destinados a promover o desenvolvimento regional, incluindo projectos de transportes através de empréstimos. Em 1975 foi secundado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que até 1988, havia concedido 8786,6 Mecus para a melhoria das infra-estruturas de transportes nas regiões menos desenvolvidas, ou seja, 36% das despesas totais do FEDER. Em 1982 foi criada uma linha orçamental específica destinada a contribuir para o desenvolvimento das infra-estruturas de transportes. O défice geral das infra-estruturas comunitárias foi acentuado com a adesão, em primeiro lugar, da Grécia em 1981 e da Espanha e Portugal em 1986. A Comunidade respondeu em 1988 a este desafio com a reforma dos seus fundos estruturais que contribuirão, entre 1989 e 1993, com 5583,9 Mecu para a realização de projectos no domínio dos transportes nas regiões do objectivo 1 através dos Quadros Comunitários de Apoio. Devem também ser financiados outros projectos através de programas tais como INTERREG (cooperação transfronteiras) e REGIS (ilhas ultraperiféricas). A Comissão propôs agora, para o período entre 1993 e 1997⁽³⁰⁾, um reforço financeiro do orçamento comunitário, o que inclui um aumento substancial dos fundos estruturais e a criação do Fundo de Coesão acordado em Maastricht que terá como objectivo especial as necessidades dos quatro Estados-membros mais pobres em termos de infra-estruturas de transportes e ambiente.

90. Para além disso, tendo em conta a geografia física e económica da Comunidade, algumas regiões têm que suportar encargos desproporcionados no que respeita aos custos do tráfego transfronteiriço, e especialmente tráfego rodoviário. Esta questão tornou-se especialmente grave em virtude do trânsito de veículos pesados de mercadorias, do qual as regiões de trânsito retiram poucos ou nenhuns benefícios económicos. Em termos muito simples pode dizer-se que alguns Estados-membros gozam de um certo equilíbrio na medida em que há tantos camiões seus que viajam nas estradas de outros Estados-membros como camiões dos outros Estados nas suas estradas. Contudo, o mesmo não se verifica noutros Estados-membros. Alguns beneficiam de um balanço significativamente positivo enquanto outros, pelo contrário, têm que suportar um encargo que excede significativamente a utilização que os seus camiões fazem das estradas em outros países⁽³¹⁾. Os desenvolvimentos verificados a nível da

(30) As finanças da Comunidade desde agora até ao ano 1997 COM(92) 2001 final, 10 de Março de 1992.

(31) Ver "Eliminação das distorções da concorrência de natureza fiscal no que se refere ao transporte rodoviário de mercadorias". Comissão Europeia, 1986

resolução deste problema a nível comunitário têm sido lentos e, apesar de alguns progressos recentes tais como a fixação de uma taxa mínima comum relativamente aos impostos especiais sobre o consumo de diesel⁽³²⁾, ainda há muito para fazer a nível da aproximação dos encargos de utilização das infraestruturas e, em especial, dos encargos imputáveis aos camiões⁽³³⁾.

IV.2.a.3 Ambiente

91. Por último, o desenvolvimento dos transportes, apesar de contribuir positivamente para a economia industrial e de serviços da Comunidade, também tem causado uma série cada vez maior de problemas graves tal como se refere no capítulo II. Esta questão é referida mais pormenorizadamente no capítulo IV.2.d abaixo.

IV.2.a.4 O desafio

92. O desafio que se coloca ao sistema comunitário de transportes consiste em como fornecer, do modo mais eficaz possível, os serviços necessários para o êxito contínuo do mercado único e para a mobilidade dos utilizadores, ao mesmo tempo que se continuam a reduzir as ineficácias e os desequilíbrios do sistema e tomar precauções contra os efeitos prejudiciais resultantes de uma actividade de transportes mais intensa. É possível enfrentar este desafio respeitando os princípios básicos do mercado livre através da introdução de políticas de transporte economicamente eficazes. No entanto, tal exigirá um certo número de acções, comunitárias e nacionais, de modo a assegurar que o mercado dos transportes contribua para o melhor bem-estar possível da sociedade, tendo em conta simultaneamente os benefícios para os utilizadores e os custos ambientais, em todas as regiões da Comunidade.

IV.2.b. **PROCURA DE TRANSPORTES, CONCORRÊNCIA INTERMODAL E COMPLEMENTARIDADE ENTRE MODOS**

IV.2.b. 1 Restrições da capacidade e possíveis respostas

93. As tendências apresentadas no capítulo II demonstram que, na hipótese de se continuar a verificar a actual actividade comercial, a procura de transportes de passageiros e de mercadorias deve continuar a aumentar a uma taxa pelo menos igual à do conjunto da economia. Tal implicaria que, no final da década, a procura poderia ser entre um quarto e um terço superior à de hoje. A menos que seja tomada uma acção decisiva, a maior parte deste aumento concentrar-se-á provavelmente no sector rodoviário, o qual se encontra já sob pressão frequentemente bastante intensa. As razões para esta pressão resultam em grande parte de dois factores:

- . Em primeiro lugar, os utilizadores dos transportes não têm sido obrigados a pagar a totalidade dos custos inerentes aos serviços que utilizam, nomeadamente os custos externos;
- . Em segundo lugar, o investimento público em infra-estruturas foi reduzido em termos reais ao longo dos últimos dez anos, ao mesmo tempo que se verificou um aumento do tráfego;

(32) Directiva do Conselho 92/82/CEE de 19.10.92

(33) COM (92) 405 final de 30.9.1992

- . Em terceiro lugar, as exigências de planeamento e a resistência por parte da opinião pública impuseram restrições cada vez maiores ao desenvolvimento de novos projectos.

O resultado líquido é uma carência a nível das infra-estruturas necessárias para dar resposta à procura.

94. Uma possível solução, pelo menos em parte, consiste em procurar formas de aumentar os recursos disponíveis para investimento, em especial através da participação do sector privado. A abordagem que está a ser desenvolvida com base nas disposições do Tratado da União relativamente às redes transeuropeias vai ao encontro desses objectivos tal como é indicado mais pormenorizadamente no capítulo IV.2.c.. Mas os novos investimentos apenas podem constituir uma parte da resposta. Também é importante verificar-se um esforço contínuo para eliminar as barreiras artificiais ao fornecimento de serviços de transporte que impedem a utilização das soluções mais eficazes, assunto já referido no capítulo IV.1. Para além disso, é essencial examinar o modo como a capacidade subutilizada dos sistemas de transportes, em especial dos modos que não o rodoviário, pode ser utilizada, respeitando embora o princípio da livre escolha do utilizador. Existem motivos válidos para considerar, como referido no título anterior deste capítulo, que existe uma capacidade efectiva e potencial disponível em relação ao sector ferroviário, às vias navegáveis e à navegação marítima de curta distância. Através de medidas políticas e de tecnologias avançadas é possível aumentar o interesse de cada um dos modos em questão e promover a utilização combinada de diferentes modos. Os transportes combinados devem incluir as mais vastas possibilidades oferecidas pelas diferentes combinações de serviços, em especial rodoviários/marítimos, rodoviários/vias navegáveis, rodoviários/aéreos. Estas "operações intermodais" devem fornecer a melhor combinação possível dos diferentes sistemas de modo a responder às necessidades dos operadores e utilizadores.

95. Para além destas medidas, será no entanto necessário resolver a questão dos verdadeiros custos dos transportes e a necessidade de internalizar os custos externos de modo a assegurar o desenvolvimento de um sistema de transportes sustentável. Tal política influenciará a procura em todos os modos, aumentando o preço de cada modo na medida em que os mesmos exigem à sociedade custos que não são actualmente pagos pelos respectivos utilizadores. Uma vez que os custos externos associados aos diferentes modos variam significativamente, o aumento dos preços variará também consoante os modos de transporte, fazendo com que os utilizadores ajustem a sua procura, favorecendo, em especial, as formas de transporte com menores custos externos ou reduzindo ou evitando mesmo viagens desnecessárias.

VI.2.b.2. Custos, encargos e subvenções

96. Qual o motivo que provocou, ao longo dos últimos 30 anos, uma tal mudança quer dos transportes de pessoas quer de mercadorias, em favor do sector rodoviário, parecendo negligenciar as possibilidades oferecidas pelo sector rodoviário, vias navegáveis e navegação marítima de curta distância? Para responder a esta pergunta fundamental é necessário procurar os motivos que estão na base da escolha de um determinado modo. Evidentemente que a penetração e a disponibilidade cada vez maiores do transporte rodoviário que se verifica virtualmente em todo o lado desempenha um papel importante e é algo que os outros modos não podem oferecer, limitando assim a

concorrência intermodal, especialmente no que se refere ao transporte de curta distância. Nos mercados dos transportes em que todos os modos estão em concorrência, o processo de escolha inclui diversos elementos: a flexibilidade, a velocidade, a fiabilidade, a frequência e o preço constituem provavelmente os aspectos mais importantes. No que respeita ao transporte de mercadorias, a percentagem cada vez maior de mercadorias de elevado valor/baixo volume e o súbito aumento da utilização de tecnologias da informação quer a nível da produção quer da distribuição, favoreceram os modos que respondem relativamente bem aos quatro primeiros critérios, e que podem ser caracterizados pela sua "qualidade". O transporte rodoviário de mercadorias e o transporte aéreo, este último oferecendo um serviço de alta qualidade muito embora a um preço relativamente elevado, beneficiaram muito desta evolução. Para além disso, devido em parte ao facto de os custos externos não terem sido completamente internalizados, as constantes reduções relativas dos custos rodoviários cobrados aos utilizadores estimularam este processo, uma vez que não só tornaram o transporte rodoviário mais interessante em si próprio, como também reduziram o incentivo a um maior desenvolvimento e a uma potencial exploração dos outros sistemas.

97. Com vista à alteração desta situação podem ser lançadas acções a diferentes níveis:

em primeiro lugar, reduzir as diferenças de custos entre modos, incluindo nos preços dos transportes os custos das infra-estruturas e os custos externos que actualmente não são considerados;

em segundo lugar, melhorar a qualidade dos serviços disponíveis, em especial no que se refere aos sistemas intermodais.

98. O problema da cobertura dos custos de infra-estruturas e dos custos externos é complexo e envolve um vasto leque de questões. No entanto, os dados disponíveis indicam que alguns sectores da indústria de transportes rodoviários não chegam a cobrir todos os seus custos, especialmente quando se têm em conta também os custos externos.

99. No que respeita à possibilidade de as alterações no nível de encargos poderem alterar a distribuição entre modos, o senso comum sugere que tal acontecerá de facto, se se verificarem as condições necessárias. Afinal de contas, o aumento da percentagem do sector rodoviário deve-se, em grande parte, às constantes reduções nos seus custos relativamente aos outros modos. No entanto, é claro que as alterações apenas terão lugar se existirem alternativas viáveis, o que nem sempre é o caso, especialmente no caso das curtas distâncias. Mas, no que se refere ao transporte de média e longa distância existem na verdade potenciais alternativas que deveriam contribuir para uma maior competitividade dos outros modos e, por conseguinte, quaisquer medidas no sentido de exigir que o transporte rodoviário se responsabilize pela sua parte das infra-estruturas e dos custos externos poderá levar a uma transferência em seu favor, especialmente se também forem adoptadas medidas com vista a melhorar a sua imagem.

100. Existem dois outros argumentos a favor desta orientação. Em primeiro lugar, mesmo se os utilizadores cobrissem os custos reais do sistema de transporte rodoviário, trata-se de um recurso limitado na medida em que a capacidade rodoviária não pode ser alargada para acompanhar qualquer crescimento da procura. Em especial nas zonas congestionadas e ambientalmente sensíveis, as possibilidades de aumentar a capacidade do sistema através de um alargamento da rede são actualmente bastante

limitadas. Em condições de escassez faz sentido impor mecanismos de gestão da procura, incluindo o pagamento de encargos, que levem os utilizadores a reflectir sobre o valor de determinada viagem ou o levem a considerar outras alternativas. Em segundo lugar, o recurso à imputação dos custos ou mesmo à tarificação rodoviária utiliza um mecanismo de mercado que ainda permite a escolha por parte do operador, ao mesmo tempo que assegura uma melhor utilização, no tempo e no espaço, dos diferentes modos de transporte. Algumas das outras técnicas susceptíveis de resolverem os problemas não apresentam estas vantagens. É útil explorar exaustivamente as possibilidades de resolução dos problemas através de tal mecanismo, de modo a evitar a necessidade de técnicas mais dirigidas que, em vez de normas, promovam a escolha por parte do utilizador, se bem que condicionada.

101. Pode objectar-se que o aumento dos custos imputáveis aos transportes, em especial aos transportes rodoviários, seria economicamente prejudicial não só para os operadores de transportes, mas para a economia em geral. Uma opção que poderia ser examinada e que evitaria ou limitaria um aumento geral do custo dos transportes, consistiria em reduzir simultaneamente as licenças e outros encargos aplicados aos veículos pesados de mercadorias utilizados nos sistemas intermodais, ao mesmo tempo que se aumentaria o nível geral dos encargos, incluindo os relativos à utilização do automóvel privado. Uma ideia a explorar neste contexto pode ser a inclusão, no que se refere às especificações para os veículos rodoviários intermodais pesados, normas de elevado nível no que se refere à segurança e à protecção do ambiente. O regime fiscal especial a aplicar a tais veículos reflectiria o facto de os mesmos percorrerem menos quilometragem em estrada do que os veículos comuns e de provocarem também menores custos externos. As especificações também teriam como efeito a promoção da interoperabilidade dos sistemas intermodais em toda a Comunidade.
102. A relação entre os custos imputados pelos diferentes modos de transporte também pode ser alterada através da utilização de financiamentos públicos de modo a reduzir os custos dos modos que têm a capacidade potencial de aliviar os modos onde se registam as maiores tensões. No entanto, uma política geral de subvenções constantes a alguns tipos de operações de transporte, em especial os movimentos de passageiros e mercadorias de longa distância é inaceitável uma vez elimina a pressão concorrencial no que respeita às empresas envolvidas, ao mesmo tempo que coloca os seus concorrentes numa situação de desvantagem. Por outro lado, não é provável que produza soluções viáveis e eficazes a longo prazo. No entanto, os auxílios têm um papel a desempenhar, não só a nível da alteração da relação de custos entre os modos, mas também ao tornarem alguns modos mais atraentes em si mesmos. É necessário desenvolver linhas de orientação relativas às condições em que esses auxílios podem, em conformidade com a legislação comunitária, ser considerados aceitáveis. Merecem especial atenção os auxílios aos investimentos, especialmente em novos sistemas, como por exemplo uma nova abordagem no que se refere ao movimento ferroviário de veículos rodoviários de transporte de mercadorias ou os auxílios destinados a promover a transferência dos fluxos ambientalmente sensíveis para fora das estradas. Tais orientações serviriam não só para clarificar quais as medidas que podem ser tomadas pelas autoridades nacionais ou locais, mas também serviriam para orientar as discussões sobre o financiamento comunitário de projectos que fazem parte das redes transeuropeias e sobre as medidas positivas destinadas apoiar os modos de transporte que oferecem a possibilidade de criação de novas capacidades em condições ambientalmente favoráveis, em especial as vias navegáveis e os transportes marítimos.

103. As medidas relativas à imputação dos custos do transporte terão uma repercussão directa sobre a situação concorrencial dos sistemas e operadores de transportes. As autoridades nacionais ou locais deparam com dificuldades quando se trata de agir isoladamente se, ao fazê-lo, prejudicam a posição concorrencial das suas empresas face às de outras regiões. Por este motivo, é preferível que este tipo de medidas seja adoptado no âmbito de uma estrutura decidida a nível comunitário. Com efeito, é provável que apenas possam adoptar-se desta forma. A elaboração de uma estrutura comunitária neste domínio pode, no entanto, permitir uma margem de actuação às autoridades nacionais ou locais de modo a que possam tomar em consideração as suas circunstâncias especiais, como por exemplo quando se trata de tomar decisões sobre a introdução de mecanismos de tarificação do transporte rodoviário. Do mesmo modo, tendo em conta que os sistemas de imputação utilizarão cada vez mais dispositivos electrónicos de pagamento justificam-se também as acções a nível comunitário com vista a garantir a criação de tecnologias compatíveis de forma a que os dados relativos aos veículos procedentes de diversos Estados-membros possam ser processados com idêntica facilidade. Os trabalhos levados a cabo a nível comunitário no domínio da investigação e do desenvolvimento, tanto no passado como actualmente, serviram para verificar a compatibilidade e a capacidade das tecnologias e prestam actualmente o seu apoio à elaboração de especificações comuns para um sistema pan-europeu de operações de cobrança.

IV.2.b.3. Medidas complementares

104. Devem também ser tomadas em consideração outras medidas complementares destinadas a melhorar a qualidade dos diferentes modos e dos serviços intermodais em si.

Novos operadores dos serviços intermodais

105. Em primeiro lugar, o desenvolvimento de serviços de intermodais mais atraentes depende, em grande parte da eficácia da gestão e dos controlos aplicados.

Em especial no que se refere às rotas internacionais, é frequente que os serviços actualmente existentes não correspondam aos requisitos a nível de rendimento. Neste contexto, a Directiva 91/440/CEE sobre transportes rodoviários permitirá, a partir do próximo ano, a entrada de novos operadores de transportes ferroviários no mercado de transportes combinados, o que deverá servir de estímulo a uma maior qualidade do serviço por parte de todos os participantes. É agora necessário adoptar outras medidas de forma a dar pleno cumprimento aos princípios contidos nessa directiva. A necessidade de novas medidas relativas ao acesso às infra-estruturas de transportes e à imputação dos respectivos custos bem como à constituição das empresas ferroviárias deverá submeter-se a novo exame, já que existem actualmente indicações de que, na sua ausência, a Directiva 440/91⁽³⁴⁾ poderia conduzir a resultados práticos de âmbito limitado ou que divergissem entre si de forma inaceitável.

(34) Directiva do Conselho 91/440/CEE de 29.7.91 (JO L 237 de 24.8.91).

Normas relativas à cooperação e à concorrência

106. Em segundo lugar, os serviços intermodais poderão exigir a cooperação entre diversas empresas de transportes, em especial à luz do disposto na Directiva do Conselho 91/440/CEE. Tais acordos terão de estar em conformidade com as disposições legislativas comunitárias em matéria de concorrência. Neste contexto, a Comissão examinará as possíveis opções, incluindo a possibilidade de alterar o Regulamento 1017/68⁽³⁵⁾, e informará, forma apropriada, as empresas afectadas sobre as políticas adoptadas nesse sentido. Também será sujeito a revisão o tratamento concedido às empresas de transporte marítimo que operem no transporte intermodal.

Harmonização técnica

107. A terceira área de actividade inclui o domínio vital da harmonização técnica cujo o objectivo consistirá, especificamente, em garantir a interconexão dos sistemas intermodais e a interoperabilidade do equipamento móvel. Este domínio é vasto e complexo. Por conseguinte, será necessário estabelecer prioridades e começar por afrontar os problemas susceptíveis de poderem, a curto prazo, conduzir a resultados úteis, tais como as divergências que provocam problemas a nível do transbordo das cargas e as ligações incompatíveis entre os diferentes componentes. A mais longo prazo deverão empreender-se iniciativas de carácter mais global tais como a possibilidade anteriormente referida de elaborar especificações para os veículos pesados de transporte intermodal. Para além disso, terão de desenvolvidos os sistemas informáticos compatíveis considerados mais apropriados. Os projectos de investigação e desenvolvimento terão também um papel importante a desempenhar em termos a preparação do terreno para estas iniciativas.
108. A harmonização técnica, fundamental para a interoperabilidade dos sistemas em toda a Comunidade e que afectarão a produção das indústrias de equipamentos exige uma acção a nível comunitário baseada, na medida do possível, numa nova abordagem comunitária face à harmonização que se vem aplicar desde 1985, devendo referir-se que os requisitos básicos estão incluídos nas directivas comunitárias e que as especificações técnicas se elaboram tendo em mente as normas europeias elaboradas por entidades de normalização reconhecidas. Deverão também tomar-se em consideração as iniciativas tendentes a alargar o efeito destas medidas para além das fronteiras comunitárias.

Responsabilidade e seguros

109. Em quarto lugar, deve assinalar-se que, actualmente, se aplicam diferentes regimes no que se refere à responsabilidade dos operadores intermodais, não só entre os diversos Estados-membros mas também nas fases correspondentes aos diferentes modos de um trajecto intermodal.

Tendo em conta que, em 24.5.1980, foi adoptada uma convenção das Nações Unidas sobre o transporte multimodal internacional de mercadorias, que ainda não entrou em vigor, é necessária uma investigação que examine se uma abordagem mais uniforme poderia contribuir para tornar mais interessantes os serviços multimodais. Caso tal seja considerado conveniente, será necessário avaliar os diferentes métodos de realização deste objectivo, tendo em vista o interesse comunitário de que as normas relativas aos operadores se apliquem também aos procedentes de países terceiros, e em especial aos do Espaço Económico Europeu e da Europa Central e Oriental.

(35) Regulamento do Conselho (CEE) 1017/68 de 19.7.68 (JO L 175 de 23.7.68).

Redes transeuropeias intermodais

110. A quinta área de actividade diz respeito ao desenvolvimento de redes transeuropeias para os diferentes modos e à sua progressiva integração. Esta questão é abordada no seu conjunto no capítulo IV.2.c mas alguns aspectos de especial importância a nível das relações intermodais devem ser tratados neste capítulo.

Mercadorias

111. No que respeita ao transporte de mercadorias terá de ser realizado um esforço com vista a identificar os corredores em que existe um máximo potencial de transbordo, e também os fluxos de mercadorias que se prestam especialmente a operações de transbordo. Foram já dados os primeiros passos neste sentido com a recente proposta de medidas-piloto para o transporte combinado: PACT. Deveriam também elaborar-se especificações relativas aos sistemas informáticos e de localização de modo a poder, o mais rapidamente possível, fazer beneficiar determinadas regiões periféricas desde tipo de acções, e tendo em vista as dificuldades que podem surgir quanto aos limites máximos das dimensões dos carris e da altura da carga em algumas rotas, deveria ser prestada especial atenção às interfaces entre o núcleo central e os sistemas a ele ligados. Os centros deverão ser dotados do equipamento necessário para permitir uma conexão eficaz com os eixos radiais que continuarão a contar com especificações técnicas diferentes durante algum tempo.
112. Com efeito, no contexto da intermodalidade, são de especial importância os terminais, qualquer que seja o seu tipo. Constituem interfaces com uma função muito importante que, em larga medida, determinam a competitividade e a utilidade dos sistemas. Na medida em que se tornarem mais eficazes, assistir-se-á a uma diminuição da distância média para a qual as viagens por transporte combinado se tornam concorrenciais relativamente às realizadas por estrada, distância essa que é actualmente calculada em cerca de 700 km. Tendo em conta o facto de que a maior parte do transporte de mercadorias se realiza ao longo de curtas distâncias, tal como foi indicado no Capítulo II, a futura contribuição do transporte intermodal depende, substancialmente, das melhorias verificadas a nível da sua eficácia que lhe permitam competir nesses mercados.
113. O facto que os terminais funcionarem melhor poderá constituir uma contribuição a nível da redução de outros desequilíbrios e ineficácias. É essencial a existência de portos mais eficazes na periferia ocidental e meridional se se pretende que a navegação marítima de curta distância passe a desempenhar um papel mais importante e possa aliviar parte da pressão existente relativamente ao trânsito Norte-Sul através dos Alpes. Os centros de distribuição de mercadorias situados junto de áreas urbanas importantes poderão contribuir de diversas formas. Se se atender cuidadosamente à sua localização, poderão actuar como centros intermodais e, através da utilização de tecnologias e procedimentos logísticos actualizados, promover uma importante melhoria da eficácia da distribuição nas áreas urbanas, reduzindo assim o número de viagens necessárias para permitir o abastecimento das lojas e fábricas através da classificação e consolidação adequada das cargas. Sempre que se possam também desenvolver os centros de carga como sedes de uma actividade de produção (conceito "aldeia de produção e transporte" ("freight village")), poderá fazer-se face a alguns dos mais básicos problemas dos transportes, ao reduzir de forma directa a necessidade de deslocações.

Passageiros

114. No que se refere ao transporte de passageiros, a intermodalidade deve ser submetida a novo exame por forma a desenvolver alternativas que lhe permitam competir com o automóvel privado, dotando-a de características de disponibilidade e flexibilidade idênticas à deste meio de transporte. Neste sentido pode argumentar-se que, para além das redes comunitárias já previstas, é necessário realizar um esforço para criar uma rede integrada de transportes colectivos cujo núcleo seja constituído por sistemas que complementem o transporte aéreo, por autocarro e caminho-de-ferro, incluindo um sistema de vias capilares que permitam o acesso de e para os terminais de carga de maiores dimensões. Esta "rede dos cidadãos" incluiria sistemas e serviços oferecidos por diversos tipos de operadores, tanto públicos como privados. Combinada com outras medidas tais como o desenvolvimento de sistemas informáticos de fácil utilização, instalações de comunicações móveis adequadas e um transporte colectivo flexível que inclua serviços de táxi, uma tal abordagem concederia aos serviços de transporte público uma autêntica dimensão comunitária, contribuindo deste modo para reduzir o impacto do "reflexo" da utilização do automóvel privado que, actualmente, predomina em grande parte das decisões individuais quando se trata de empreender uma viagem. Ao fim e ao cabo, faz pouco sentido dispor de um comboio de alta velocidade no centro congestionado de uma cidade se muito dos seus passageiros tiverem de lutar através de ruas engarrafadas para chegarem a um aeroporto situado a alguma distância e ao qual não seja possível ter acesso através de transportes públicos eficazes.
115. Uma medida complementar a analisar seria a criação de uma Carta de Qualidade para os serviços que fazem parte da rede. Tal acção contribuiria simultaneamente para a futura PCT e para o desenvolvimento da Europa dos cidadãos, definindo a qualidade dos serviços a que os mesmos têm direito. A referida carta incluiria questões tais como a frequência, viabilidade, disponibilidade e qualidade das informações, o acesso às mesmas, os modos de facilitar o intercâmbio entre serviços, a comodidade dos transportes, etc... Deveria ter por base os esforços já realizados neste sentido, tais como as normas de serviço da União Internacional Rodoviária (UIR) para os autocarros e as garantias de qualidade baseadas na série 9 000 da Organização Internacional de Normalização (ISO).
116. Uma abordagem da rede dos cidadão que se baseie nas disposições relativas às redes transeuropeias do Tratado da União garantirá que a acção comunitária se limite ao estritamente necessário para suprir as suas necessidades, deixando uma ampla margem para que as autoridades, aos diferentes níveis, possam cumprir as suas próprias responsabilidades. Permitirá também à Comunidade que exerça uma influência sobre as decisões a outros níveis, tais como por exemplo a planificação da utilização de terrenos, deixando simultaneamente liberdade suficiente a outros órgãos responsáveis para que atendam às circunstâncias específicas. Estas questões serão expostas de forma mais pormenorizada no Capítulo IV.2.c.

Gestão do tráfego e restrições

117. Os problemas causados pelo tráfego rodoviário, tanto devido aos camiões como aos automóveis privados, levou à introdução diversos mecanismos com vista a controlar e limitar os fluxos de tráfego: a proibição do acesso a determinadas áreas, restrições de estacionamento, rotas obrigatórias para certos tipos de veículos,

restrições nocturnas e durante os fins-de-semana, "car pooling", sistema de estacionamento dissuasório e informações e orientação em matéria de tráfego. É evidente que todas estas técnicas têm um papel a desempenhar como elementos de toda uma série de respostas adoptadas, a nível político, para estes problemas. De uma forma geral, este tipo de medidas é mais facilmente adoptado a nível nacional, regional ou local, dependendo do âmbito das mesmas. Até à data não foi necessário considerar a possibilidade de iniciar acções comunitárias para harmonizar estas abordagens que, como é óbvio, não podem ter como resultado uma discriminação relativamente a veículos procedentes de outros Estados-membros. Esta salvaguarda, que emana directamente do Tratado CEE, poderá servir de garantia para que as medidas adoptadas não constituam problemas significativos do ponto de vista da PCT. A Comissão considera por conseguinte que, de uma forma geral, não são necessárias medidas comunitárias. No entanto, à medida que os sistemas de gestão passem a depender cada vez das tecnologias telemáticas tais como as que estão a ser elaboradas no contexto do programa DRIVE, será talvez necessário empreender acções destinadas a garantir que os sistemas sejam compatíveis entre si, tal como indicado no que se refere às tecnologias utilizadas para a cobrança informática de portagens e para a tarifação rodoviária. A Comissão deverá continuar a observar esta situação de modo a identificar as tendências susceptíveis de constituírem problemas para a livre circulação de pessoas e mercadorias.

IV.2.c. Desenvolvimento de sistemas e redes

IV.2.c.1 Introdução

118. A capacidade dos sistemas de transportes comunitários de dar resposta aos desafios já indicados depende, em grande medida, da capacidade das indústrias europeias de criarem novos sistemas utilizando as mais modernas tecnologias, bem como de todas as partes interessadas em incorporarem os referidos sistemas em redes que se revistam da maior utilidade prática possível para os utilizadores. Os resultados positivos dos programas de investigação no domínio dos transportes garantem a aplicação dos mais modernos desenvolvimentos a nível da ciência e da tecnologia com vista a aumentar o rendimento e a qualidade dos sistemas de transportes, favorecendo assim os objectivos da política de transportes. Por seu lado, a elaboração progressiva de directrizes para as redes de transporte deverá garantir que os sistemas e as suas componentes funcionem conjuntamente sem problemas e de forma eficaz, transcendendo as fronteiras modais, geográficas ou técnicas.
119. A Comunidade tem um importante papel a desempenhar nestas áreas uma vez que muitos dos problemas são comuns a todos os Estados-membros, se bem que a diferentes níveis, assumindo dimensões e tendo efeitos transfronteiras. Por conseguinte, parece apropriado procurar encontrar soluções comuns e desenvolver especificações também comuns mediante uma cooperação a nível comunitário ou a um nível europeu ainda mais amplo. Poderão repartir-se os riscos que este tipo de acção pressupõe, e é possível que sejam criadas economias de escala, colaborando com vista ao desenvolvimento de novos sistemas que exijam, nas suas primeiras fases, importantes investimentos. As implicações industriais destas actividades são consideráveis.

120. Deve também assinalar-se a potencial interacção entre a investigação e o desenvolvimento das redes. Se se desenvolverem novas tecnologias em comum começando desde a base, será muito mais fácil decidir sobre a aplicação das mesmas mediante normas e regulamentações técnicas adequadas para o posterior desenvolvimento de redes europeias e de novos serviços que favoreçam a compatibilidade, a interconexão e a interoperabilidade. Por outro lado, o progressivo desenvolvimento de redes europeias e novos serviços de transporte estimularão, sem dúvida alguma, a procura de novas soluções técnicas com vista a realizar estes mesmos objectivos. Mais uma vez, as implicações industriais da relação entre a investigação e o desenvolvimento das redes são consideráveis, já que constituem um meio potencialmente muito poderoso de desenvolver a competitividade das indústrias comunitárias em conformidade com o artigo 130º do Tratado da União.
121. Por último, deve ter-se em consideração que os desenvolvimentos verificados a nível das tecnologias da informação e das telecomunicações estão a transformar a relação de interdependência que sempre caracterizou o transporte e as comunicações. Paralelamente aos avanços verificados no domínio da tecnologia da informação, os operadores das redes de telecomunicações estão actualmente a começar a introduzir sistemas de transmissão de banda larga e novos serviços móveis de comunicações digitais no âmbito da política de rede aberta da Comunidade. No sector da radiodifusão prevê-se, para breve, a introdução de sistemas digitais de transmissão de rádio que aumentarão em grande medida a capacidade de distribuição de informações codificadas sobre transportes e viagens. Estas novas técnicas prometem oferecer serviços sem precedentes em apoio da totalidade da cadeia de transportes e facilitar a cooperação entre os diferentes modos de transporte. Para além disso, as novas técnicas electrónicas tais como a videoconferência, o teletrabalho e a telecompra bem como outras formas de comunicação electrónica pessoal poderão modificar de forma significativa o modo como as pessoas encaram a necessidade de uma deslocação física. No entanto, muito embora as relações entre deslocação física e comunicações à distância possam mudar de forma significativa, não deverá partir-se do princípio de que uma maior utilização das telecomunicações terá como resultado uma redução dos transportes, já que, ao mesmo tempo que reduzem a necessidade de movimento, as comunicações pessoais aumentam com efeito a liberdade de se deslocar sem perder o acesso com os outros.
122. O carácter híbrido dos transportes e das comunicações implicam que é necessário desenvolver uma estrutura normativa apropriada através da cooperação entre uma série de agentes de ambos os sectores, incluindo os utilizadores finais que, cada vez mais, utilizarão os serviços combinados de transporte e telecomunicações. Esta estrutura torna-se vital se se pretende que a indústria e o Estado contribuam de forma mais eficaz para o desenvolvimento das infra-estruturas económicas industriais na Europa.

IV.2.c.2. Investigação e desenvolvimento

123. As medidas comunitárias de investigação e desenvolvimento relativas ao transporte deveriam fornecer novas ferramentas com vista a promover uma mobilidade sustentável, ou seja, um transporte eficaz e seguro dentro das condições ambientais e sociais mais favoráveis.

Eficácia

124. É necessário introduzir melhorias a nível da eficácia dos sistemas de transportes no que se refere ao rendimento dos modos e operadores individuais, à capacidade de cada modo de se coordenar com os outros e ao funcionamento do sistema de transportes na sua totalidade.
125. A eficácia de um sistema integrado será limitada pela qualidade dos seus elementos mais débeis. Por conseguinte, deverá melhorar-se, na medida do possível, a disponibilidade, fiabilidade, flexibilidade e rapidez de cada modo, minimizando simultaneamente os efeitos negativos que possam surgir no que se refere às condições de segurança, ambientais ou sociais. Deverão introduzir-se melhorias tanto no que se refere aos modos sob pressão como aos que oferecem a possibilidade de excedentes de capacidade, actuais ou potenciais. Também se procurará introduzir melhorias no que respeita ao material utilizado, à concepção dos equipamentos e infra-estruturas, às técnicas de fabrico e processamento e à eficiência do funcionamento, em especial mediante a aplicação de novas tecnologias da informação e das telecomunicações com o objectivo de desenvolver novas ferramentas destinadas aos administradores da rede, seus operadores e utilizadores.
126. As melhorias a nível dos diversos modos deverão ser introduzidas no contexto de outro tipo de acções destinadas a garantir que cada um dos modos possa funcionar de forma mais eficaz numa perspectiva de conjunto. Todos os modos deverão, por conseguinte, ser considerados como parte de um sistema mais amplo que deverá funcionar cada vez mais como um conjunto integrado. Deverá tentar-se evitar que surjam novas divergências e contradições, tais como por exemplo sistemas de informação ou de acompanhamento para algum dos modos que não possam ser utilizados por outros modos ou apenas com custos excessivos, ou novas técnicas de transbordo rodoviário e ferroviário que não possam facilmente ser utilizadas no transporte rodoviário, navegação interior ou navegação marítima. Os progressos verificados a nível do fluxo e da gestão das informações e dos serviços nesta baseados contribuem também para uma maior eficácia das deslocações físicas. A compatibilidade, interconexão e interoperabilidade deveriam constituir critérios-chave, uma vez que constituem condições necessárias para levar a cabo a integração de todos os modos no âmbito de um sistema de transportes europeu no qual cada um deles contribua com os aspectos em que é mais eficaz, permitindo aos operadores e aos utilizadores escolherem a combinação mais favorável para as suas viagens.
127. Com efeito, para além das melhorias verificadas no que se refere à eficácia de cada um dos modos e da sua capacidade para operar juntamente com os outros, são necessárias acções relativas ao funcionamento do sistema de transportes na sua totalidade, muito embora se estabeleça uma distinção entre as componentes locais, regionais e de longa distância. O objectivo consistiria em desenvolver novas ferramentas que permitissem aos utilizadores ou gestores de parte do sistema receberem o maior número possível de informações sobre o seu funcionamento actual e sobre o seu possível desenvolvimento num futuro a curto e a longo prazo. Tais ferramentas são essenciais a todos os que desejem adoptar decisões correctas não só no que se refere às actuais operações mas também sobre o desenvolvimento a mais longo prazo do sistema e dos seus elementos. Esta combinação da rápida mudança tecnológica com a alteração dos requisitos dos utilizadores constitui um desafio de primeira ordem se se pretende que a Europa mantenha a compatibilidade técnica necessária, permitindo ao mesmo tempo às suas indústrias competir de forma eficaz com o resto do mundo. Torna-se por conseguinte essencial

colaborar para o desenvolvimento de especificações comuns e de normas europeias de modo a criar assim uma rede de transportes "aberta" que permita a interoperabilidade dos equipamentos móveis e o acesso de todos os utilizadores à totalidade dos modos de transporte. Este é um dos domínios no âmbito dos quais a Comunidade pode exercer de forma mais adequada o seu papel.

Segurança

128. A segurança das operações de transporte no que se refere a todos os modos mas com especial relevo para o transporte rodoviário, constitui uma preocupação fundamental dos Estados-membros, tal como é explicado de forma pormenorizada no Capítulo IV.2.d. Os programas de investigação e desenvolvimento apresentaram já contribuições significativas, em especial a nível nacional e, a um nível mais modesto, mediante acções comunitárias tais como a relativa aos sistemas telemáticos aplicáveis ao transporte rodoviário, aos sistemas de tráfego de navios, aos controlos do tráfego aéreo e aos sistemas de controlo e comando (control-command) no que se refere aos transportes ferroviários. Estas acções iniciais constituem uma boa base de partida para o desenvolvimento de futuras actividades com base no que foi já alcançado e que, em especial, consigam resultados operacionais o mais brevemente possível.

Ambiente

129. A investigação e o desenvolvimento combinados com acções complementares podem contribuir para mitigar muitos dos problemas ambientais referidos no Capítulo II, e deste modo contribuir para a prossecução do objectivo básico da mobilidade sustentável. Para além disso, a dimensão ambiental constitui um domínio no qual as medidas relativas aos transportes e ao ambiente fornecem orientações claras para os programas de investigação e desenvolvimento ao estabelecerem objectivos que não podem alcançar-se através das tecnologias habituais, mas que se poderão e deverão mesmo alcançar num futuro previsível. Também neste contexto, a possibilidade de incluir factores ambientais a nível da gestão do tráfego e de influenciar os utilizadores de automóveis privados e a procura geral de transportes, bem como as implicações de tais possibilidades para a indústria automóvel, exigem uma maior atenção.

Dimensão social

130. O desenvolvimento de novas tecnologias e sistemas de transporte não consiste unicamente em desenvolver novos suportes lógicos e físicos. O factor humano continua a assumir uma importância central, quer se trate de introduzir inovações que aumentem a produtividade laboral exigindo níveis de destreza profissional mais elevados, de automatizar as funções previamente levadas a cabo por operadores humanos ou permitir uma aplicação mais eficaz das normas e dos sistemas. O desenvolvimento de novas componentes técnicas deve ser acompanhado por investigações prévias quanto às implicações das novas tecnologias, incluindo a telemática, sobre a conduta humana, bem como sobre o melhor método de garantir o acolhimento positivo por parte de todos os que decidam explorá-las ou utilizá-las como clientes. Para além disso, as alterações técnicas não podem ser vistas de forma isolada relativamente ao resto das medidas necessárias para garantir a sua aplicação eficaz, como por exemplo a utilização de instrumentos fiscais ou de mecanismos económicos de outro tipo que condicionem a escolha dos operadores ou utilizadores, a sua incorporação nas normas técnicas, incluindo as relacionadas com as directrizes para as redes

de transporte transeuropeias ou a sua vinculação a medidas destinadas a promover o transporte público. As acções relativas à inovação técnica devem ser acompanhadas por uma investigação relativa ao modo como podem integrar-se no contexto social e organizativo, bem como mediante outras medidas de apoio que façam também parte da PCT.

Uma nova abordagem integrada

131. As actividades comunitárias de investigação e desenvolvimento relativas aos transportes têm vindo a ser levadas a cabo no contexto de uma série de programas com diferentes objectivos fundamentais. Consequentemente, esta abordagem parece ser relativamente fragmentada, já que os vínculos com os objectivos da política comum de transportes nem sempre foram estabelecidos de forma clara.
132. No Quarto Programa-quadro será estabelecido que as actividades relativas à investigação e ao desenvolvimento no domínio dos transportes deverão ser concebidas de forma coerente de modo a garantir que obedeçam também aos objectivos da PCT. Não será atribuída prioridade unicamente aos problemas comuns com implicações transfronteiriças, à garantia da interoperabilidade dos equipamentos e da interconexão das redes, ou à repartição dos riscos e realização de economias de escala, mas os projectos seleccionados deverão também reflectir, sempre que adequado, os objectivos e as prioridades da PCT.
133. Esta abordagem estabelecerá um quadro transparente e coerente para a investigação e o desenvolvimento no âmbito dos transportes. Incluirá três elementos fundamentais : um fundamento, cujo objectivo consiste em estabelecer os critérios estratégicos para as alterações técnicas a serem introduzidas, e dois elementos tecnológicos, um dos quais incide na aplicação da telemática aos transportes e outro na aplicação de outras tecnologias industriais. A actividade de base centrar-se-á na avaliação das possíveis repercussões das novas tecnologias nos sistemas de transporte e de distribuição, seus utilizadores e operadores, estabelecendo uma distinção entre as deslocações locais, regionais e de longa distância. Um factor primordial consistirá na relação entre os factores humanos e as possíveis alterações técnicas. A componente telemática incidirá sobre a forma como estas tecnologias podem aplicar-se à totalidade dos modos e sobre o funcionamento mais integrado das mesmas. A componente final deverá examinar de que forma outras tecnologias, incluindo as de ordem mais genérica que se desenvolvem em domínios tais como o fabrico especializado, as tecnologias dos materiais e de processamento, podem contribuir para a resolução dos problemas de transporte e promover interacções benéficas com as indústrias que fazem interface com os transportes. Estas actividades são descritas mais pormenorizadamente no Capítulo V e no Quarto Programa-quadro.

IV.2.c.3 DESENVOLVIMENTO DE REDES TRANSEUROPEIAS

Problemas

134. Até há bem pouco tempo, as redes de transporte eram concebidas fundamentalmente com base num ponto de vista nacional. Para além disso, atribuiu-se frequentemente maior ênfase à criação de redes modais específicas do que à relação entre elas, e muito menos à integração das mesmas no sistema de transportes. Do ponto de vista da Comunidade, a abordagem tradicional conduziu de forma inevitável a uma série de problemas graves que incluem a frequente falta de interconexões adequadas entre as redes nacionais, a ausência de ligações e a existência de pontos de estrangulamento, bem como

obstáculos à interoperabilidade que têm como consequência enormes faltas de eficácia. Estes obstáculos podem encontrar-se tanto no interior de cada um dos modos como, por exemplo, no que se refere às diferenças de gabarito e de corrente eléctrica no sector ferroviário, como também entre diversos modos, como ocorre frequentemente devido à existência de abordagens incompatíveis relativas a especificações técnicas no que se refere ao transporte combinado. Um exemplo especialmente significativo surge no domínio do tráfego aéreo, em que existem grandes divergências entre os sistemas, as normas e as práticas de funcionamento nacionais, que os tornam incompatíveis entre si. Para além disso, as diferenças a nível da situação geográfica e história económica dos Estados-membros deram origem a divergências consideráveis quanto à disponibilidade e à qualidade das infra-estruturas de transportes, já que, de uma forma geral, o Centro e o Norte da Comunidade estão muito melhor equipados em relação à periferia e ao Sul. A estagnação geral dos investimentos destinados a infra-estruturas de transportes durante a última década não permitiu a criação de um meio que favoreça a pronta eliminação dos referidos obstáculos e desequilíbrios.

135. Para além destas dificuldades, a eficácia geral das redes de transporte da Comunidade, das quais depende a livre circulação das pessoas e das mercadorias, é cada vez mais determinada, ou mesmo ameaçada, pela crescente concentração do tráfego numa série de rotas, modos e destinos, que a actual organização das redes tem cada vez mais dificuldade em dominar. Os exemplos incluem o desenvolvimento pouco equilibrado dos portos comunitários, tal como já foi indicado no Capítulo IV.2.b; o aumento contínuo da procura nos corredores do Reno e do Rodano; a travessia ferroviária de Londres e Paris; a pressão que se exerce sobre o sistema de gestão do tráfego aéreo (ATM), em especial no Noroeste da Europa; o congestionamento das estradas que conduzem às regiões recentemente abertas da Europa Central e Oriental, em especial nos cruzamentos de fronteira e, de uma forma mais geral, nos principais nós das auto-estradas e nos centros urbanos.

Papel da Comunidade

136. A planificação e o desenvolvimento das redes de transporte transeuropeias exige a participação das autoridades a todos os níveis da tomada de decisões : europeu, comunitário, nacional, regional e local. Até à data, a Comunidade tem desempenhado um papel bastante limitado, muito embora durante os últimos anos o ritmo se tenha acelerado bastante. A partir de 1978, ano em que foi criado o Comité das Infra-estruturas de Transportes e se estabeleceu um procedimento de consulta para a coordenação do desenvolvimento de ligações de transportes na Comunidade, esta começou, em 1982, a efectuar modestas contribuições financeiras para os investimentos em projectos de interesse comunitário. Em 1990 foi criado um orçamento multianual a médio prazo por um período de três anos e, por volta da mesma altura, foi também criada uma rede de comboios de alta velocidade com base nos trabalhos preparatórios de um Grupo de Trabalho de Alto Nível constituído por peritos dos Governos, operadores da indústria de transportes e utilizadores.

Desde então tem-se aplicado esta mesma abordagem ao desenvolvimento das redes para o transporte combinado de mercadorias, auto-estradas e vias navegáveis.

137. Muito maior importância quantitativa assumirão os investimentos em infra-estruturas de transportes que a Comunidade financiou por intermédio dos seus fundos estruturais e outros instrumentos. Desde a

reforma dos fundos estruturais em 1988 e o abandono do financiamento de projectos individuais, as necessidades de ajuda dos Estados-membros e regiões menos desenvolvidos são integrados nos planos gerais de desenvolvimento económico das regiões em questão. A capacidade de acesso tem desempenhado um papel fundamental nas suas estratégias de desenvolvimento. As dotações para autorização destinadas a infra-estruturas de transportes concedidas pelo FEDER a partir de 1975 elevam-se a aproximadamente 16 000 milhões de ecus. Estes montantes complementaram a enorme contribuição do BEI para as infra-estruturas de transportes, já com uma longa tradição, e que se calcula em cerca de 14 000 milhões de ecus entre 1982 e 1991, e a contribuição, relativamente mais reduzida mas também importante da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, destinada a promover o consumo de aço, e que se eleva desde 1987 a cerca de 1 200 milhões de ecus. Muitos dos projectos que receberam um financiamento através destes instrumentos tinham interesse comunitário num sentido amplo, uma vez que serviram para melhorar as redes de transportes do ponto de vista da totalidade dos potenciais utilizadores.

138. De referir também as actividades da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa que, durante dez anos, e com a participação da Comunidade, tem vindo a desenvolver o seu projecto de redes destinado, em especial, às auto-estradas e caminhos-de-ferro (TEM e TER). Deste modo, tem-se garantido um mínimo de coordenação de base para o desenvolvimento destas redes através da Europa no seu sentido mais amplo.
139. As disposições relativas às redes transeuropeias incluídas no Tratado da União proporcionam uma nova base para a acção comunitária e definem de forma mais clara os objectivos e limites da participação da Comunidade, ao mesmo tempo que introduzem um novo processo de tomada de decisões e uma nova abordagem relativamente ao financiamento. Todas estas disposições servem para clarificar o modo de aplicação do princípio da subsidiariedade neste domínio e, por conseguinte, o modo como a Comunidade deverá relacionar as suas actividades com as das autoridades competentes a outros níveis. Também os requisitos de protecção ambiental deverão ser integrados no processo de estabelecimento e desenvolvimento dessas redes.

Objectivos

140. O objectivo fundamental da acção comunitária define-se em termos do estabelecimento e desenvolvimento de redes transeuropeias de transportes no contexto de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, mediante a promoção da interconexão e da interoperabilidade das redes nacionais, bem como do acesso às mesmas. Deverá, especificamente, ter-se em conta a necessidade de estabelecer ligações entre as regiões insulares, encravadas e periféricas e as regiões centrais da Comunidade. Resumidamente, o objectivo que se pretende alcançar não consiste na melhoria das infra-estruturas de transportes em geral mas sim na integração do sistema de transportes da Comunidade, completando e combinando as suas redes e prestando especial atenção às necessidades das suas regiões mais isoladas. Deverão ser tomados em consideração os aspectos territoriais e regionais do desenvolvimento das redes transeuropeias de transportes de modo a promover a sua produtividade regional. Não deverá permitir-se o aparecimento de novas disparidades geográficas e económicas devido a uma falta de complementaridade entre as redes transeuropeias, nacionais e regionais, e a ausência de interconexões entre modos, como por exemplo, transportes aéreos e urbanos, ou entre duas gerações do mesmo modo, como por exemplo o comboio de alta velocidade e o comboio convencional, por outro lado.

Procedimento

141. Para levar a cabo este objectivo é necessário, em primeiro lugar, proceder, partindo do trabalho já realizado ou em vias de realização, a um exame dos pontos fortes, das debilidades e do potencial das diferentes redes de transportes e das suas interrelações, com vista a determinar qual a melhor forma de proceder. Esta tarefa deve necessariamente ser levada a cabo a nível comunitário, muito embora se deva contar com máxima participação possível das autoridades nacionais, regionais e locais afectadas, bem como de todos os administradores das redes, seus operadores e utilizadores. Deve, em especial, ser avaliado o impacto das novas infra-estruturas sobre as áreas directamente afectadas e sobre outras áreas. Deve proceder-se a um desenvolvimento dos nós regionais de comunicação de modo a garantir a máxima eficiência das ligações entre a rede principal e as redes capilares regionais/locais. As estruturas e os procedimentos utilizados para preparar as iniciativas relativas às infra-estruturas já adoptadas podem também ser utilizadas para este efeito e, se necessário, podem ser mais desenvolvidas. Com base nestes trabalhos preparatórios, a Comissão deverá propor directrizes de carácter indicativo que abordem os objectivos, as prioridades e as linhas mestras das medidas que se prevê aplicar no âmbito das redes transeuropeias, incluindo a identificação de projectos de interesse comum, juntamente com qualquer outra medida complementar destinada a garantir a interconexão e a interoperabilidade das redes de equipamentos móveis, bem como a utilização da telemática a nível da gestão dos transportes, e em especial no âmbito da normalização técnica. Estas directrizes deverão posteriormente ser aprovadas pelo Conselho no âmbito do procedimento de co-decisão com o Parlamento Europeu e após consulta do Comité Económico e Social e do novo Comité das Regiões. Para além disso, após terem sido aprovadas as directrizes comunitárias, as autoridades nacionais, regionais e locais competentes devem determinar o modo concreto de aplicação dos projectos de infra-estruturas que devem ser levados a cabo para a realização das redes, tal como definido. Caso seja necessário, as directrizes poderão voltar a ser alteradas ou ampliadas de modo a reflectirem possíveis alterações das circunstâncias.
142. Este procedimento e as directrizes que produz constituem a base para uma cooperação entre todas as autoridades que participam na concepção, realização, manutenção, gestão e utilização das redes de transporte. Desta forma, os interesses da Comunidade e o papel das suas instituições podem harmonizar-se com os das autoridades competentes a outros níveis.

Financiamento

143. O financiamento das infra-estruturas de transportes na Comunidade coloca uma série de problemas fundamentais. Por um lado, como foi já indicado, muito embora o tráfego tenha vindo a aumentar desde há muitos anos, o nível geral dos investimentos nas infra-estruturas de transportes estagnou em aproximadamente 1% do PIB, tendo-se mesmo verificado um declínio nalguns domínios. Por outro lado, um cálculo razoável do volume dos investimentos necessários durante o período 1990 a 2010 para poder garantir um funcionamento adequado do sistema total de transportes cifra-se na ordem dos 1 000 a 1 500 mil milhões de ecus, ou, noutros termos, entre 1 e 1,5% do PIB, considerando-se provável que a tendência seja para a cifra mais elevada se se pretenderem realizar melhorias consideráveis. Dado o volume do orçamento total da Comunidade e as muitas e variadas exigências às

quais deve dar resposta, as dimensões e o carácter da sua participação financeira devem ser cuidadosamente analisadas. É óbvio que não é actualmente possível que a Comunidade passe a constituir a principal fonte de investimentos, substituindo os Estados-membros ou o sector privado, uma vez que simplesmente não dispõe dos recursos necessários para o fazer e, mesmo se tal fosse o caso, o papel que lhe atribuem as disposições relativas às redes constantes do Tratado da União não consiste em desenvolver as infra-estruturas de transportes enquanto tais, mas sim em incidir sobre os objectivos de âmbito mais limitado acima descritos. Para além do mais, estas disposições indicam também que devem ser privilegiadas determinadas formas de intervenção, como por exemplo o financiamento de estudos de viabilidade, as garantias aos empréstimos e as bonificações de juros. Tal indica de forma clara que as intervenções comunitárias se destinam a apoiar operações que recebem, em princípio, financiamentos a partir de outras fontes. A contribuição comunitária deve funcionar como um impulso financeiro que garanta que os programas de infra-estrutura recebam um financiamento fundamentalmente a nível nacional ou regional, podendo, no entanto, integrar-se no quadro mais amplo das prioridades que a Comunidade como um todo decidiu serem necessárias. No contexto do Fundos de Coesão e do Fundo de Desenvolvimento Regional a situação é diferente uma vez que os objectivos económicos mais vastos destes programas exigem que a Comunidade efectue financiamentos de modo a permitir a realização de projectos que de outra forma não poderiam ser levados a cabo ou teriam de aguardar pelo menos uns cinco anos. Tal justifica-se se se tiver em conta que as regiões mais atrasadas da Comunidade estão, à partida, numa situação de desvantagem por contarem com níveis insuficientes de investimento, sendo necessário desenvolver um esforço especial para cobrir estas lacunas.

144. A necessidade de utilizar os fundos limitados de que se dispõe da melhor forma possível exigirá que sejam realizados todos os esforços para aumentar ao máximo a eficácia das intervenções comunitárias através da cuidadosa selecção e combinação das técnicas de financiamento disponíveis. Estas últimas incluem a promoção dos investimentos privados através de instrumentos tais como a declaração de interesse europeu, bem como a cooperação positiva entre as diversas formas de intervenção comunitária como por exemplo os empréstimos concedidos através dos mecanismos de crédito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ou do Banco Europeu de Investimentos. De uma forma mais geral, as directrizes relativas às redes contribuem como uma ferramenta flexível destinada a garantir que os investimentos comunitários em infra-estruturas de transportes façam parte de uma estratégia geral de transportes, independentemente do seu contexto.

Desenvolvimento das redes e directrizes

145. A adopção de directrizes relativas às redes e as medidas afins necessárias constituirão a base das acções comunitárias no que se refere à infra-estrutura dos transportes. Esta técnica tem um carácter flexível que permite dar resposta a uma vasta gama de questões que vão muito para além de um simples consenso relativamente às rotas e aos destinos. Poderá, por exemplo, procurar-se que a aplicação das tecnologias da informação e das comunicações, desenvolvidas parcialmente por programas de investigação comunitários, contribua com informações úteis tanto para os utilizadores das redes no que se refere a modos alternativos, seus custos e consumo de tempo que implicam, como aos administradores das redes no que se refere à utilização das suas redes em tempo real, às previsões da procura, à capacidade e aos custos. Deverá prestar-se especial atenção ao nível de rendimento registado nos nós e nos terminais de modo a promover o

acesso à interconexão e à interoperabilidade das redes. Deverá também conceder-se a aspectos de ordem ambiental e de segurança a atenção que merecem. As implicações ambientais das diferentes redes serão analisadas com base em critérios comuns, com vista a garantir a sua compatibilidade com os objectivos da política comunitária do ambiente. Deste modo poder-se-á avaliar o papel de cada um dos modos e da sua relação com os outros, com vista a, na medida do possível, melhorar o seu contributo relativamente a um sistema global de transportes eficaz e não prejudicial para o ambiente. Por último, a questão da garantia da qualidade deverá ser abordada tanto no que se refere às infra-estruturas, fixas e móveis, como aos serviços prestados pelos operadores. Neste contexto, devem ser tomadas em consideração as iniciativas já empreendidas por alguns operadores e as normas de qualidade baseadas na série ISO 2000.

146. As propostas relativas ao transporte combinado, às vias navegáveis e às auto-estradas vieram recentemente associar-se às iniciativas já adoptadas relativamente ao comboio de alta velocidade. Foram iniciados trabalhos preparatórios relativos aos caminhos-de-ferro convencionais, à navegação marítima e costeira, incluindo os portos, aos aeroportos e ao controlo do tráfego aéreo. As directrizes deverão incluir disposições relativas à utilização da telemática adaptadas a cada um dos sectores. Tal como foi já indicado no Capítulo IV.2.b serão também empreendidas iniciativas no que se refere à criação de uma rede intermodal de transporte de passageiros ("Rede dos Cidadãos") passageiros dos cidadãos com uma base intermodal. Com efeito, o processo de desenvolvimento das diferentes redes deve ter como finalidade um sistema de transportes intermodal que englobe, na medida do possível, a totalidade dos modos.
147. Por último, os problemas relativos às redes de transportes da Comunidade colocam-se também no que se refere a países terceiros, em especial os países vizinhos da CE. As disposições relativas às redes incluídas no Tratado da União fazem referência a redes transeuropeias e não transcomunitárias, e estabelecem de forma específica a cooperação com países terceiros para a promoção de projectos de interesse comum e para garantir a interoperabilidade das redes (nº 3 do artigo 129º-C). A Comunidade deveria adoptar uma abordagem global nas suas relações de transportes com estes países terceiros, tal como é referido no Capítulo IV.3. O desenvolvimento das redes deveria constituir uma parte importante das referidas relações tanto no contexto dos acordos de cooperação bilateral como dos convénios multilaterais relevantes. O trabalho da Comissão Económica para a Europa neste domínio, ao qual foi feita referência mais acima, constituirá uma base útil para posteriores acções.

IV.2.d PROTECÇÃO E CONSERVAÇÃO DO AMBIENTE : MELHORIA DA DIMENSÃO AMBIENTAL DOS TRANSPORTES

IV.2.d.1 Introdução

148. Tal como foi já indicado, o crescimento contínuo dos serviços de transporte e do volume do tráfego tiveram como consequência problemas ambientais. Estes têm sido abordados numa base individual, tendo sido adoptada legislação comunitária relativamente a questões concretas tais como as emissões dos veículos a motor, o volume do ruído das aeronaves e a prevenção da poluição marinha.

149. No entanto, a crescente preocupação no que se refere a uma série de questões ambientais de âmbito global, tais como por exemplo o "efeito de estufa" têm feito incidir a atenção sobre os efeitos dos transportes sobre o meio ambiente a mais larga escala, bem como sobre a necessidade de adoptar uma abordagem global. Esta abordagem esteve na base do Livro Verde sobre o impacto dos transportes sobre o ambiente⁽³⁶⁾ que incluía uma avaliação global das repercussões dos transportes relativamente ao ambiente e sugeria uma estratégia para a resposta da Comunidade. Do mesmo modo, o Quinto Programa de Acção sobre o Ambiente sublinha que os transportes constituem um dos sectores cruciais que exigem uma integração dos objectivos ambientais.
150. As avaliações realizadas até à data indicam que os transportes nunca são ambientalmente neutros e que os seus efeitos sobre o ambiente variam na sua extensão e na sua natureza, consoante o modo de transporte de que se tratar. Apresentam-se principalmente sob a forma de consumo de energia, poluição operacional, ocupação dos solos, congestionamento e potencial impacto do transporte de mercadorias perigosas.

IV.2.d.2 PRINCIPAIS PROBLEMAS AMBIENTAIS

Consumo de energia e poluição operacional

151. Todos os modos de transporte motorizados consomem energia e produzem poluição operacional. O consumo de energia do sector dos transportes representa 30% do total do consumo de energia final da Comunidade, sendo virtualmente equivalente ao da indústria. A poluição operacional causada pelos transportes afecta a atmosfera, o solo, as águas e o mar. No caso do transporte rodoviário, a poluição operacional é principalmente constituída pelas emissões de gases tais como CO₂, HC, NO_x, monóxido de carbono (CO), os compostos orgânicos voláteis (COV) e o dióxido de enxofre SO₂) bem como pelo ruído e pelas vibrações. Em menor proporção, inclui também a poluição dos solos e, de forma indirecta, a das águas. Os caminhos-de-ferro provocam ruído e vibrações e, indirectamente, a poluição da atmosfera, do solo e das águas. No caso da navegação interior, a poluição operacional assume fundamentalmente a forma de uma poluição das águas e de emissões gasosas. A navegação provoca basicamente uma poluição marinha, mediante descargas acidentais ou operacionais. A poluição operacional no caso da aviação consiste sobretudo no ruído, vibrações, emissões gasosas e, de forma indirecta, poluição do solo e das águas.
152. O transporte rodoviário é o que mais afecta o meio ambiente em termos de consumo de energia e de poluição operacional. Este modo de transporte consome mais de 80% da energia total final utilizada no sector dos transportes e contribui em mais de 75% para a produção total de CO₂.

Congestionamento

153. Os transportes provocam também situações de congestionamento, sempre que as infra-estruturas são insuficientes para fazer face à procura, sobretudo durante os períodos de ponta. O congestionamento não só afecta negativamente a eficácia operacional dos sistemas de transporte mas produz também um aumento do consumo de energia e da poluição operacional, exarcebando assim os aspectos de ineficácia ambiental. O

congestionamento assume proporções mais graves no caso do transporte rodoviário e aéreo, em especial nas regiões centrais, bem como nas grandes conurbações e seus arredores.

Ocupação dos solos

154. A repercussão dos transportes sobre o meio ambiente não se limita ao consumo de energia e à poluição operacional, uma vez que tem efeitos permanentes e frequentemente irreversíveis sobre o meio ambiente devido à ocupação dos solos e à intrusão por parte das infra-estruturas. Também aqui o impacto varia consoante o modo de transporte. A ocupação dos solos produzida pelas infra-estruturas rodoviárias na sua totalidade supera de forma considerável a dos transportes ferroviários e do resto dos modos. Actualmente, a rede rodoviária da Comunidade ocupa 1,3% do total do território comunitário, comparado com os 0,03% ocupados pelos caminhos-de-ferro. Um parâmetro importante para medir a ocupação dos solos consiste na utilização do terreno necessário em termos de infra-estruturas para deslocar uma unidade de transporte, expressa em pessoas ou em toneladas de carga, ao longo de uma dada distância. A utilização dos solos é mais eficiente no caso do transporte aéreo e marítimo devido à ocupação do solo relativamente reduzida que exige um determinado trajecto, sendo imediatamente seguida pela navegação interior. Os resultados menos favoráveis são os registados pelo transporte ferroviário e, sobretudo, pelo transporte rodoviário.

Transporte de mercadorias perigosas

155. O transporte pressupõe também um risco potencial para o meio ambiente e para vida humana quando se trata de mercadorias perigosas. Tendo em conta que o grosso destes produtos são transportados por via marítima e rodoviária, são estes dois sectores que, potencialmente, têm maiores repercussões sobre o meio ambiente sob a forma de uma poluição atmosférica, dos solos, das águas e do mar.

IV.2.d.3 REACÇÕES AO LIVRO VERDE

156. O objectivo do Livro Verde foi promover um debate público sobre a questão dos transportes e da sua relação com o meio ambiente. As instituições comunitárias participaram neste debate juntamente com as partes interessadas, ou seja, a indústria, os utilizadores e operadores de transportes, os consumidores, os grupos de protecção do meio ambiente, os interlocutores sociais e as autoridades regionais e locais. O resultado desta consulta aponta para um possível modo de integração da componente ambiente na política dos transportes contando com a participação dos diferentes agentes do sector.
157. A melhoria da dimensão ambiental dos transportes não pode ser alcançada unicamente através da legislação comunitária uma vez que exige a participação de todas as partes interessadas. Durante os debates públicos realizados estas últimas indicaram claramente a sua vontade de participarem neste exercício, bem como de contribuírem para os seus objectivos. De uma forma geral, as partes interessadas concordam com a avaliação global das repercussões gerais dos transportes sobre o ambiente, assim como com a nova abordagem "global" proposta pelo Livro Verde. No entanto, a indústria dos transportes no seu conjunto atribui especial atenção à contribuição crucial dos transportes para o crescimento económico e para a coesão económica e social da Comunidade. Não obstante, existem divergências a nível dos

pontos de vista quanto às medidas mais susceptíveis de melhorarem a dimensão ambiental do sector dos transportes, satisfazendo, simultaneamente, outros importantes objectivos políticos.

158. Todas as partes afectadas consideram que a redução da poluição operacional é essencial, atribuindo especial ênfase à necessidade de promover a investigação no domínio das novas tecnologias. Os operadores dos transportes e a indústria sublinham que deve tomar-se em consideração que a melhor tecnologia disponível é a tecnologia capaz de registar a relação mais favorável entre custos e rendimento, ou a melhor tecnologia disponível que não implique custos excessivos. Os grupos de protecção do meio ambiente, os consumidores e as autoridades locais e regionais consideram que a redução da poluição operacional não será, só por si, suficiente para melhorar a dimensão ambiental geral dos transportes. Será também preciso racionalizar e gerir a procura de transportes através de uma abordagem orientada para o volume do tráfego, incluindo uma transferência para os modos menos prejudiciais para o ambiente e para o transporte colectivo, e uma melhor utilização das capacidades existentes. O desenvolvimento do transporte multimodal e combinado, a navegação costeira, e a utilização de condutas para o transporte de mercadorias são, na opinião da indústria e dos operadores de transportes, formas de conseguir esta transferência no que se refere ao transporte de mercadorias.
159. A limitação da ocupação dos solos e da intrusão é considerada como um elemento crucial por parte das autoridades locais e regionais, que sublinham a necessidade de integrar o transporte na utilização dos solos e na planificação espacial.
160. A maioria das partes afectadas consideram que podem aplicar-se instrumentos económicos e fiscais para exercer uma influência sobre a procura de transportes. Se bem que os operadores dos transportes colectivos, os grupos de protecção do ambiente e as autoridades locais e regionais advoguem a aplicação de encargos ambientais e/ou incentivos fiscais para promover ou financiar modos menos prejudiciais para o ambiente, bem como o transporte colectivo, a indústria considera que as medidas fiscais poderiam ter efeitos negativos a nível do crescimento económico.

IV.2.d.4 RESPOSTA DA COMUNIDADE: A PROTECÇÃO AMBIENTAL COMO ELEMENTO INTEGRADO NA PCT

161. Os debates sobre o Livro Verde confirmaram, por conseguinte, que para que o futuro desenvolvimento da política comunitária dos transportes corresponda ao objectivo da "mobilidade sustentável" será preciso não só que o transporte dê uma resposta eficaz à procura do mercado, mas também que tal se produza ao mais baixo custo possível para a sociedade, atendendo aos custos ambientais. É preciso, para tal, adoptar políticas eficazes no âmbito da tarificação, incluindo a internalização dos custos externos, a criação de infra-estruturas e o livre acesso aos mercados, tal como é indicado no capítulo IV.2.b.
162. Um dos objectivos fundamentais da PCT consistirá, por conseguinte, em corrigir as ineficácias ambientais e melhorar a dimensão ecológica do sector dos transportes. Precisar-se-á, para isso, de toda uma série de medidas e iniciativas adaptadas às necessidades e às características dos diversos modos de transporte. Será também necessário permitir uma integração progressiva dos modos de modo a extrair o máximo de benefícios, tanto económicos como ambientais, do transporte intermodal

no seu sentido mais lato. Com efeito, muitas das acções comunitárias já discutidas e que se referem ao correcto funcionamento do mercado interno, à internalização dos custos externos, à concorrência intermodal e à complementaridade, bem como à interoperabilidade e à integração dos sistemas e das redes, contribuem simultaneamente para a realização de objectivos ligados aos transportes e ao ambiente. O seu objectivo consiste em promover a eficácia económica, de funcionamento e ambiental do sistema de transportes. Por conseguinte, a protecção do meio ambiente não constitui um elemento acessório da PCT mas sim uma das suas componentes fundamentais. Para além das acções já mencionadas, será necessário prestar especial atenção a uma vasta gama de medidas que podem contribuir para a eficácia ambiental específica dos diversos sistemas de transportes. Alguma destas medidas poderão mais eficazmente ser levadas a cabo a nível comunitário, mas no que diz respeito a muitas outras conseguir-se-ão resultados mais apropriados se as mesmas forem aplicadas a nível nacional ou local.

Consumo de energia e poluição operacional

163. Um elemento básico da estratégia comunitária para a redução da poluição causada pelo sector dos transportes consistirá no estabelecimento de normas cada vez mais rígidas no que se refere às emissões gasosas, ao consumo de energia e às emissões de ruídos nos diferentes sectores de transportes mediante normas técnicas adaptadas ao progresso técnico e tecnológico.
164. Durante os últimos anos, a Comunidade tem efectuado progressos consideráveis quanto ao estabelecimento de normas rígidas no que se refere às emissões dos veículos a motor. Estas normas, que entrarão em vigor em 1993, deverão, se aplicadas de forma rigorosa e reforçadas por uma inspecção e uma manutenção eficazes, poderão ter como resultado uma redução significativa das emissões das principais fontes de poluição da atmosfera por parte dos veículos a motor durante as duas próximas décadas. A introdução de normas cada vez mais rigorosas durante os próximos anos deverá contribuir para uma maior redução das emissões, se bem que seja provável que tais reduções sejam menos espectaculares do que as resultantes da actual legislação. Deverá também ser prestada atenção aos novos desenvolvimentos verificados a nível dos procedimentos de ensaio de modo a poder incluir uma gama mais vasta de condições de utilização, bem como condições mais próximas da situação real de condução.
165. A existência de requisitos de inspecção e manutenção mais rigorosos e as medidas adoptadas relativamente aos combustíveis poderão ter uma maior repercussão sobre o nível das emissões uma vez que não dependem do volume de vendas da frota como ocorre com as normas que se aplicam aos novos automóveis. A promoção da investigação e desenvolvimento no domínio de uma tecnologia dos transportes não prejudicial para o ambiente e da gestão das operações constituirá também uma contribuição no sentido de uma actualização e melhoria destas e de outras normas. Será necessário desenvolver ainda as tecnologias avançadas, com vista a melhorar a eficácia das actuais técnicas de conversão, mediante a utilização, por exemplo, de bombas de calor e de células de combustível. São também necessárias para reduzir o nível das emissões através, por exemplo, do desenvolvimento de tecnologias de combustão mais limpas e de sistemas avançados de propulsão que utilizem novos combustíveis.
166. Se bem que, até à data, se tenha atribuído especial importância às emissões gasosas dos veículos a motor, é agora necessário fazer frente, de uma forma mais aprofundada, ao problema das emissões

resultantes da aviação civil. Muito embora a aviação civil provoque unicamente uma percentagem bastante reduzida das emissões gasosas relativamente à totalidade dos meios de transporte é o único modo em que as emissões são directamente injectadas em altitudes críticas.

167. Os debates sobre o Livro Verde demonstraram que tanto as partes afectadas como os Estados-membros consideram que a melhoria das normas técnicas constitui um elemento fundamental para modificar favoravelmente a dimensão ambiental do sector dos transportes, e consideram que estas devem ser adoptadas a nível comunitário. Poderá assim garantir-se a sua conformidade em toda a Comunidade, elemento essencial tendo em conta as implicações para a indústria de fabrico e para a livre circulação das mercadorias.
168. Pode ser aumentada a eficácia das normas e acelerados os prazos para a sua aplicação se as mesmas forem acompanhadas por "objectivos" tanto no que se refere aos seus valores como às datas da sua aplicação. A existência de incentivos fiscais fomentaria ainda mais o cumprimento destes objectivos por parte da indústria dentro dos mais curtos prazos, podendo impor-se sanções fiscais aos fabricantes que não os respeitassem. A aplicação de incentivos fiscais, por exemplo, poderia estimular os utilizadores e os operadores a optarem pelo veículo ou aeronave menos prejudiciais para o ambiente antes de uma "data objectivo", exercendo assim pressão sobre a indústria no sentido de alcançar o rendimento que dela se espera.
169. Os instrumentos fiscais e económicos apresentam toda uma série de vantagens. Podem incidir sobre as fontes de poluição e conceder um mesmo tratamento a diversas fontes e utilizações. Pode equiparar-se, no que se refere ao montante, aos custos externos resultantes da poluição, constituindo assim uma aplicação especialmente directa do princípio que pressupõe que o agente poluidor deverá ser responsabilizado pelo pagamento dos prejuízos causados através da internalização dos custos externos. São também bastante flexíveis na medida em que podem ser utilizados como incentivo ou como elemento de dissuasão. Os incentivos fiscais podem promover de forma directa a opção, por arte do utilizador, de um veículo com consumo de energia mais eficaz, enquanto a imposição de uma taxa cada vez mais elevada aos utilizadores dos veículos com consumo de energia menos eficaz poderia desencorajar a sua utilização. A Comissão adoptou já uma abordagem deste tipo na sua proposta com vista à redução dos impostos sobre o consumo de biocombustíveis, já que os novos combustíveis permitem uma redução significativa das emissões de CO₂⁽³⁷⁾. Os referidos instrumentos poderiam facilmente ser adaptados a novas situações mediante uma variação da taxa correspondente ao encargo ou benefício fiscal com efeitos praticamente imediatos, permitindo afrontar um problema local específico. Assim, por exemplo, um aumentados cargos relativos às zonas de estacionamento nas áreas urbanas mais congestionadas poderia rapidamente dissuadir os utilizadores de conduzirem os seus automóveis até ao centro da cidade, especialmente se existirem reduções sob a forma de passes a preços interessantes para as viagens diárias das pessoas que vivem na periferia e trabalham na cidade. Muito embora seja exercida uma influência e uma orientação sobre a selecção do utilizador, este continua a ter à sua disposição toda uma série de opções.

170. Tendo em conta as repercussões financeiras que muitas destas medidas terão sobre a indústria de fabrico e os operadores de transportes, bem como o impacto de algumas delas a nível da livre circulação de pessoas e mercadorias, é imprescindível a adopção de medidas a nível comunitário de modo a impedir distorções da concorrência. No entanto, tal não deverá excluir a possibilidade de deixar uma margem para algumas diferenças de abordagem a nível local ou nacional, mas sempre no âmbito de um quadro comum.
171. Esta abordagem global é especialmente necessária no que se refere ao principal gás produzido pelo efeito de estufa - o dióxido de carbono. Os transportes originam aproximadamente 25% do total das emissões comunitárias de CO₂ e esta proporção continua a aumentar. Segundo a tendência actual, as emissões de CO₂ produzidas pelo sector dos transportes aumentarão de aproximadamente de 24% entre 1990 e o ano 2000, produzindo o transporte rodoviário só por si 30% das emissões de CO₂ até ao ano 2010. A Comissão impôs-se um objectivo provisório de estabilização das emissões de CO₂ para o ano 2000 a níveis de 1990, e uma redução nos anos posteriores. A questão da redução das emissões de CO₂ resultantes do transporte rodoviário exigirá, em primeiro lugar, a introdução de importantes melhorias a nível da eficácia da utilização dos combustíveis. As normas de consumo de combustíveis poderiam passar a ser mais eficazes, e os prazos para a sua aplicação poderiam ser acelerados através de incentivos fiscais.
172. No entanto, tendo em vista o crescimento previsto do parque automóvel e, por conseguinte, do tráfego, mesmo que se estabeleçam normas técnicas com vista à redução das emissões de CO₂, estas não serão suficientes, nem por si só nem em conjugação com medidas fiscais. Por exemplo, os cálculos relativos ao CO₂ demonstram que mesmo se se verificar um aumento de 40% da eficácia do combustível nos automóveis de passageiros até ao ano 2005, não poderá alcançar-se uma estabilização dos níveis de CO₂ até 2010. No que se refere ao resto dos agentes poluidores estas medidas forneceriam unicamente uma solução parcial.
173. Tal deve-se principalmente o facto de os benefícios iniciais decorrentes de um maior grau de eficácia energética não serem suficientes para compensar o crescimento da frota previsto. Por conseguinte, as medidas técnicas e fiscais terão de ser acompanhadas por medidas complementares relativas à procura de transportes, em especial o sector da procura actualmente satisfeito através da utilização de automóveis privados. Estas medidas contribuiriam também para fazer face aos problemas provocados pelo congestionamento.

Congestionamento

174. A utilização óptima da capacidade excedentária dos sectores menos congestionados, tal como referido no capítulo IV.2.b, será essencial para reduzir a pressão sobre os sectores mais congestionados. Para além disso, no sector rodoviário, as autoridades de transportes deveriam adoptar medidas destinadas a afrontar de forma mais específica o congestionamento causado pela utilização de automóveis privados. Tais medidas deveriam abordar dois aspectos de modo a terem uma verdadeira eficácia: a promoção de um transporte colectivo não prejudicial para o ambiente e, simultaneamente, a dissuasão da utilização dos automóveis privados.

Promoção de transportes colectivos não prejudiciais para o ambiente

175. A promoção dos transportes colectivos constitui um elemento fundamental a nível dos esforços realizados para integrar os objectivos ambientais na política dos transportes, em especial no que se refere a uma melhoria do ambiente urbano. Será preciso contar com investimentos públicos e privados para fomentar o transporte colectivo como alternativa ao automóvel privado. Deverá contar-se com sistemas de transporte colectivo que ofereçam uma elevada qualidade de serviço, com mecanismos de gestão do tráfego que permitam um acesso aos transportes colectivos mais fácil e melhor, bem como uma tarifação e tecnologias de pagamentos interessantes, tudo isto com o objectivo de promover a utilização dos transportes colectivos, em especial no que se refere aos trajectos urbanos e interurbanos e, mais especificamente, em determinados períodos do dia e em determinados momentos da semana e do ano. Esta mudança de atitude poderá ser facilitada se se estabelecerem boas conexões entre as diferentes etapas de cada um dos trajectos: do ponto de partida (casa ou escritório) à paragem do metro ou autocarro e desta, por sua vez, até à estação de comboios ou aeroporto e da paragem de metro ou autocarro até ao destino final. Os referidos instrumentos poderiam ser complementados mediante iniciativas de informação ao público que forneçam aos utilizadores dados, se possível com carácter "on line", sobre os serviços disponíveis, as tarifas, a frequência dos serviços e os serviços especiais bem como por medidas com vista a garantir a existência de serviços frequentes, fiáveis e rápidos.
176. As medidas destinadas a promover a utilização de formas de transporte que respeitem o ambiente, com as bicicletas e os automóveis eléctricos poderiam ser muito úteis.
177. O papel das autoridades nacionais e, mais especificamente das autoridades locais, assumirá grande importância a nível da utilização destes instrumentos de promoção dos transportes colectivos e não prejudiciais para o ambiente, enquanto o papel da Comunidade será mais limitado. No entanto, a acção comunitária justifica-se em áreas tais como a introdução da Rede dos Cidadãos e da Carta de Qualidade, bem como no que se refere à aplicação da pesquisa e desenvolvimento (R & D) e desenvolvimento e utilização das técnicas mais inovadoras tais como automóveis eléctricos, telemática e telecomunicações. A contribuição comunitária poderia também clarificar qual o âmbito dos auxílios concedidos aos transportes urbanos colectivos, atendendo ao efeito limitado dos mesmos a nível do comércio entre Estados-membros e dos benefícios sociais resultantes de uma utilização mais generalizada de formas de transporte urbano que respeitem o ambiente. Para além disso, a Comunidade poderia fornecer o quadro para uma utilização de incentivos fiscais que consigam tornar mais interessantes as soluções não prejudiciais para o ambiente. Os patrões e/ou os trabalhadores, por exemplo, poderiam disfrutar de deduções fiscais ligadas à utilização do transporte colectivo. Estes incentivos teriam a sua contrapartida nos encargos e nos mecanismos de carácter fiscal introduzidos para dissuadir a utilização dos automóveis privados nas áreas mais sensíveis do ponto de vista ambiental.

Dissuasão quanto à utilização do automóvel privado

178. O comportamento dos proprietários de automóveis privados constituirá um elemento essencial a nível da redução do congestionamento. Muito embora o proprietário tenha a liberdade de efectuar a escolha final, poderá no entanto ser útil tentar dissuadi-lo de utilizar o seu veículo a motor de forma ineficaz. Os instrumentos com que se conta

para este efeito, em especial no que se refere a situações tais como as horas de ponta durante a semana e os trajectos entre cidades, incluem mecanismos de gestão da procura do tráfego que reduzam o acesso às zonas mais congestionadas nas horas de ponta para os veículos a motor, tais como medidas relativas ao estacionamento, tarifcação do congestionamento e utilização de faixas de rodagem especiais para veículos de elevada taxa de ocupação.

179. Um coeficiente de ocupação elevado é essencial para a gestão do volume do tráfego rodoviário. De modo a aumentar as taxas de ocupação dos veículos de passageiros será necessário, no que se refere à sua utilização, adoptar uma abordagem mais consciente da dimensão ambiental. As campanhas de informação com vista a promover a ocupação total dos veículos e outras disposições idênticas com base numa mudança de atitudes relativamente ao automóvel privado constituem um primeiro passo nesta direcção. Tais abordagens poderiam ser reforçadas mediante a introdução de medidas económicas, como por exemplo a introdução de uma taxa ambiental progressiva sobre a quilometragem anual dos veículos privados.
180. Estas medidas não são, em princípio, da responsabilidade da Comunidade, mas a existência de um quadro comum e de directrizes relativas à utilização dos instrumentos fiscais poderia contribuir para a sua eficácia, justificando-se a participação comunitária como forma de garantir a compatibilidade dos sistemas técnicos utilizados para a gestão do tráfego. Em qualquer caso, estes continuarão a ser examinados tal como é indicado no final do Capítulo IV.2.b.

Ocupação do solo

181. Muito embora a ocupação do solo e a planificação espacial sejam, fundamentalmente, da competência nacional e/ou local, existe uma dimensão comunitária. Este aspecto foi examinado no relatório da Comissão "Europa 2000 - perspectivas para o desenvolvimento do território comunitário"(38) e será ainda sujeito a análise durante os trabalhos de acompanhamento do referido relatório. A nível nacional, o planeamento urbano e industrial bem como o desenvolvimento regional podem contribuir para a mudança dos modelos de conduta no que se refere às viagens e, consequentemente, reduzir o número de pontos de pressão. As autoridades locais poderiam contribuir considerando antecipadamente quais as possíveis áreas de conflito resultantes do desenvolvimento dos transportes e, por conseguinte, possibilitando a adopção de medidas preventivas sob a forma de normas relativas à ocupação do solo, como por exemplo no caso da ampliação e desenvolvimento dos aeroportos.

Avaliação do impacto ambiental

182. A melhoria da eficácia ambiental das infra-estruturas de transporte exige uma cuidadosa avaliação do impacto ambiental durante a fase de planificação das referidas infra-estruturas, em conformidade com os critérios habituais e com a possibilidade de introduzir opções alternativas. Aquando da avaliação das referidas opções, a transparência da metodologia utilizada para as análises dos benefícios e custos, incluindo os externos, relativos aos investimentos em infra-estruturas nos diferentes modos de transporte permitiria uma melhor comparação das diferentes opções de infra-estruturas antes da adopção de decisões de investimento. A existência de uma metodologia normalizada deste tipo forneceria uma ferramenta para avaliação dos

custos externos e dos benefícios de cada um dos projectos no âmbito do desenvolvimento das redes transeuropeias. Fomentaria também a adopção, por parte das autoridades responsáveis, de abordagens mais convergentes.

183. A complementaridade entre os modos de transporte poderá alcançar-se mediante uma interconexão e interoperabilidade das diferentes redes de infra-estruturas que, por sua vez, contribuirão para a eficácia ambiental do sistema global de transportes.

Mercadorias perigosas

184. A dimensão ambiental dos transportes poderá também ser melhorada através de um transporte mais seguro das mercadorias perigosas. A existência de rigorosos requisitos a nível comunitário no que se refere ao transporte de mercadorias perigosas permitirá reduzir os riscos inerentes a este tipo de transporte. Tal como é referido no Capítulo IV.2.d, relativo à segurança dos transportes, as medidas gerais de segurança neste domínio, em especial nos sectores do transporte marítimo e do transporte rodoviário, terão, no entanto, que ser complementadas com iniciativas comunitárias que incidam especificamente sobre os efeitos potencialmente prejudiciais das substâncias perigosas em caso de descarga accidental. No entanto, a organização de intervenções rápidas e eficazes em caso de acidente continuará, necessariamente, a estar a cargo das autoridades nacionais e locais.

IV.2.e A SEGURANÇA DOS TRANSPORTES PARA PROTECÇÃO DOS UTILIZADORES E DOS NÃO-UTILIZADORES

IV.2.e. 1 Aspectos gerais

185. A segurança dos transportes, tanto no interesse dos utilizadores como dos não utilizadores, constitui uma das principais preocupações da política comunitária dos transportes. Um transporte que não reúna as condições necessárias de segurança poderá ter consequências catastróficas e, apesar das melhorias conseguidas a nível das normas de segurança em diversas áreas, os prejuízos causados pelo transporte pouco seguro são ainda enormes.
186. A realização do mercado interno dos transportes, juntamente com a contínua integração das economias dos Estados-membros, implica necessariamente maiores movimentos de transporte através das fronteiras e no interior de Estados-membros que não o Estado de origem do transportador. Consequentemente, atribui especial relevo à necessidade de uma acção comunitária adequada no que se refere à segurança e, sem dúvida por este motivo, o Tratado da União inclui uma alteração do capítulo dos transportes (artigo 75º) por forma a deixar bem claro, pela primeira vez, que a PCT deve incluir "medidas que permitam melhorar a segurança dos transportes". Em qualquer caso, os requisitos de segurança podem eventualmente incluir-se na área das competências exclusivas da Comunidade, por exemplo, quando afectam a livre circulação de veículos ou de serviços de transporte. Caso não se incluam nesta área, a aplicação do princípio da subsidiariedade pode permitir chegar à conclusão de que é melhor actuar a outros níveis. No entanto, a alteração do artigo 75º deixa bastante claro que, mesmo na ausência de uma competência exclusiva, a segurança dos transportes tomada em consideração pela Comunidade sempre que esta esteja em situação de poder agir de forma útil.

187. As principais áreas de preocupação no sector da segurança dos transportes dizem respeito aos acidentes rodoviários, marítimos e aéreos e ao transporte de mercadorias perigosas em todos os tipos de transporte.

IV.2.e.2 Segurança Rodoviária: situação actual

188. Os acidentes rodoviários provocam, anualmente, na Comunidade, cerca de 50 000 mortos e mais de um milhão e meio de feridos. Desde a assinatura do Tratado morreram quase dois milhões de pessoas nos doze países membros da Comunidade tendo quase quarenta milhões sofrido ferimentos. Os acidentes rodoviários não têm apenas consequências dramáticas em termos humanos : os seus custos económicos são também consideráveis. Na Comunidade, estas perdas elevam-se, anualmente, a cerca de 70 mil milhões de ecus a partir de estimativas que, consoante os métodos utilizados, variam entre 45 mil e 90 mil milhões de ecus.
189. A nível comunitário, as principais medidas aprovadas até à data no domínio da segurança rodoviária diziam respeito à harmonização das normas sobre a construção de veículos, através da aprovação de mais de 100 directivas; tempo máximo de condução; profundidade mínima do relevo dos pneumáticos para os automóveis privados; inspecção periódica dos veículos incluindo normas harmonizadas de verificação dos travões; normas gerais relativas à obtenção da carta de condução comunitária; obrigação de porte de cintos de segurança, incluindo os sistemas de retenção para as crianças; e os dispositivos limitadores de velocidade para os veículos pesados. Para além disso, aguardam actualmente aprovação pelo Conselho duas importantes propostas de directiva relativas à harmonização dos limites de velocidade para os veículos comerciais e à concentração máxima de álcool no sangue permitida.
190. No entanto, apesar dos progressos verificados a nível das normas técnicas e dos padrões de comportamento, a segurança rodoviária varia de forma significativa entre os diferentes Estados-membros. O índice de acidentes mortais (expresso em quilómetros percorridos) dos Estados-membros mais desenvolvidos é mais de sete vezes inferior ao índice registados nos Estados-membros que apresentam os piores resultados. Para além disso, a tendência varia também consideravelmente, e alguns Estados-membros melhoram com maior rapidez de que outros, enquanto em alguns Estados-membros a situação se está a deteriorar. Utilizando os mesmos critérios de medição, o risco médio nas estradas comunitárias é praticamente duas vezes superior ao dos Estados Unidos. Se fosse possível alcançar o nível dos Estados Unidos poder-se-iam evitar mais de 20 000 mortes por ano. É óbvio que há ainda um longo caminho a percorrer neste domínio.
191. O motivo para estas diferenças a nível da segurança rodoviária deve-se às medidas aprovadas para aplicação da legislação comunitária e nacional, ao grau e eficácia da legislação nacional e às características sociais, geográficas, demográficas e de infra-estruturas dos diferentes Estados-membros. As divergências entre os padrões gerais de comportamento assumem especial importância muito embora sejam difíceis de quantificar. Todos estes factores têm um sério impacto sobre o tipo de medidas a adoptar a nível comunitário.

Âmbito de acção e programa comunitário

192. Está prevista a apresentação de um programa comunitário sobre a segurança rodoviária que propõe uma abordagem integrada com base em objectivos qualitativos e na identificação de prioridades. O processo de harmonização através de legislação e o desenvolvimento e aplicação de projectos comuns de investigação continuarão a constituir os principais tipos de acção comunitária, abarcando três áreas principais: comportamento dos utilizadores, veículos e infra-estruturas.

Utilizadores

193. O comportamento humano constitui um factor fundamental a nível dos acidentes rodoviários que, segundo algumas estimativas, se encontra presente em cerca de 90% dos casos⁽³⁹⁾. Por conseguinte, o programa comunitário deverá abordar estes temas tendo em conta que, já que o comportamento humano reflecte necessariamente o seu contexto social e cultural, deverá ser adoptada uma abordagem que tenha em conta as actuais divergências a este respeito.
194. Daí se deduz que, no âmbito da legislação, o programa deveria concentrar-se nos aspectos do problema relativamente aos quais possa ser eficaz uma acção a nível comunitário. Foram já aprovadas medidas relativas às cartas de condução e à utilização de cintos de segurança, tendo sido propostas outras relativas aos limites de velocidade para os veículos pesados e à concentração máxima de álcool no sangue. Para complementar estas medidas deveriam também ser consideradas as regras de base rodoviárias e de sinalização, a melhoria da aplicação das regras relativas à carta de condução de modelo comunitário e as medidas destinadas a proteger os utilizadores especialmente vulneráveis.
195. Fora do âmbito legislativo, a Comissão pode também desempenhar um papel importante, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, fornecendo apoio e elementos para a educação, incluindo a educação no domínio da segurança rodoviária nas escolas, a formação de profissionais e as campanhas de sensibilização pública. Em princípio, estas actividades incumbem a outras instâncias, mas a ajuda comunitária, especialmente através da recompilação e apresentação de dados baseados na experiência obtida em toda a comunidade, representaria um considerável valor acrescentado a um custo inferior ao obtido através de esforços individuais não coordenados. Para além disso, as actividades de investigação e desenvolvimento a nível da aplicação da telemática estão a demonstrar o potencial destes instrumentos em matéria de conselho de assistência.
196. A promoção da chamada "condução tranquila" constitui um objectivo geral que pode ser alcançado em parte graças a estas medidas, combinando-as também com medidas relativas aos veículos e às infra-estruturas.

Veículos

197. Existem cerca de 50 directivas de base que harmonizam as características dos veículos, a maioria das quais abrangem temas relacionados com a sua segurança. A Comunidade definiu uma norma europeia de homologação de veículos para os veículos de passageiros

⁽³⁹⁾ Relatório do Grupo de Peritos sobre uma política europeia da segurança rodoviária (Relatório Gerondeau), Fevereiro de 1991, página 24.

que garante, em todos os Estados-membros da Comunidade, a existência das mesmas normas legislativas para os automóveis. Após a realização desta primeira fase será necessário harmonizar as normas relativas a outros veículos rodoviários, especialmente os camiões, os autocarros e os reboques.

198. A adopção das directivas comunitárias representou uma contribuição fundamental em termos da melhoria da segurança e dos aspectos ambientais dos veículos. As directivas existentes deveriam ser adaptadas e completadas à luz dos contínuos progressos realizados no plano da técnica e da pesquisa. Será necessário atribuir especial importância à resistência estrutural dos veículos ao choque em associação com a utilização de estruturas ligeiras, já que a segurança não deverá ser prejudicada pela actual tendência para a construção de veículos mais pequenos, mais leves e de menor consumo.
199. Os ensaios de desempenho rodoviário deveriam garantir que os veículos sejam tão seguros quanto o permita uma tecnologia com uma boa relação custo-eficácia. A inspecção periódica garantirá que os veículos sejam mantidos de forma adequada a respeitarem as normas de segurança. Estão actualmente em vigor directivas relativas aos veículos comerciais e a maior parte dos Estados-membros dispõe de programas relativos aos automóveis de passageiros. No entanto, nalguns Estados-membros a inspecção periódica dos automóveis apenas terá início em 1998. Será necessário definir o funcionamento dos veículos em serviço, estando o Conselho a analisar normas de ensaio para os sistemas de travagem e as emissões. Estas directivas deveriam continuar a ser adaptadas e complementadas de modo a ter em conta as novas tecnologias.
200. Um tema especialmente interessante no que se refere às novas tecnologias e à telemática é o actual programa de investigação DRIVE que incide sobre a gestão do tráfego e dos veículos. O objectivo do programa consiste em melhorar a segurança rodoviária, a eficácia dos transportes e a qualidade do ambiente. Os resultados dos projectos DRIVE actualmente em curso (fase II) contribuirão também para o programa comunitário integrado sobre segurança rodoviária servindo como base, juntamente com os resultados de outros projectos de investigação, para novas iniciativas, tanto no que se refere às normas de construção como ao desenvolvimento de uma rede rodoviária mais segura, tal como é explicado mais adiante.
201. As normas técnicas aplicáveis à construção e os ensaios de desempenho rodoviário dos veículos, que têm um importante impacto a nível da livre circulação dos veículos, são especialmente adequadas a uma acção comunitária, constituindo de facto uma das suas principais funções.

Infra-estruturas

202. As redes rodoviárias desempenham um papel importante a nível da segurança rodoviária enquanto parte do sistema total de tráfego. A melhoria da qualidade e da capacidade das redes rodoviárias constitui um dos exercícios mais eficazes e duradouros com vista à obtenção de um maior nível de segurança. A elaboração de linhas directrizes para a rede rodoviária transeuropeia oferece um contexto adequado para o estudo de medidas complementares sobre a planificação, concepção, construção e manutenção das estradas da referida rede e das suas instalações afins. As normas técnicas de sinalização rodoviária deveriam constituir uma parte importante desta actividade.

203. Paralelamente, a Comunidade poderia desempenhar um papel de coordenador, numa base não legislativa, através do intercâmbio de conhecimentos e experiência ou através de recomendações ("documentos de referência" técnicos).
204. Na medida em que a Comunidade, no contexto do desenvolvimento das redes transeuropeias, apoia o desenvolvimento e a modernização do sistema rodoviário, é perfeitamente pertinente que preste toda a atenção possível às medidas necessárias para reduzir os acidentes ocorridos na rede, que actualmente representam um grande número de perdas em termos humanos e económicos.

IV.2.e.3 Segurança Marítima: situação actual

205. A maioria das mercadorias que entram e saem da Comunidade são transportadas por mar em navios que arvoram pavilhões tanto dos Estados-membros como de países terceiros. O transporte marítimo constitui, de facto, uma empresa global e, por conseguinte, a segurança marítima coloca questões com implicações à escala mundial.
206. Todos os anos se produzem acidentes marítimos, muitos dos quais graves. Desde 1986 tem-se perdido, anualmente, uma média de 230 navios, ou 1,1 milhões de toneladas brutas, com uma perda média anual de mais de 1000 vidas humanas. A percentagem mais elevada de acidentes verifica-se em relação aos navios de carga geral (46%), embarcações pesqueiras (26%), barcos de transporte a granel (6%) e petroleiros (5%). Um número limitado de acidentes ocorridos com navios de passageiros durante os últimos anos contribuiu, devido ao seu carácter dramático, para aumentar a preocupação do público relativamente a esta questão. Para além disso, existem indícios de que a situação se poderá deteriorar num futuro próximo. Aproximadamente 35% de todos os navios de carga que se afundaram durante os últimos 15 anos foram perdidos durante os dois últimos anos; 74% de toda a tonelagem perdida em 1991 tinha mais de 15 anos, enquanto a frota mundial no seu conjunto está cada vez mais velha e muitos países com uma média de segurança relativamente boa, incluindo diversos Estados comunitários, estão a perder navios relativamente a outros com médias piores.
207. Directamente relacionado com a segurança dos navios está o problema da poluição marítima, seja devido à poluição operacional ou accidental, ou devido a violações deliberadas das normas internacionais. Se bem que a quantidade total de petróleo no ambiente marinho tenha diminuído durante as últimas décadas continua a ser considerável, e muito mais elevada no Mediterrâneo do que em outras águas comunitárias.
208. Com efeito, é chocante que, apesar da existência de convénios internacionais destinados a estabelecer um regime de segurança universal para as frotas mundiais, existam grandes diferenças nos níveis de segurança realmente conseguidos. O índice de perdas da frota com pior classificação é 114 vezes superior ao da frota com melhor classificação. Mesmo dentro da Comunidade, o nível pior supera 50 vezes o melhor. As estatísticas obtidas a partir dos controlos dos Estados dos portos apontam para um índice de deficiências nas inspecções de quase 79% para o pavilhão com piores resultados, relativamente a 12% para o pavilhão com melhores resultados. Os índices dos Estados-membros da Comunidade variam entre 52% e 12%.

209. A maioria das normas e requisitos aplicáveis aos navios são negociados no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) um organismo especializado das Nações Unidas ao qual pertencem todos os Estados-membros. O quadro internacional desenvolvido pela OMI reveste-se de uma importância fundamental para a segurança marítima e, dada a natureza global da indústria da navegação, deve continuar a fazê-lo. Simultaneamente, é óbvio que a Comunidade pode desempenhar um importante papel tanto a nível da OMI como em apoio da mesma, certificando-se de que os navios que navegam em águas comunitárias respeitam as normas comuns que garantem de forma efectiva a segurança exigida pela sua condição geográfica e pelos seus cidadãos. Esta acção comunitária é totalmente justificada já que os dados anteriormente mencionados mostram que, na sua ausência, não se estão observar na prática as normas comuns adequadas. É certo também que os requisitos da OMI não se aplicam aos navios de passageiros em trajectos nacionais. A liberalização da cabotagem, abrindo os mercados nacionais a navios procedentes de outros Estados-membros, acentua assim a necessidade de iniciativas adequadas que, como é lógico, deveriam respeitar também as funções de outras autoridades internacionais, nacionais e locais.

O programa comunitário : princípios gerais

210. Com vista a garantir que as iniciativas comunitárias no sector da segurança marítima constituam um conjunto coerente e eficaz, está-se a elaborar uma abordagem com base em três princípios fundamentais.
211. Em primeiro lugar, os requisitos deveriam, na medida do possível, aplicar-se à escala mundial. Consequentemente, a OMI deverá continuar a desempenhar o seu papel proeminente a nível do desenvolvimento e adaptação ao progresso técnico dos acordos internacionais que ofereçam as garantias necessárias. Em casos excepcionais, poderiam justificar-se normas mais rigorosas para regiões concretas, mas o objectivo geral deveria consistir na aplicação de normas internacionais que garantam níveis elevados de segurança em todo o mundo, evitando ao mesmo tempo a distorsão das condições de concorrência entre as empresas de navegação.
212. Em segundo lugar, os acordos internacionais existentes constituem, na sua maioria, um quadro satisfatório, constituindo o principal problema a aplicação inadequada e desigual, por parte dos Estados, das normas acordadas. Estas divergências não só têm efeitos prejudiciais a nível da segurança mas podem também fragmentar o mercado interno da indústria de equipamentos marítimos. Por conseguinte, a Comunidade pode colaborar de forma significativa desenvolvendo abordagens comuns para a implementação das normas OMI e para a sua boa aplicação em todos os navios que navegam em águas comunitárias.
213. Em terceiro lugar, é necessário conseguir um equilíbrio adequado entre as funções e responsabilidades dos Estados do pavilhão e os Estados costeiros. Se bem que corresponda ao Estado de pavilhão a responsabilidade fundamental por garantir que os seus navios cumpram as normas internacionais, tanto os Estados costeiros como os Estados dos portos devem aceitar a sua responsabilidade no que se refere à garantia do controlo eficaz do respeito das referidas normas. Na ausência de controlos eficazes por parte dos Estados dos portos, dado o carácter global do sector, será inevitável que as normas internacionais tendam a ser mais bem respeitadas no papel do que no mar alto.

214. A aplicação destes princípios conduz a um programa comunitário que consiste em quatro tipos principais de iniciativas : medidas destinadas a garantir uma aplicação convergente das normas OMI; reforço do controlo por parte dos Estados dos portos; desenvolvimento das infra-estruturas modernas necessárias para garantir que a segurança marítima entre na era da electrónica; e estabelecimento de normas, fundamentalmente no âmbito da OMI. Os trabalhos do Forum de Indústrias do Transporte Marítimo confirmaram, no seu relatório final, a conveniência de uma acção deste tipo.

Aplicação convergente das normas internacionais

215. A Comunidade pode agir de diferentes maneiras por forma a garantir a aplicação convergente das normas OMI por parte dos Estados-membros. Pode, por exemplo, garantir que todos os Estados-membros adiram aos convénios da OMI, atribuindo um efeito jurídico vinculante às normas internacionais que não são obrigatórias, ou mediante directivas comunitárias que aprovelem interpretações comuns das normas concebidas como princípios gerais. Sempre que necessário, estas poderiam servir de base para a elaboração de normas técnicas europeias adicionais. Estas e outras medidas deveriam permitir a redução das actuais divergências no que se refere aos níveis de segurança a limites aceitáveis.
216. Para além disso, as normas internacionais poderiam também aplicar-se, se necessário, aos navios não incluídos nos convénios internacionais, como por exemplo os navios de passageiros que realizam trajectos nacionais ou os navios de carga não incluídos nos limites da OMI. Tal garantiria a aplicação dos mesmos requisitos de segurança em todo o mercado interno.

Controlo por parte do Estado do porto

217. O reforço dos controlos por parte dos Estados dos portos como por exemplo através do estabelecimento de critérios harmonizados para inspecções prioritárias e imobilizações, torna-se essencial se se deseja eliminar das águas comunitárias todos os navios que não cumpram as normas estabelecidas. A aprovação de medidas no contexto do Memorando de Acordo sobre o Controlo por parte dos Estados dos Portos, de que são parte vários países terceiros europeus, pertencendo alguns ao seu comité, permitiria aplicar as referidas medidas na Europa com uma maior amplitude.

Infra-estruturas

218. Por último, as medidas comunitárias com vista ao desenvolvimento da gestão do tráfego de navios (VTM) utilizando tecnologias avançadas tanto na costa como a bordo dos navios enquanto parte das redes transeuropeias comunitárias permitiria que a segurança marítima na Europa beneficiasse plenamente das possibilidades da Era da electrónica, obtendo assim melhorias muito difíceis de alcançar de qualquer outra forma.
219. O programa de acção inclui medidas em cada uma destas áreas principais de actividade, tal como é explicado no Capítulo V. Dentro em breve será apresentada uma comunicação específica sobre segurança marítima e prevenção da poluição, que incluirá uma explicação e uma apresentação mais pormenorizada de todas as medidas a serem analisadas.

Estabelecimento de normas

220. Dado que a OMI é o organismo responsável pelo estabelecimento de normas sobre segurança marítima a nível internacional, a Comunidade deve assegurar-se de que os trabalhos da OMI dão lugar a soluções adequadas para os navios que navegam nas suas águas. Para tal, é necessário chegar a posições coordenadas que favoreçam a adopção das novas normas e a alteração das antigas normas. Deverão ser desenvolvidos procedimentos que permitam à Comunidade actuar de forma eficaz de modo a alcançar este objectivo, respeitando simultaneamente os métodos de trabalho da OMI e a natureza técnica de grande parte da sua actividade, e minimizando também as possíveis reacções negativas perante a aparição de uma voz regional dentro da organização. Neste contexto, uma das áreas relativamente às quais a Comunidade deveria concentrar os seus esforços é a que diz respeito às medidas tendentes a reduzir o risco de erros humanos, já que se reconheceu que este factor constitui uma das principais causas dos acidentes marítimos.
221. O estabelecimento de normas por parte da Comunidade limitar-se-á aos casos excepcionais em que os trabalhos da OMI não tenham conseguido oferecer uma solução que responda às necessidades concretas da Comunidade e naqueles em que seja imperativa uma acção comunitária para garantir um nível adequado de segurança nas águas europeias.

IV.2.e.4 Aviação Civil: segura mas susceptível de ser melhorada

222. A aviação civil constitui um tipo de transporte muito seguro. Muito embora não exista um índice totalmente satisfatório para medir a segurança absoluta das operações aéreas, o número de acidentes mortais e o número de vítimas oferecem indicações úteis sobre o nível geral de segurança. Felizmente, o número de acidentes ocorridos no tráfego comercial do transporte aéreo civil é muito limitado e, por conseguinte, as cifras anuais individuais não são, de certo modo, significativas, já que um grande acidente poderia influir de sobremaneira no resultado anual. Por este motivo, é preferível considerar a média anual da última década, com 37 acidentes que causaram 1022 mortes em todo o mundo(40). Este valor deve ser comparado com a cifra de mais de mil milhões de passageiros transportados anualmente pelas linhas aéreas mundiais.
223. Para além disso, o nível de segurança varia consideravelmente nas diferentes partes do mundo. A Europa apresenta uma óptima média neste aspecto, dado que apenas está associada a 10% dos acidentes mortais, muito embora represente aproximadamente 34% do tráfego aéreo mundial. Considerando unicamente a Comunidade, entre 1980 e 1990 apenas se registaram 22 acidentes mortais no transporte aéreo civil, o que constitui uma média de 2 acidentes por ano, relativamente a uma média mundial de 37.
224. Não obstante, a indústria exprimiu a sua preocupação relativamente ao facto de os níveis de segurança da aviação comercial, que até agora haviam registado uma melhoria constante, terem começado a estagnar. Tal pode significar que o número de acidentes poderia começar a aumentar proporcionalmente ao aumento do tráfego. Será por conseguinte necessário analisar novos métodos que permitam conseguir a realização de importantes progressos sem aumentar excessivamente a carga sobre os operadores; o factor humano está presente, de uma ou outra forma, em cerca de 80% dos acidentes aéreos. Para além disso, o congestionamento cada vez maior tanto em terra como no ar significa que se está a

reduzir o espaço das margens de segurança incluídas no sistema, que poderão mesmo vir a desaparecer. Como é lógico, a segurança continuará a constituir a principal prioridade do sistema de gestão e controlo do tráfego aéreo (ATM/ATC) mas, se nada for feito, apenas se conseguirá manter um nível de segurança adequado a expensas da fluidez e da eficácia das operações.

225. A aviação civil inclui também a aviação em geral e as operações aéreas relativas a actividades tais como a formação, a aviação desportiva, os voos de negócios, a fotografia aérea, a fumigação das colheitas, a evacuação médica, etc. Não obstante, estas actividades estão muito menos desenvolvidas na Europa do que noutras regiões do mundo. Por este motivo, e devido à sua diversidade, é muito difícil obter estatísticas fiáveis e, por conseguinte, obter um quadro preciso sobre o nível de segurança destas actividades na Europa. À medida que tais actividades se desenvolverem, como virá provavelmente a acontecer, será necessário avaliar adequadamente e, se necessário, prever antecipadamente as suas implicações a nível da segurança aérea.

Contribuição da Comunidade para a segurança aérea

226. Foram adoptadas, a nível comunitário, uma série de medidas no sector da segurança aérea referentes aos sectores de investigação de acidentes⁽⁴¹⁾, reconhecimento mútuo de licenças⁽⁴²⁾ e harmonização técnica⁽⁴³⁾. Existe também uma proposta da Comissão relativa ao sector da gestão do tráfego aéreo⁽⁴⁴⁾ que foi transmitida ao Conselho, e foi anunciada, numa comunicação da Comissão⁽⁴⁵⁾ uma série de medidas relativas à investigação de acidentes e aos relatórios sobre incidentes. Para além destas medidas específicas de segurança, outras medidas legislativas comunitárias poderiam também ter um impacto directo sobre a segurança: a concessão de licenças às companhias aéreas incluídas no terceiro pacote de liberalização⁽⁴⁶⁾, por exemplo, depende da obtenção de um certificado de operador aéreo, cujos critérios garantem que os operadores cumpram determinadas normas de segurança.
227. Os progressos tecnológicos conduziram à integração dos sistemas de pilotagem embarcados e do controlo terrestre do tráfego aéreo numa estrutura de sistema único. Para tal, serão cada vez mais utilizadas as capacidades avançadas de vigilância, navegação e comunicação por satélite. A introdução desta abordagem a uma escala global, patrocinada pela Organização da Aviação Civil Internacional, começará a afectar as estratégias comunitárias industriais e de gestão do tráfego aéreo num futuro imediato, já que as mudanças operacionais poderiam começar a aplicar-se durante a segunda metade desta década. Deve ainda ser determinada qual a resposta comunitária a este desafio. As mudanças são necessárias para garantir que os níveis de segurança não registem uma deterioração devido ao aumento do número de voos. A necessidade de uma maior disponibilidade das capacidades apenas poderá ser satisfeita mediante a utilização de métodos semi-automatizados de

(41) Directiva do Conselho 80/1266/CEE de 16.12.80 - JO L 375 de 31.12.80, p. 32.

(42) Directiva do Conselho 91/670/CEE de 16.12.91 - JO L 373 de 31.12.91, p. 21.

(43) Regulamento do Conselho (CEE) nº 3922/91 de 16.12.91, JO L 373 de 31.12.91, p. 4.

(44) Proposta de Directiva do Conselho relativa à definição e à utilização de normas e especificações técnicas compatíveis para a aquisição de equipamentos e de sistemas para a gestão do tráfego aéreo COM(92)342 final, de 22.6.92.

(45) Comunicação da Comissão ao Conselho sobre iniciativas comunitárias no que se refere aos acidentes e incidentes de aviação - SEC(91) 1419 final de 4.9.91.

(46) Regulamento do Conselho nº 2407/92 de 23.7.92 - JO L 240 de 24.8.92, p. 1.

controlo do tráfego aéreo nas áreas que apresentam uma grande concentração de tráfego, bem como mediante uma reorganização dos sistemas de estabelecimento de rotas aéreas.

228. A futura actividade comunitária no sector da segurança aérea terá por base o trabalho já efectuado e as necessidades criadas pela evolução política e técnica do sector. A Comunidade deverá agir de forma a conseguir alcançar os seus objectivos de segurança no contexto internacional geral da aviação civil e dos trabalhos das organizações internacionais relacionadas com o sector, tais como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a Conferência Europeia sobre Aviação Civil (CEAC), as Autoridades Conjuntas de Aviação (Joint Aviation Authorities - JAA) e o Eurocontrol. À luz dos princípios básicos estabelecidos pela OACI, as actividades da Comunidade deveriam permitir a aplicação, em toda a Europa, de normas mais rigorosas susceptíveis de reflectirem o nível comunitário dos avanços tecnológicos. Incidirão sobre medidas que acrescentem valor às acções, quer ao nível nacional quer internacional, especialmente no que se refere à concessão de licenças ao pessoal, à harmonização técnica, ao controlo e à gestão do tráfego aéreo, aos relatórios sobre acidentes e incidentes, à investigação e desenvolvimento, bem como à análise dos desafios a longo prazo à segurança aérea.

Licenças

229. A Directiva de Dezembro de 1991 sobre o reconhecimento mútuo de licenças aplicava-se unicamente ao pessoal técnico de voo. Não obstante, existem importantes diferenças a nível dos requisitos nacionais, alguns dos quais não cumprem as recomendações da OACI. É necessário estabelecer, o mais rapidamente possível, requisitos comuns para a concessão de licenças à tripulação técnica de voo, já que apenas tais requisitos podem garantir que as qualificações do pessoal continuem a corresponder a normas aceitáveis. Para além disso, deverá ser prestada maior atenção às possibilidades de alargamento do sistema a outras categorias de pessoal, como por exemplo os mecânicos de terra e os controladores de tráfego aéreo.
230. Uma gestão eficaz dos requisitos comuns para a obtenção de licenças será facilitada através da criação de uma infra-estrutura de apoio que inclua bases de dados comunitários centrais com uma vasta selecção de perguntas de exame apresentadas pelos Estados-membros, informações médicas sobre os detentores de licenças e dados pertinentes para os mesmos tais como tipos de licenças, categorias, validade etc. Será analisado o desenvolvimento de tais licenças.

Harmonização técnica

231. Deverá continuar-se com o trabalho já iniciado pelo Regulamento do Conselho de Dezembro de 1991. Serão apresentados ao Conselho para aprovação novos regulamentos destinados a ter em conta, sempre que necessário, os novos requisitos elaborados pela JAA.

Controlo do tráfego aéreo

232. Tal como será explicado mais adiante no Capítulo V, o objectivo da Comissão consiste em contribuir para o desenvolvimento de um sistema unificado para a gestão do tráfego aéreo na Europa, em associação com o Eurocontrol, a CEAC e as autoridades nacionais. O referido sistema constituirá um elemento fundamental da abordagem comunitária para a segurança aérea.

Acidentes e incidentes

233. Na sua comunicação ao Conselho de Setembro de 1991 a Comissão expressou a sua opinião de que uma política da segurança aérea razoável deveria ter por base a detecção precoce das falhas, necessidades e tendências do sistema de aviação. O limitado número de dados (acidentes e incidentes) disponíveis em cada Estado-membro não permite uma detecção precoce e as grandes bases de dados mundiais colocam problemas de gestão e de interpretação correcta dos dados. Especificamente, tendem a não fornecer informações adequadas sobre situações regionais.
234. Por este motivo, as iniciativas comunitárias neste sector poderiam assumir um carácter especialmente vantajoso e eficaz, e a Comunidade dispõe de um programa de trabalho que incide sobre três pontos: sistemas obrigatórios de declaração de incidentes, sistemas confidenciais de elaboração de relatórios e investigação dos acidentes.
235. O objectivo do primeiro ponto consiste em melhorar o nível de segurança aérea reunindo os conhecimentos obtidos após a compilação dos sistemas incompatíveis de elaboração de relatórios existentes em diversos Estados-membros, através do estabelecimento de uma base de dados central. As especificações desenvolvidas para a referida base de dados poderiam também ser utilizadas para a criação de sistemas nacionais harmonizados de informações nos Estados-membros que actualmente deles não dispõem. Cada Estado-membro poderia assim ter acesso a uma ampla fonte de dados valiosos sobre segurança e a análise comum permitiria efectuar um estudo mais exaustivo sobre as causas dos acidentes. O Centro Comum de Investigações da Comunidade começou já a trabalhar num projecto-piloto que deverá ser concluído em 1994.
236. Diversos peritos em segurança consideram que a criação de um sistema confidencial de elaboração de relatórios constitui um dos passos mais importantes no sentido de uma melhoria do conhecimento dos factores humanos no domínio da aviação. Dado que a maioria dos acidentes estão relacionados com o factor humano, esta iniciativa é, potencialmente, muito prometedora. O sistema protótipo iniciado em Setembro em 1992 deverá ter uma duração de 24 a 30 meses antes de se proceder a uma avaliação final.
237. No que se refere às investigações sobre os acidentes, será necessário adoptar uma série de medidas com vista a garantir a disponibilidade de organizações de investigação adequadas em cada Estado-membro, bem como a sua eficaz colaboração mútua. Desta forma, sem que seja necessária uma centralização excessiva, poder-se-á desenvolver uma maquinaria de elevada qualidade e com uma relação custos-eficácia melhor do que a que poderia ser conseguida pelas autoridades nacionais funcionando independentemente. Os objectivos consistirão em adaptar as regulamentações nacionais existentes tendo em conta as modificações propostas no Anexo 13 (OACI) da Convenção de Chicago; garantir a disponibilidade de uma estrutura para a investigação básica de acidentes em cada Estado-membro; reforçar os organismos nacionais de investigação e estabelecer contactos mais estreitos entre os seus membros; criar uma estrutura que permita uma melhor cooperação; fomentar a formação conjunta de investigadores; analisar a possível criação de um fundo para catástrofes aéreas e melhorar a difusão das informações.

238. Foram já iniciadas consultas com peritos nacionais com vista à elaboração de uma proposta de directiva que estabeleça os princípios fundamentais para as investigações sobre acidentes aéreos. Os cinco princípios básicos incluídos neste projecto são : a investigação obrigatória de acidentes aéreos e de incidentes graves; um estatuto da investigação técnica suficiente para realizar estas investigações sem obstáculos; um organismo de investigação permanente e independente; a publicação de um relatório que inclua recomendações para medidas correctivas e o acompanhamento da aplicação destas recomendações.

Investigação

239. A investigação constitui também um aspecto importante da política de segurança aérea. As actuais actividades incluem os projectos EURET, ATLAS, FANSTIC e GAAS no âmbito do controlo do tráfego aéreo. Poderá também ser necessário, de vez em quando, levar a cabo estudos adicionais noutras áreas, uma das quais o factor humano, a partir da qual podem ser obtidas vantagens significativas em matéria de segurança. A análise e a interpretação correcta dos dados sobre segurança podem exigir também o desenvolvimento de índices para medição da segurança e avaliação dos riscos. A categorização estatística das operações aéreas e a compilação de dados correctos seriam também úteis para a obtenção de melhor material de investigação.

Preparação do futuro a longo prazo

240. A rápida evolução política e técnica da aviação civil obriga-nos a pensar já em termos de futuro de modo a descobrir quais serão os desafios colocados pela segurança aérea. Surgiram já uma série de questões que devem ser analisadas o mais rapidamente possível. A seguinte lista não é exaustiva mas constitui um bom ponto de partida para um grupo comunitário de reflexão sobre a segurança no domínio da aviação civil. Quais as consequências da evolução da aviação civil à escala mundial para um sistema multilateral a nível das responsabilidades das autoridades de aviação? Como repartir as responsabilidades quando um avião alugado tem um acidente se os Estados de matrícula, do proprietário e do operador são diferentes? Que influência terá uma sétima liberdade sobre o controlo operacional? Como fazer face às medidas destinadas a reduzir o congestionamento (redução do espaçamento horizontal ou vertical, utilização de pistas paralelas ou convergentes)? Que influência terá a crescente automatização sobre o comportamento humano?

IV.2.e.5 Transporte de mercadorias perigosas em todos os modos

241. Durante os últimos anos verificou-se um importante aumento do volume e da gama de mercadorias perigosas transportadas por todos os modos. Numa altura em que a opinião pública está cada vez mais consciente das repercussões dos acidentes causados pelo transporte de mercadorias perigosas tanto sobre o homem como sobre o meio ambiente é necessário realizar um grande esforço para conceber medidas que evitem a ocorrência de acidentes ou, pelo menos, reduzam os seus efeitos.

Normas de segurança

242. A nível internacional, o transporte de mercadorias perigosas é regulamentado por acordos e convénios internacionais desenvolvidos sob os auspícios de organizações internacionais que se baseiam em fontes

de considerável experiência neste domínio. Conseguiram já apresentar soluções para muitos problemas, soluções essas que têm para além disso o mérito de contar com uma aceitação a nível internacional(47).

243. Não obstante, durante os últimos anos a preocupação pública relativamente ao transporte seguro de mercadorias perigosas deu origem à concepção de diversas medidas comunitárias para a redução dos riscos inerentes a este tipo de transporte, independentemente do modo utilizado. O objectivo geral é o transporte das mercadorias perigosas nas condições mais seguras possível. Sem prejuízo do papel que desempenham as organizações internacionais responsáveis pelos acordos, a Comissão começou a tomar medidas comunitárias para apoiar e complementar a legislação internacional existente, evitando simultaneamente uma duplicação dos trabalhos, com vista a fazer face à falta de transparência, à não adequação de determinadas disposições ao contexto comunitário e ao recurso às normas de segurança nacionais, frequentemente divergentes.
244. A actividade comunitária teve por base quatro princípios fundamentais:
- a aprovação, a nível comunitário, de medidas destinadas a preencher as lacunas das regulamentações internacionais existentes;
 - a aplicação jurídica, a nível nacional, das regulamentações internacionais com vista a conseguir normas harmonizadas;
 - a eliminação dos obstáculos ao comércio devidos às divergências das normas técnicas nacionais;
 - a elaboração de uma legislação coerente com outras políticas comunitárias como por exemplo a protecção do ambiente ou o acondicionamento seguro de organismos geneticamente modificados.

Nesta base, foram aprovadas ou apresentadas medidas sobre aspectos tão variados como a formação do pessoal, normas técnicas e controlo e supervisão dos movimentos das mercadorias perigosas.

Acções futuras

245. No futuro, a Comunidade deveria colaborar com as organizações internacionais que operam neste sector e, simultaneamente, continuar a apoiar e a completar os seus esforços com vista à aprovação de medidas dirigidas às circunstâncias e necessidades específicas da Comunidade.

(47) NAÇÕES UNIDAS, Nova Iorque, EEUU : Recomendações das Nações Unidas para o transporte de mercadorias perigosas" 1957 (e alterações);
NAÇÕES UNIDAS, Comissão Económica para a Europa, Genebra, Suíça, ADR "Acordo Europeu sobre o Transporte Rodoviário Internacional de Mercadorias Perigosas", 1959 (e alterações);
Gabinete Central de Transportes Internacionais Ferroviários (COIT) Berna, Suíça; Anexo 1 do RID do Apêndice B do COIT, Anexo I do CIM : "Regulamentos relativos ao Transporte Ferroviário Internacional de Mercadorias Perigosas" (e alterações);
Organização da Aviação Civil, Montreal, Canadá : OACI - TI "Instruções Técnicas para o Transporte Seguro de Mercadorias Perigosas por Via Aérea" (e alterações);
Organização Marítima Internacional, Londres, Inglaterra : IMDS "Código Marítimo Internacional de Mercadorias Perigosas" (e alterações);
Agência Internacional de Energia Atómica, Viena, Áustria : IECA "Regulamento para o Transporte Seguro de Material Radioactivo, Série de Segurança 6" Edição de 1985 (e alterações);
Comissão Central de Navegação no Reno, Estrasburgo, França : ADNR "Acordo Europeu sobre o Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas no Reno" (e alterações).

Harmonização

246. Actualmente, apesar das medidas aprovadas à escala internacional e comunitária, as normas relativas ao transporte de mercadorias perigosas estão longe de ser uniformes. As normas internacionais aplicam-se às operações de transporte internacional e, se bem que nalguns casos os Estados as apliquem aos movimentos nacionais, noutras casos tal não acontece. Com as liberdades de cabotagem conseguidas através do programa de 1992, o transporte de mercadorias perigosas levado a cabo por operadores não residentes estará submetido às disposições que regulam o transporte de mercadorias perigosas no Estado de acolhimento. Estas podem diferir, em alguns aspectos, das disposições aplicáveis tanto às operações nacionais no Estado de origem como às operações submetidas a normas internacionais. Consequentemente, seria conveniente garantir que, no futuro, as normas relativas às operações nacionais estejam inseridas na linha do que as aplicáveis às operações internacionais.
247. Será também necessário harmonizar determinados requisitos que diferem consoante o modo de transporte utilizado sem que exista uma justificação real para tais diferenças. A harmonização das normas aplicáveis à classificação, rotulagem e acondicionamento das substâncias perigosas em todos os modos de transporte não só facilitará a vida das pessoas implicadas mas constituirá uma contribuição para a eficácia do transporte intermodal.
248. Serão também necessárias medidas adicionais de harmonização nos sectores da formação e da protecção do meio ambiente, bem como especificações comuns relativas aos sistemas técnicos necessários para a localização e acompanhamento das mercadorias perigosas.

Responsabilidade

249. O transporte de mercadorias perigosas constitui uma actividade de alto risco, tal como o reflectem os prémios de seguros exigidos a todos os que participam na cadeia de transportes, com vista a cobrir a responsabilidade em caso de acidente. Cada Estado-membro dispõe das suas próprias práticas jurídicas para o transporte nacional que abrangem a responsabilidade civil por prejuízos causados pelo transporte de mercadorias perigosas. Não existe, actualmente, uma legislação harmonizada à escala europeia relativa à responsabilidade civil pelos prejuízos causados pelas mercadorias perigosas durante o transporte nacional ou internacional. No entanto, o Comité de Transporte Interior da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas concluiu recentemente (1989) um "Convénio sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos Originados durante o Transporte Rodoviário, Ferroviário e de Navegação Interior de Mercadorias Perigosas" (CRTD). Este convénio tem por base um elevado grau de responsabilidade com prémios de seguros muito elevados, e transfere a responsabilidade do carregador para o transportador responsável pelo transporte nacional ou internacional. No entanto, o convénio não foi ainda assinado por um número suficiente de Estados para poder entrar em vigor, persistindo assim a nível europeu a existência de diferentes regimes de responsabilidade. Consequentemente, deveria analisar-se cuidadosamente a necessidade de uma iniciativa comunitária para conseguir uma abordagem mais uniforme, tendo em conta também o interesse comunitário em que os operadores procedentes de países terceiros, e especialmente do Espaço Económico Europeu e da Europa Central e Oriental, estejam submetidos a obrigações idênticas.

IV.2.f POLÍTICA SOCIAL E TRANSPORTES

IV.2.f.1 A política social da Comunidade e a dimensão social da PCT: instrumentos complementares

250. Desde as suas origens que um dos objectivos gerais da Comunidade Europeia tem consistido em melhorar as condições de trabalho e o nível de vida dos trabalhadores. Este objectivo devia ser alcançado mediante a aplicação dos procedimentos e disposições do Tratado relacionados com o funcionamento do Mercado Comum e da PCT, bem como mediante as disposições concretas do título relativo à política social. Este último inclui disposições relativas à estreita cooperação entre os Estados-membros no âmbito social, igualdade de remuneração, e promoção do emprego e da formação através de um Fundo social.
251. O Acto Único Europeu aprofundava esta abordagem, estabelecendo a harmonização das condições de segurança e higiene no trabalho a partir de condições mínimas (artigo 118º-A) e criando uma base explícita para o diálogo à escala europeia entre os interlocutores sociais, incluindo a possibilidade de negociações colectivas (artigo 118º-B). Em 1989 foi aprovada a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores subscrita por todos os Estados-membros com excepção do Reino Unido, juntamente com um programa de acção que incluía iniciativas no sector social.
252. Nesta base, têm-se verificado progressos ao longo de duas vias complementares. Por um lado foram aprovadas iniciativas de política social aplicadas ao sector dos transportes, bem como a outros sectores. O Fundo Social desempenha um papel importante a nível da promoção do emprego e da formação dos trabalhadores; foram aprovadas medidas destinadas a garantir a igualdade entre os sexos; foram adoptadas normas rigorosas sobre o trabalho infantil; foram criadas normas relativas às condições sanitárias e laborais⁽⁴⁸⁾. Os interlocutores sociais associaram-se às decisões comunitárias através dos Comités Paritários e do Comité Económico e Social. Por outro lado, e no contexto da PCT, estão a ser aprovadas medidas relativas às condições de vida e de trabalho dos trabalhadores relacionados com o domínio dos transportes como parte da realização do mercado interno dos serviços de transporte. A abertura dos mercados nacionais à concorrência de outros Estado exigiu a aprovação de determinadas normas comuns no sector social, tanto com vista a garantir a protecção dos interesses fundamentais dos trabalhadores no novo ambiente liberalizado como para eliminar as distorções das condições de concorrência entre as empresas de transportes que poderiam surgir na ausência de normas estabelecidas para a Comunidade no seu conjunto.
253. Ao assinarem o Tratado da União em Fevereiro de 1992 onze dos doze Estados-membros, ou seja, todos com excepção do Reino Unido, concluíram um acordo sobre política social através de um protocolo que deverá aplicar-se recorrendo às instituições, procedimentos e mecanismos do Tratado. Entre as principais disposições do referido acordo encontram-se a consolidação da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores; o papel primordial concedido aos interlocutores sociais no processo de consulta para a elaboração de legislação com implicações sociais; o desenvolvimento de medidas para as pessoas deficientes; uma maior e melhor formação profissional,

(48) Directiva do Conselho 89/391/CEE de 12 de Julho de 1989 relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO L 183 de 29.6.1989, p. 1) e directivas específicas segundo o n.º 1 do artigo 16º da Directiva 89/391/CEE.

incluindo a integração de pessoas procedentes do mercado de trabalho, a primazia das negociações colectivas sobre a legislação em algumas áreas e o respeito pelo princípio da subsidiariedade. O Protocolo e o Acordo sobre política social aplicar-se-se-ão sem prejuízo das disposições do Tratado da União, ou, a fortiori, das disposições constantes do Tratado sobre a política social ou a PCT.

254. Serão desenvolvidas iniciativas com base nas disposições de política social do Tratado da União e, em alguns casos, do Acordo e Protocolo sobre política social. É muito possível que estas iniciativas sejam aplicáveis ao sector dos transportes. Para além disso, o bom funcionamento do mercado interno dos serviços de transporte exigirá, quase de certeza, acções posteriores que afectarão as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores de transportes, algumas das quais serão analisadas mais adiante. Neste momento, basta observar que quando se trata de responder às pressões sociais, algumas das quais directamente derivadas da liberalização associada à realização e ao funcionamento do mercado interno dos transportes, será difícil para as autoridades nacionais ou regionais agirem isoladamente, já que as suas iniciativas unilaterais poderiam prejudicar a competitividade dos seus preços ou a flexibilidade operacional das suas empresas de transportes face às dos outros Estados-membros.
255. As duas fontes de medidas sociais comunitárias relativas aos transportes e a nova dimensão acrescentada pelo acordo sobre a política social e o protocolo de Maastricht exigirão que se preste uma atenção especial ao tipo e ao conteúdo das iniciativas a serem propostas. Em primeiro lugar, é importante que as medidas propostas com base nas disposições gerais de política social tenham em conta a natureza específica das actividades de transportes, tais como as suas condições operacionais variáveis e os diversos tipos de requisitos do sistema de transportes, e o seu inerente carácter móvel. Em segundo lugar as medidas aprovadas no contexto do funcionamento do mercado interno dos serviços de transporte deverão reflectir as políticas sociais de aplicação geral na Comunidade, e ser totalmente compatíveis com as mesmas. Em terceiro lugar, sempre que as medidas sociais possam afectar o funcionamento do mercado dos transportes, e especialmente as condições de concorrência entre as empresas de transportes, deverão, sempre que possível, ser aprovadas pela Comunidade no seu conjunto.

IV.2.f.2 Principais áreas de actividade

256. As medidas comunitárias destinadas a proteger e a promover os interesses dos trabalhadores englobam quatro aspectos : o estabelecimento do diálogo social e de negociações colectivas; as medidas relativas ao acesso às diferentes profissões e à formação; as acções relacionadas com as condições de vida e de trabalho; e as medidas com vista à protecção e à promoção do emprego.

Diálogo social e negociações colectivas

257. Os comités paritários associados à Comissão, a maioria dos quais de criação recente, demonstraram já o seu valor como complemento do Comité Económico e Social. Cinco dos nove comités existentes dedicam-se ao sector dos transportes (ferroviário, rodoviário, navegação interior, transporte marítimo e aviação civil) estando em fase de criação mais um comité (portos). Os Comités Paritários de Transportes representam um forum em que os representantes dos trabalhadores e das entidades patronais podem deliberar entre si e com

a Comissão relativamente à formulação de políticas relativas ao seu sector e sobre os temas decorrentes da sua aplicação. A sua contribuição é especialmente importante no que se refere às questões directamente relacionadas com os temas sociais, tais como o acesso à profissão, a formação, as condições de vida e de trabalho e a promoção de protecção do emprego. Nestas áreas, o alcance de um vasto consenso sobre a forma de abordar um determinado problema poderia constituir uma contribuição vital para a rápida aprovação de legislação comunitária que, de outra forma, seria difícil de alcançar.

258. Com efeito, o diálogo entre os interlocutores sociais pode, se ambas as partes o considerarem desejável, dar origem a soluções baseadas unicamente em acordos colectivos (artigo 118º, alínea b) e artigo 42 do Acordo sobre política social). Estas soluções constituem uma alternativa ao actual procedimento legislativo e um exemplo de um processo de tomada de decisões mais próximo dos cidadãos. Por este motivo, a Comissão está a analisar a possibilidade de aprovar medidas que permitam a aplicação dos procedimentos de consulta, diálogo e, eventualmente, negociação previstos no acordo concluído em 31.10.91 entre a Confederação Europeia de Sindicatos (CES), a União das Confederações da Indústria e patronais da Europa (UNICE), e o Centro Europeu de Empresas Públicas (CEEP) bem como o protocolo sobre política social em anexo ao Tratado da União.
259. Consequentemente a Comissão deseja garantir que, no sector dos transportes, os interlocutores sociais participem plenamente na preparação de iniciativas com implicações sociais. Nos casos em que existem comités paritários, os mesmos serão consultados com vista à tomada de decisões apoiadas por um consenso social o mais amplo possível. No casos em que sejam viáveis os acordos conseguidos através de negociações colectivas, será dada preferência a estas soluções. Nos casos em que seja necessária legislação comunitária para garantir a alteração das regulamentações nacionais correspondentes, procurar-se-á basear o essencial das suas propostas num acordo correspondente dos interlocutores sociais. Actualmente é esta a abordagem adoptada, por exemplo, no que se refere ao tema do limite de horas de voo no sector da aviação civil, assunto que será analisado mais adiante.

Acesso à profissão e formação

260. Com vista a facilitar a concorrência entre os operadores de transportes e permitir aos trabalhadores do sector, de acordo com o disposto no Tratado, que beneficiem da liberdade de trabalhar noutros Estados-membros, foram tomadas medidas destinadas a garantir o reconhecimento mútuo de qualificações por parte das autoridades dos Estados-membros. Para além disso, dados os riscos inerentes a muitas actividades de transportes, foram estabelecidas normas mínimas para garantir que as pessoas que participam no fornecimento de serviços de transportes sejam suficientemente qualificadas para desempenhar essa actividade.
261. Começou-se com a aprovação de medidas relativas ao transporte rodoviário e ao sector do transporte de passageiros⁽⁴⁹⁾. Seguiram-se medidas aplicáveis à navegação interior⁽⁵⁰⁾ e à tripulação técnica de voo na aviação civil⁽⁵¹⁾. Estão actualmente a ser analisadas outras

(49) Respectivamente Directiva do Conselho 74/561/CEE de 12.11.74 (JO L 308 de 19.11.74, p. 18) e suas alterações, e Directiva do Conselho 74/562/CEE de 12.11.74 (JO L 308 de 19.11.74, p. 23) e suas alterações.

(50) Directiva do Conselho 87/540/CEE de 9.11.87 (JO L 322 de 12.11.87, p. 20).

(51) Directiva do Conselho 91/670/CEE de 16.12.91 (JO L 373 de 31.12.91, p. 12).

iniciativas neste sector, especialmente no que se refere à tripulação de voo, e também às qualificações do pessoal navegante no sector marítimo.

262. Paralelamente a estas medidas no sector dos transportes, a Comunidade tem vindo a desenvolver um sistema geral para o reconhecimento mútuo de diplomas⁽⁵²⁾. Este sistema é aplicável às profissões regulamentadas na ausência de medidas comunitárias específicas como é o caso da tripulação técnica de voo. Este sistema geral deveria permitir solucionar muitos problemas, em especial os que se prendem com o reconhecimento mútuo, sem necessidade de mais disposições legislativas a nível comunitário. No entanto, por uma série de motivos, o sistema geral não constituirá uma resposta completa a todos os problemas que possam surgir no sector dos transportes.
263. Em especial, com foi já explicado anteriormente, os riscos inerentes às actividades de transporte continuam a colocar problemas concretos às autoridades de transporte. O elemento humano continua a constituir um factor importante a nível dos acidentes, se bem que em proporções muito diversas consoantes os modos. Não pode ignorar-se a necessidade de melhorar o nível das normas, especialmente as menos rigorosas, no interesse de um maior nível de segurança, e é lógico que a referida actividade se deve realizar a nível comunitário de modo a que as novas normas sejam aplicadas de forma coerente em todos os Estados-membros, tendo em conta o tempo necessário para a sua aplicação.
264. Com efeito, não só são necessárias normas mais rigorosas por motivos de segurança mas também devido às profundas adaptações do sector dos transportes associadas às importantes mudanças já discutidas, incluindo a realização e o desenvolvimento do mercado interno dos transportes e a integração dos serviços e sistemas de transportes. Para fazer face ao desafio de uma mobilidade sustentável num mercado comunitário liberalizado, as empresas de transporte terão por exemplo de se adaptar de diferentes formas para prestarem um serviço eficaz e flexível no âmbito de sistemas cada vez mais integrados que utilizem tecnologias avançadas.

Com vista a facilitar este processo de adaptação, as autoridades de transportes terão de analisar o problema das qualificações e da formação necessárias para fazer face a este desafio, especialmente no contexto das pequenas empresas de transportes, relativamente às quais será mais difícil a introdução das alterações necessárias. Para além disso, deverão ser adoptadas medidas com vista a facilitar a formação dos trabalhadores afectados pela desapareição de determinadas actividades e a sua adaptação às novas tecnologias. Indubitavelmente, muitas das acções necessárias neste contexto devem ser adoptadas a níveis que não o comunitário. No entanto, dado que o problema é comum a todos os Estados-membros, se bem que a níveis diferentes, e que actividades totalmente descoordenadas poderiam provocar graves riscos a nível do funcionamento do mercado interno dos transportes e das redes trans-europeias, justifica-se completamente o desenvolvimento contínuo de um quadro comunitário e de possíveis medidas de acompanhamento.

(52) Directiva do Conselho 89/48/CEE de 21.12.89 (JO L 19 de 24.1.89, p. 16) completada pela Directiva 92/51/CEE de 18.6.92 (JO L 209 de 24.7.92) relativa a um segundo sistema geral que entra já em vigor em 18.6.94. Entretanto, os Estados-membros deverão reconhecer em qualquer caso as qualificações com base na jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça.

265. No que se refere às prioridades, a estrutura da indústria do transporte rodoviário de mercadorias indica que é especialmente urgente a aprovação de medidas neste contexto, tal como o confirmam os recentes acontecimentos verificados em diversos Estados-membros que indicam que a situação actual está a dar lugar a tensões inaceitáveis.

CONDIÇÕES DE VIDA E DE TRABALHO

PERÍODOS DE TRABALHO, PERÍODOS DE SERVIÇO E OUTROS

Generalidades

266. As normas e práticas relativas aos períodos de trabalho, serviço, espera e descanso levantam questões de complexidade diversa no contexto do sector dos transportes, devido às características específicas das diversas actividades de transporte. A mobilidade de muitos trabalhadores do transporte, que pode provocar a sua deslocação até muito longe de suas casas e do estabelecimento para o qual trabalham; a distância considerável de algumas viagens; a natureza irregular de outras; o nível especialmente elevado de atenção e de concentração necessária para levar a cabo determinadas funções-chave, constituem alguns dos factores importantes que devem ser tidos em conta. Simultaneamente, uma série de considerações urgentes, cuja motivação fundamental é a segurança pública e a dos próprios trabalhadores, levaram os formuladores de políticas a regulamentar estas questões. A segurança, no interesse do público e dos trabalhadores constituiu uma das suas principais motivações. A eliminação das distorções das condições de concorrência entre operadores constituiu outra motivação importante, enquanto os países que limitam os períodos de trabalho por uma questão de princípio por motivos de política e de emprego ou de política social tencionam, na medida do possível, aplicar a mesma abordagem relativamente ao sector dos transportes.

Transporte rodoviário

267. No sector do transporte rodoviário existem, há mais de 20 anos, normas comuns a nível comunitário relativas aos períodos de condução e aos períodos de repouso. Actualmente, os Regulamentos do Conselho (CEE) 3820/85 relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no sector do transporte rodoviário⁽⁵³⁾ e 3821/85 relativo ao aparelho de controlo no sector do transporte rodoviário⁽⁵⁴⁾ incluem as principais disposições comunitárias neste sector. Em 1988 a Directiva do Conselho 88/599/CEE introduziu um certo grau de normalização dos procedimentos de controlo para aplicação destas medidas. No entanto, existem provas de que o cumprimento destas normas deixa muito a desejar, inclusivamente nos Estados em que os controlos são relativamente rigorosos, enquanto a frequência e a intensidade dos controlos bem como o nível das sanções impostas varia consoante os Estados-membros.
268. Noutros sectores, a Comunidade não adoptou, até à data, qualquer legislação.

(53) JO L 370 de 31.12.85, p. 1.

(54) JO L 370 de 31.12.85, p. 8.

Sector ferroviário

269. No que se refere ao sector ferroviário, as condições de trabalho são definidas a nível nacional. Em diversos casos, as empresas nacionais de caminhos-de-ferro estão autorizadas a definir tais normas, e, frequentemente, os empregados deste sector têm o estatuto de funcionários públicos. Dado que as empresas ferroviárias funcionam como redes muito estruturadas, e também normalmente como monopólios, o problema dos períodos de trabalho e de outros períodos não atraiu a mesma atenção do que no sector rodoviário, não se tendo sentido até à data verificada a necessidade de uma intervenção concreta da Comunidade.

Navegação Interior

270. Sob os auspícios da Comissão Central para a Navegação no Reno entraram em vigor normas relativas aos períodos máximos de trabalho das tripulações. No que se refere às vias navegáveis comunitárias distintas do Reno não existem tais normas e, recentemente, os operadores exprimiram o seu interesse relativamente à aprovação de normas uniformes em vez de um mosaico de normas nacionais.

Aviação Civil

271. Actualmente, os períodos de trabalho e de repouso são regulamentados pela legislação nacional sobre convénios colectivos. As disposições variam consideravelmente entre os diferentes Estados-membros e, até à data, não existe qualquer convénio internacional satisfatório. A Convenção de Chicago limita-se a exigir aos Estados-membros que formulem regras com vista à limitação dos períodos de voo e dos períodos de serviço dos membros da tripulação, sem pretender estabelecer qualquer norma. Durante os últimos anos este assunto suscitou grande interesse, estimulado sem dúvida pelas novas pressões da concorrência geradas pela liberalização do sector. Tal conduziu à análise de possíveis iniciativas tanto no âmbito das Autoridades Conjuntas de Aviação (JAA) como do Comité Conjunto de Aviação.

Sector Marítimo

272. No sector marítimo existem problemas específicos devido à natureza da actividade, especialmente a duração de muitas das viagens. Este assunto foi abordado pelas legislações nacionais, as convenções colectivas e os contratos individuais de trabalho, ou por uma combinação de todos eles. Existe um convénio da Organização Internacional do Trabalho⁽⁵⁵⁾ que não pôde entrar em vigor devido à ausência de um número suficiente de ratificações.

O Regime Geral da Comunidade Sobre os Períodos de Trabalho

273. Em 1990 a Comissão propôs, como parte da realização da Carta Social, a aprovação de uma directiva sobre períodos de trabalho para todos os sectores económicos de actividade, incluindo os transportes⁽⁵⁶⁾. Perante os problemas específicos colocados por estes sectores, o Conselho indicou que o transporte rodoviário, aéreo, marítimo, ferroviário e por navegação interior serão excluídos. A Comissão referiu que se reserva a possibilidade de apresentar, o mais rapidamente possível, propostas relativas aos diversos sectores de transportes, tendo em conta as suas particularidades.

(55) Convénio n.º 109 de 1959.

(56) JO C 254 de 9.10.90.

Futuras Iniciativas Comunitárias

274. Devem ser analisados relativamente a cada sector dos transportes os problemas relativos aos períodos de trabalho e a outros períodos. Deverá ter-se em conta três aspectos fundamentais: o carácter específico de cada sector, a importância da segurança e a manutenção de um elevado nível de protecção social.

Sector Rodoviário

275. No que se refere ao sector dos transportes rodoviários, tanto a estrutura do sector como a ineficácia do actual regime sobre períodos de condução colocam a necessidade urgente de uma nova abordagem comunitária.
276. Este sector caracteriza-se pela existência de poucos obstáculos à entrada, o que faz com que exista um número relativamente grande de pequenos agentes que operam paralelamente a um número mais reduzido de agentes mais importantes. A liberalização do mercado, numa altura em que a recessão geral do crescimento económico está a fazer diminuir a procura, exerce pressões concorrenciais sobre todos os operadores, especialmente os mais pequenos, quer trabalhem directamente para os seus próprios clientes ou em regime de sub-contratação. Consequentemente, aumentaram imenso as pressões sobre os operadores e os condutores para que não sejam respeitados os períodos de condução e descanso.
277. Simultaneamente, podem observar-se uma série de factores que explicam o carácter pouco adequado do actual regime⁽⁵⁷⁾. Estes factores referem-se especialmente à aplicação das normas.
278. Em primeiro lugar, as normas são demasiado complexas para serem facilmente aplicadas através das actuais tecnologias, seja pelas autoridades de controlo ou pelos próprios condutores e operadores. De modo a saber se uma pessoa pode conduzir legalmente, será necessário consultar os registos dos sete dias anteriores ou ainda mais, e a interpretação dos discos do aparelho de controlo exige uma experiência e conhecimentos consideráveis, e esta falta de transparência imediata favorece as tentações no sentido de uma manipulação do sistema. A simplificação das normas, juntamente com a aplicação de novas tecnologias que ofereçam rapidamente dados seguros e concretos, constituiria um importante passo em frente. Um tal desenvolvimento poderia ainda ser acentuado se as novas tecnologias oferecessem serviços e dados adicionais tanto aos operadores como aos condutores.
279. Um segundo tipo de falhas prende-se com os esforços limitados e desiguais feitos pelas autoridades competentes para controlar os operadores. Tal deve-se em parte, sem dúvida, à complexidade e à dificuldade da tarefa, como foi explicado anteriormente, e também às limitações a nível de recursos, à prioridade relativamente escassa concedida a esta actividade relativamente ao controlo da aplicação de outra legislação, aos diferentes graus de vontade de fazer face às consequências económicas e políticas de uma aplicação mais rigorosa e, nalguns casos, à falta de capacidade técnica das administrações responsáveis.

(57) Estudo "Pour une meilleure mise en oeuvre des règlements sociaux dans le domaine des transports par route", Instituto Europeu de Administração Pública, Maastricht, 2.12.87.

280. A responsabilidade principal pela melhoria da aplicação destas normas continuará a caber às autoridades nacionais e locais. A Comunidade não deveria envolver-se directamente nesta questão, já que não será capaz de actuar com maior eficácia do que as autoridades nacionais ou locais. No entanto, para além da simplificação e da modernização técnica do regime comunitário, poderia contribuir de forma indirecta para a aplicação de regimes mais uniformes e eficazes nos Estados-membros, através, por exemplo, de iniciativas com vista a aproximar as abordagens nacionais no que se refere aos procedimentos de controlo e à aplicação de sanções. Para além das medidas de harmonização tradicionais, que incidem principalmente em procedimentos e sanções, poderiam também tomar-se outras iniciativas como, por exemplo, reunir os funcionários nacionais envolvidos em programas comuns de formação ou organizar, através de um mecanismo de intercâmbio, programas de desenvolvimento através dos quais um pequeno grupo de inspetores nacionais pudesse divulgar melhores práticas em toda a Comunidade.
281. A introdução de procedimentos eficazes de controlo dos períodos de condução, especialmente necessários nos trajectos mais longos e, simultaneamente, a clarificação das normas sobre a duração dos tempos de trabalho, constituem tarefas prioritárias. Dada a mobilidade dos condutores, o controlo dos períodos de trabalho coloca dificuldades consideráveis. A condução do veículo e a presença de um condutor específico podem ser tecnicamente controladas, e com muito mais eficácia do que é feito actualmente. Se tal for alcançado no contexto de uma regulamentação mais simples dos períodos de condução, será mais fácil analisar a melhor forma de abordar os outros aspectos relativos aos períodos de trabalho.

Sector Ferroviário

282. Se bem que, no passado, não tenha existido uma necessidade imperiosa de intervenção neste sector, a tendência para a privatização em alguns Estados-membros e a abertura da rede a novos operadores está a alterar o ambiente económico dos trabalhadores do sector ferroviário. Esta evolução exige uma cuidadosa análise da necessidade de uma iniciativa comunitária e do seu possível conteúdo, em estreita consulta com as organizações afectadas, com vista a garantir um elevado nível de protecção social.

Aviação Civil

283. Quando os actuais debates no âmbito da JAA e do Comité Conjunto da Aviação tiverem originado conclusões sobre os períodos de voo e de trabalho, a Comissão, também em estreita consulta com todas as organizações afectadas, decidirá quais as iniciativas que tenciona tomar.

Sector Marítimo

284. Foram iniciados, no sector marítimo, estudos com vista à avaliação da necessidade de uma intervenção comunitária, bem como à sua possível forma e conteúdo. Será necessário estudar de forma exaustiva as características específicas do sector, especialmente a flexibilidade necessária para manter o seu carácter concorrencial face aos operadores de países terceiros, mantendo assim um elevado nível de emprego.

Condições de Trabalho: Segurança e Saúde no Trabalho

285. A melhoria das condições profissionais de segurança e de saúde no sector dos transportes constitui o objectivo de uma proposta de directiva que vai ser apresentada pela Comissão ao Conselho⁽⁵⁸⁾ e na qual são estabelecidos os requisitos mínimos de segurança e de saúde para as actividades de transporte e para os postos de trabalho relacionados com o transporte. Se for aprovada pelo Conselho, esta directiva, juntamente com a directiva geral relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (89/391/CEE)⁽⁵⁹⁾ consolidará e melhorará as condições existentes no sector dos transportes em geral. Está previsto que esta directiva seja aplicável, a partir de 1995, aos novos veículos, com uma derrogação de três anos para os veículos antigos; devido à amplitude do seu calendário e à complexidade das suas normas, a sua boa aplicação constituirá a principal prioridade. Mais tarde realizar-se-á uma nova análise das condições de segurança e saúde no sector dos transportes, com base na experiência fornecida pela aplicação da directiva.

IV.2.f.3 Transporte das pessoas com mobilidade reduzida

286. Para além das políticas destinadas a proteger e a fomentar os interesses dos trabalhadores, a política social inclui também medidas em favor das pessoas com problemas de mobilidade.
287. Em 16 de Dezembro de 1991 o Conselho aprovou uma resolução sobre um programa de acção da Comunidade para tornar o transporte acessível às pessoas com mobilidade reduzida (JO C 68 de 16.3.91) em que pedia à Comissão "que formulasse um programa de acção da Comunidade incluindo propostas de medidas concretas para melhorar a acessibilidade de todos os modos de transporte público e dos seus pontos de acesso", tendo em conta o princípio da subsidiariedade.
288. Com efeito, a maioria das iniciativas nesta área podem mais facilmente ser tomadas a nível nacional, regional ou local. Não obstante, a cooperação à escala comunitária, bem como a aprovação de determinadas normas comuns de acesso aos transportes poderiam contribuir para melhorar as condições de transporte para as pessoas com mobilidade reduzida, como está a ser demonstrado através das acções incluídas nos programas de investigação sobre telemática e TIME. Será utilizada uma abordagem tripartida para alcançar este objectivo: cooperação comunitária sobre os programas de informação; propostas de legislação sobre normas mínimas, sempre que o Conselho as solicite; programas de investigação que possam ser úteis neste sector.

IV.2.f.4 Protecção e promoção do emprego

289. No contexto da política comunitária de promoção, manutenção e aumento das frotas comunitárias com pavilhões dos Estados-membros, a Comissão elaborou uma série de medidas positivas com o objectivo de restabelecer a posição concorrencial da indústria comunitária de navegação e de aumentar as possibilidades de emprego para os cidadãos dos países da CEE. O principal elemento destas medidas consiste na criação de um registo comunitário EUROS que oferecerá incentivos aos proprietários que nele inscrevam os seus navios. Foram também

(58) Documento COM (92) 234/3.

(59) JO L N° 183 de 29.6.89, p. 1.

propostas disposições específicas que exigem que todos os oficiais e pelo menos metade do resto dos membros da tripulação dos navios inscritos no registo EUROS sejam cidadãos dos países da CEE. A Comissão está plenamente consciente do facto de que o número de marítimos comunitários empregados nas frotas comunitárias está a diminuir e considera prioritário inverter esta tendência negativa tomando todas as medidas possíveis e concebendo novas iniciativas no âmbito da sua política de "medidas positivas".

290. No que se refere à frota comunitária de navegação interior, a Comissão está a analisar medidas destinadas a melhorar a sua situação relativamente a outros modos de transporte, o que aumentaria a sua competitividade, contribuindo para a manutenção do emprego neste sector.

IV. 3. a. CONSOLIDAÇÃO DA DIMENSÃO EXTERNA DA PCT

291. Dada a natureza internacional de muitas actividades de transporte, o Tratado CEE previa desde o início que a PCT deveria ter uma dimensão externa. A progressiva realização do Mercado Interno dos Serviços de Transporte acentuou a necessidade de uma abordagem comunitária no que se refere às relações de transporte com países terceiros. Por outro lado, a defesa e a promoção nos interesses comerciais da Comunidade exigem cada vez mais a intervenção comunitária. Os progressos realizados a nível da realização destes objectivos foram muito variados.
292. Por um lado, verificaram-se importantes progressos, se bem que os mesmos tenham afectado certas áreas mais do que outras.
293. Os aspectos internacionais do transporte marítimo estão no coração da política de navegação da Comunidade, tal como se tem desenvolvido até à data. Em 1977, foi aprovado um processo de consulta no que diz respeito às relações entre Estados-membros e países terceiros no domínio dos transportes marítimos bem como às acções relativas a este domínio no âmbito das organizações internacionais (Decisão CEE/587/77). Em 1979 foi aplicado o Código das Nações Unidas sobre as Conferências Marítimas através do pacote de Bruxelas (Regulamento CEE/954/79). Em 1986, foram aprovados quatro regulamentos relativos à livre prestação de serviços entre Estados-membros e países terceiros (Regulamento CEE/4055/86); a aplicação das normas da concorrência previstas nos artigos 85º e 86º ao transporte marítimo, um tema de considerável importância a nível das relações marítimas com países terceiros, por exemplo, a nível do funcionamento das conferências (Regulamento CEE/4056/86); práticas tarifárias desleais por parte de companhias de navegação de países terceiros (Regulamento CEE/4057/86); e actividades de países terceiros que restringem o acesso ao tráfego transoceânico (Regulamento CEE/4058/86). A Terceira e Quarta Convenção de Lomé incluíam artigos específicos sobre o transporte marítimo, relacionados especificamente com o desenvolvimento harmonioso de serviços de navegação eficazes e viáveis com base no princípio do acesso livre ao mercado numa base comercial e concorrencial. De facto, a maioria dos acordos de associação e cooperação da Comunidade incluem disposições específicas de transporte, com aplicação ao sector marítimo. As disposições variam desde a referência à cooperação a nível do transporte até compromissos específicos sobre a liberdade de prestação de serviços e sobre o acesso ao sector. Por último, as propostas EUROS, que estão a ser analisadas pelas instituições legislativas da Comunidade, foram fundamentalmente concebidas com

vista a aumentar a competitividade da frota oceânica comunitária face aos seus principais concorrentes de países terceiros, especialmente os pavilhões de conveniência.

294. No que se refere ao transporte interior, foram concluídas em 1991, as negociações com a Jugoslávia sobre o trânsito de veículos pesados e, em 1992, com a Áustria e a Suíça, se bem que, como é lógico, o primeiro acordo não tenha podido ser concretizado. Dada a situação política que se vive neste território, deverão encontrar-se novas soluções.
295. No que se refere à aviação civil, foi aprovado em 1980 um procedimento de consulta sobre as relações entre os Estados-membros e os países terceiros e sobre a acção das organizações internacionais. Para além disso, o recente acordo com a Suécia e a Noruega torna extensivo a estes países o regime interno existente na Comunidade.
296. De um modo mais geral, a entrada em vigor do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu garantirá, em princípio, a aplicação da legislação comunitária sobre o mercado interno dos serviços de transporte em todos os países em questão, bem como a sua participação na elaboração de nova legislação comunitária. Os acordos concluídos ou em negociação com os países da Europa Central e Oriental prevêem que o transporte seja uma das principais áreas de cooperação. A Conferência Paneuropeia de Transporte realizada em Praga, organizada conjuntamente pela Comissão e pelo Parlamento Europeu em Outubro de 1991, chamou a atenção para a necessidade de uma acção concertada na nova Europa de modo a integrar os seus mercados de transporte e desenvolver as correspondentes redes trans-europeias. O transporte converteu-se também num dos principais pontos dos diversos programas de assistência a estes países, como por exemplo PHARE e TACIS(60).
297. Foi também alargado o papel da Comunidade a nível das organizações internacionais e dos acordos multilaterais em matéria da sua competência. A Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes e, no quadro das Nações Unidas, a Comissão Económica para a Europa constituem exemplos importantes deste tipo de acção. No âmbito dos acordos estabelecidos com ambas as organizações a Comunidade desenvolveu um diálogo satisfatório com os países terceiros. No contexto do GATT, a Comissão está a negociar, em nome da Comunidade e dos seus Estados-membros, a possível liberalização de segmentos importantes dos serviços de transporte, no âmbito do Uruguay Round.

IV.3.b Problemas actuais

298. Estão ainda por solucionar uma série de problemas importantes.
299. Em primeiro lugar, os Estados-membros desenvolveram, ao longo de um período de muitos anos, um sistema de acordos bilaterais com países terceiros com vista a regulamentar as relações no sector dos transportes. Estes acordos dizem respeito a uma ampla gama de domínios de importância económica vital, tais como o acesso ao mercado, incluindo o acesso dos operadores de países terceiros ao Mercado Interno da Comunidade. Não foram realizados muitos progressos a nível da substituição destes acordos bilaterais por acordos correspondentes entre a Comunidade e os países terceiros em questão.

(60) Foram afectados 50 milhões de ECU no âmbito do programa PHARE 1992 ao sector dos transportes. Este sector constitui também uma vasta componente do programa TACIS para 1991, com uma afectação de 53,5 milhões de ECU.

300. Para além disso, a maioria dos acordos bilaterais existentes em domínios tais como o acesso ao mercado foram concluídos pelos Estados-membros numa base de reciprocidade e incluem frequentemente cláusulas de nacionalidade nos termos das quais se verifica uma violação das normas de concorrência da Comunidade ou são incompatíveis, de qualquer outra forma, com a aplicação plena e uniforme do direito comunitário. Tais cláusulas são contrárias ao direito comunitário uma vez que violam o princípio da não discriminação com base na nacionalidade e limitam o alcance do mercado interno dos serviços de transporte, sem conduzirem à rentabilidade económica das operações de transporte. Consequentemente, estes acordos deverão ser modificados ou denunciados. No entanto, poderá muito bem dar-se o caso de tal tipo de acção se revestir de implicações comerciais devendo, por conseguinte, ser tomada a nível comunitário.
301. Os Estados-membros opuseram-se ao exercício das competências comunitárias nesta matéria e continuaram a negociar novos acordos e a alterar acordos já existentes que violam o direito comunitário. Foi o que aconteceu, inclusivamente em situações relativamente às quais a Comissão já havia submetido o problema à apreciação do Conselho, como por exemplo no sector da navegação interior. Ao continuarem a agir independentemente, os Estados-membros não só não utilizaram o poder de negociação da Comunidade mas permitiram também o aparecimento de situações relativamente às quais alguns países terceiros actuaram como força divisória. Os mapas rodoviários apresentados no Anexo II ilustram estes casos, indicando as diversas formas em que se permitiu aos transportadores aéreos dos Estados Unidos e da Comunidade desenvolverem redes de tráfego de cada um dos lados do Atlântico.
302. Foi igualmente difícil, no âmbito de algumas organizações internacionais, desenvolver o papel da Comunidade. As dificuldades variam consoante o contexto da organização. No âmbito da OMI e da OACI, por exemplo, os Estados-membros opuseram por diversas ocasiões resistência ao desenvolvimento natural do actual estatuto de observador da Comunidade, de acordo com a crescente competência comunitária. Tal provocou fricções, tendo tornado muito difícil para a Comissão garantir que os trabalhos realizados nestes fóruns tenham devidamente em conta os avanços da Comunidade. Tudo isto, no entanto, é mais sério em áreas tais como a segurança marítima, em que existe o consenso de que a Organização Marítima Internacional (OMI) deveria constituir o principal fórum, praticamente com carácter exclusivo, para estabelecer o nível de regulamentações a aplicar às operações de transporte transfronteiras, incluindo as operações entre Estados-membros. Dado o importante papel que desempenha a OMI à escala mundial no que se refere à segurança marítima, deverá encontrar-se uma solução que permita às instituições comunitárias participarem plenamente no estabelecimento de normas com efeitos directos sobre o funcionamento do mercado interno e a segurança dos navios dentro da Comunidade.
303. Em virtude destas dificuldades, a eficácia dos instrumentos da PCT é limitada pela ausência de um desenvolvimento paralelo e coerente da dimensão externa da política comunitária de liberalização interna. Tal aplica-se a todos os sectores de transporte, se bem que seja especialmente óbvio no sector marítimo, em que os objectivos básicos da liberdade de acesso aos mercados internacionais não foram ainda plenamente realizados. É possível que uma aplicação mais rigorosa das normas comunitárias da concorrência no que se refere a este aspecto permitam uma certa compensação; de qualquer modo, seria necessária uma

acção no sector das relações externas se se pretender alcançar uma verdadeira eficácia e evitar fricções desnecessárias com os países terceiros em questão.

304. Por último, a entrada em vigor do Acordo sobre o EEE poderia, em alguns casos, exigir senão a harmonização das actuais políticas dos diferentes interlocutores EEE, pelo menos uma certa coordenação com as da Comunidade. Caso se verifique esta necessidade no sector dos transportes, será mais fácil fazer-lhe face se a Comunidade tiver elaborado, ou começado a elaborar, uma política clara sobre o seu regime externo.

IV.3.c PODERES DA COMUNIDADE NO DOMÍNIO EXTERNO

305. O Tribunal de Justiça (Processo 1/78) considerou também que a noção de "política comercial" referida no artigo 113º do Tratado constitui uma noção dinâmica que acompanha os desenvolvimentos do comércio internacional⁽⁶¹⁾. A Comissão concluiu, por conseguinte, que as medidas relacionadas com o comércio de serviços fazem parte da política comercial, sendo, portanto, abrangidas pelo artigo 113º do Tratado. Consequentemente, decidiu que a Comunidade tem competência exclusiva para concluir acordos comerciais bilaterais ou multilaterais sobre serviços, e especialmente serviços de transportes, que incluam normas sobre capacidade de acesso ao mercado, direitos de tráfego, tarifas e outras medidas de acompanhamento das referidas normas. Na realidade, é esta a abordagem advogada nas recentes propostas apresentadas ao Conselho, que é consistente com a abordagem já adoptada no âmbito do Uruguay Round.
306. Anteriormente, a Comunidade havia começado a exercer as suas competência externa com base nos artigos 61º, 75º e nº 2 do artigo 84º do Tratado. O Tribunal de Justiça Europeu estatuiu, no processo 22/70, que, dado que a Comunidade desenvolve normas internas comuns, também adquire autoridade relativamente às negociações externas susceptíveis de afectarem tais normas (doutrina AETR)⁽⁶²⁾. Posteriormente, o Processo 1/76 do Tribunal de Justiça constituiu um importante passo em frente no que se refere à definição da competência externa da Comunidade, declarando que se a Comunidade tem competência interna para alcançar um objectivo específico, dispõe implicitamente da competência externa exclusiva nessa matéria, na medida em que seja necessária uma acção externa para alcançar tal objectivo⁽⁶³⁾. Consequentemente, a legislação aprovada para realizar o mercado interno dos transportes atribui à Comunidade uma competência exclusiva importante, em linha com o estabelecido na doutrina AETR, no que se refere aos acordos que não tratam aspectos comerciais dos serviços, nem sejam anexos a umj acordo comercial e, por conseguinte, não sejam abrangidos pelo artigo 113º do Tratado.
307. No entanto, nem todos os acordos com países terceiros no domínio dos transportes devem considerar-se plenamente abrangidos pelo comércio dos serviços de transporte nem como afectando o funcionamento do mercado interno na acepção da doutrina AETR. Os Estados-membros poderão continuar a concluir este tipo de acordos.

(61) Processo 1/78 (sobre o Acordo Internacional da Borracha) CJ 1979, p. 2871.

(62) Comissão v. Conselho, Processo 22/70 CJ 1971, p. 263.

(63) Processo 1/76 (sobre o acordo que cria um fundo europeu para os navios de navegação interior) CJ 1976, p. 7431.

308. Por último, mesmo nos casos em que a Comunidade goza de competência exclusiva, o Conselho poderá autorizar os Estados-membros a, em determinadas circunstâncias, realizar negociações a nível bilateral. Numa série de acórdãos, o Tribunal de Justiça estabeleceu os princípios para este tipo de procedimentos(64).
309. Até à data, os Estados-membros não reconheceram estes princípios. No entanto, prevê-se que a aprovação de medidas do Conselho para concluir o mercado interno dos serviços de transporte dê lugar a uma importante alteração deste debate. Em qualquer caso, não se pode permitir que se continue a verificar a actual situação. As relações de transportes com países terceiros apenas se podem desenvolver num quadro comunitário, no pleno respeito das disposições do Tratado.

IV.3.d NOVA ABORDAGEM : PRIORIDADES

310. A realização do mercado único e o estabelecimento do EEE, o aumento contínuo da mobilidade internacional de mercadorias e de passageiros, as recentes alterações verificadas na Europa Central e Oriental e a crescente interdependência dos serviços e do comércio mundial exigem a definição de uma nova abordagem para a dimensão externa da PCT.
311. As principais componentes desta nova abordagem deveriam ser a transformação progressiva dos regimes bilaterais existentes, de forma a que possam ser incluídos na nova ordem europeia e no mercado interno através de um enquadramento de procedimentos e acordos comunitários; o estabelecimento de uma abordagem global dos sistemas e serviços de transporte na Europa, incluindo os do EEE e da Europa Central e Oriental, de modo a que possam desenvolver-se da forma o mais integrada possível em todo o continente; e o reforço do papel da Comunidade a nível das organizações internacionais competentes de modo a reflectir o pleno desenvolvimento da PCT.

TRANSFORMAÇÃO PROGRESSIVA DOS REGIMES BILATERAIS

Princípios Gerais

312. Em primeiro lugar, é importante que os Estados-membros informem adequadamente a Comissão relativamente aos acordos em vigor e à sua intenção de negociar novos acordos ou de alterar os acordos já existentes. Tais informações constituem um requisito prévio essencial para um funcionamento eficaz, que começa com as consultas realizadas entre a Comissão e os Estados-membros com vista a garantir o respeito pela competência comunitária e a busca das soluções mais adequadas para os diversos tipos de problemas que possam surgir. Os actuais instrumentos, especialmente as Decisões 69/494, 77/587 e 80/50 do Conselho não se revelaram adequadas a este respeito. Consequentemente, é importante que sejam alteradas o mais rapidamente possível.
313. Em segundo lugar, no que se refere às matérias abrangidas pela competência comunitária e no contexto de um regime transitório, para negociar um acordo o Estado-membro deverá ter de ser autorizado por uma decisão do Conselho com base numa proposta da Comissão. Será essencial a existência de um procedimento de coordenação podendo também ser necessário estabelecer condições que vão para além da comunicação do resultado. Estas condições poderiam, por exemplo, respeitar ao conteúdo do acordo a ser negociado, especialmente de

(64) Citações Donckerwolke, Tezi, Bulk Oil.

forma a ter em conta os interesses dos outros Estados-membros e eliminar as incompatibilidades relativamente ao direito comunitário, incluindo a discriminação por motivos de nacionalidade.

314. Em terceiro lugar, nos sectores em que deve ser a Comunidade a conduzir as negociações, será necessário desenvolver procedimentos em certos casos específicos de modo a garantir uma participação estreita dos Estados-membros no processo e a associação dos grupos de interesse relevantes.
315. Em quarto lugar merece também atenção a questão, muito sensível, do modo como a Comunidade deve tratar a atribuição de direitos de tráfego aos diferentes operadores nas situações em que o acesso ao mercado em questão está submetido a restrições. Será necessário encontrar mecanismos que atribuam o peso devido aos direitos existentes, tendo simultaneamente em conta o bom funcionamento do mercado interno.
316. Estes princípios gerais estão a ser aplicados no contexto de iniciativas relacionadas com as diversas prioridades, tendo em conta a complexidade e variedade das características técnicas e económicas dos vários sectores de transporte.

Prioridades

317. Para além de prosseguir com as iniciativas já aprovadas no sector da navegação interior e do transporte rodoviário na Europa, será necessário concentrar os esforços em questões-chave do domínio da aviação civil e do transporte marítimo. O transporte marítimo é, fundamentalmente, um mercado mundial e qualquer transportador aéreo com ambições deve dispor de uma estratégia global. Consequentemente, a PCT deve apoiar os operadores comunitários através da definição e aplicação de políticas marítimas e de aviação capazes de manter a competitividade comunitária nos mercados de transporte.
318. No domínio da aviação, pelos motivos explicados pormenorizadamente noutro documento⁽⁶⁵⁾ deverá ser prestada especial atenção às relações com os Estados Unidos, o Japão e a Europa Central e Oriental. No que se refere aos dois primeiros países, existem indicações claras de que a ausência de uma abordagem comunitária dá lugar a resultados desfavoráveis a nível das negociações. Estes mercados constituem também sectores estratégicos do mercado global da aviação, no âmbito dos quais é essencial que os transportadores comunitários tenham todas as possibilidades para competirem com os seus principais rivais. A Europa Central e Oriental, incluindo os países da antiga União Soviética e da antiga Jugoslávia, exigem atenção pelos motivos explicados mais adiante.
319. Será necessário analisar também outras iniciativas para possíveis actividades a longo prazo, bem como acompanhar a evolução verificada no Sudoeste Asiático e na América do Sul e, se necessário, iniciar conversações exploratórias. Nos diferentes Estados africanos foram aplicadas políticas proteccionistas de aviação, não só no que se refere aos países europeus mas também a nível das suas relações mútuas. Os países africanos no seu conjunto estão, no entanto, empenhados em tais políticas, embora seja possível que, em alguns casos, a vontade de desenvolver relações comerciais e de transporte

(65) Comunicação ao Conselho sobre as relações com países terceiros no domínio dos transportes aéreos.

mais estreitas com a Comunidade possa conduzir a novas oportunidades. Tal aplica-se, por exemplo aos países do Magrebe (Marrocos, Argélia, Tunísia) e aos países membros da Air Africa(66).

320. Por último, deve ter-se em conta a possibilidade de negociar um acordo multilateral sobre o transporte aéreo de mercadorias. Neste sector, o mercado europeu está basicamente aberto aos operadores de países terceiros e, dado que as restrições não são do interesse do sector no seu conjunto deverá ser seriamente considerada a hipótese de se negociar um acesso dos transportadores comunitários a outros mercados. Para além de oferecer outras vantagens, um acordo multilateral sobre o transporte aéreo de mercadorias poderia actuar como catalizador para a realização de posteriores acordos deste tipo em outras áreas da aviação civil.
321. No que se refere ao transporte marítimo, é fundamental que a Comunidade continue a aplicar o pacote de 1986, tendo em vista a aplicação de políticas não proteccionistas a nível da navegação mundial e o máximo de alargamento ao transporte marítimo da aplicação de normas de economia de mercado. De realçar que, contrariamente ao que sucede no domínio dos transportes aéreos, regulamentado por uma rede de acordos bilaterais sobre direitos de tráfego, o transporte marítimo constitui basicamente uma actividade aberta em que todo o mundo tem acesso ao mercado internacional. Por conseguinte, a necessidade de acordos bilaterais em matéria comercial constitui mais uma excepção do que a norma.
322. A abertura do mercado dos transportes marítimos está limitada por: alguns acordos bilaterais existentes que contêm disposições relativas à partilha de carga; políticas de reservas de carga numa série de países, especialmente países em desenvolvimento; e políticas restritivas ou proteccionistas no que se refere ao transporte marítimo e actividades afins em alguns países terceiros.
323. De modo a solucionar estes problemas será necessário, em primeiro lugar, garantir a correcta aplicação do Regulamento 4055/86 sobre a livre prestação de serviços de transporte marítimo entre os Estados-membros e entre os Estados-membros e países terceiros. Em segundo lugar, será necessário considerar o modo como a Comunidade deverá desenvolver as suas relações com países terceiros no domínio dos transportes marítimos. A Comissão tenciona apresentar uma comunicação sobre esta matéria num futuro próximo, tendo em conta as experiências obtidas com os regulamentos de 1986 e a evolução do Uruguay Round. No que se refere aos países em desenvolvimento, a Comunidade deverá continuar a utilizar, por um lado, as disposições da Convenção de Lomé e, por outro, os acordos de cooperação, de modo a garantir uma certa convergência das políticas de transporte marítimo, e a apoiar o desenvolvimento de serviços marítimos comercialmente competitivos.

IV.3.e UMA ABORDAGEM GLOBAL RELATIVAMENTE AOS SISTEMAS E SERVIÇOS DE TRANSPORTE EUROPEUS

324. A Declaração de Praga, aprovada pela Conferência Pan-Europeia dos Transportes em 1991 sublinhava a necessidade de desenvolver redes de transportes a uma escala verdadeiramente europeia, e de integrar o mercado dos transportes da nova Europa. É agora necessário completar as medidas já aprovadas, tais como o Acordo EEE e os acordos de

(66) Benin, Burkina Faso, República Centro Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, Mauritânia, Níger, Senegal e Togo.

trânsito com a Suíça e a Áustria, através de novas medidas. Isto é especialmente importante no que se refere aos países da Europa Central e Oriental, incluindo a CEI e os países da antiga Jugoslávia.

325. Os acontecimentos políticos verificados na Europa Central e Oriental permitiram a negociação de acordos de associação com a Polónia, a Hungria e a Checoslováquia, estabelecendo assim um enquadramento inicial para a cooperação em matéria de transportes. Será agora necessário conseguir acordos específicos para concretizar este objectivo. Estes acordos deverão permitir encontrar formas mutuamente satisfatórias para aplicar o princípio da livre prestação de serviços e introduzir uma liberalização progressiva dos mercados, tendo em conta os progressos efectuados por estes países a nível da reestruturação do sector dos transportes segundo os princípios da economia de mercado. É igualmente importante a cooperação no sector das infra-estruturas com vista, especialmente, a fomentar a compatibilidade, interconexão e interoperabilidade dos sistemas europeus de transportes no seu conjunto.
326. Os acordos europeus que estão actualmente a ser negociados com a Bulgária e a Roménia constituem também um bom enquadramento para a cooperação no domínio dos transportes, contribuindo para auxiliar estes países a reestruturar os seus sistemas de transporte de acordo com os princípios da economia de mercado. A cooperação incluirá, nomeadamente, o desenvolvimento de rotas de trânsito alternativas para ligar a Grécia aos outros países comunitários.
327. Foram concluídos acordos comerciais e de cooperação com os Estados Bálticos e a Albânia, estabelecendo assim um enquadramento para a cooperação no sector dos transportes. Estes países serão ainda apoiados a fim de reforçarem as suas ligações de transporte com a Comunidade.
328. A desintegração da Jugoslávia originou a necessidade de estabelecer vínculos contratuais no domínio dos transportes com os novos países reconhecidos, especialmente no que se refere ao trânsito interior, de modo a evitar o isolamento dos Estados membros ou o aparecimento de obstáculos ao desenvolvimento de uma rede equilibrada na região dos Balcãs. A conclusão [iminente] de um acordo de trânsito entre a Comunidade e a Eslovénia constituiria um primeiro passo nesta direcção, havendo esperança de que a evolução política nesta zona permita uma reformulação dos acordos de trânsito negociados e incorporados no acordo assinado em Junho de 1991 com a Jugoslávia.
329. No que se refere à Rússia e aos outros países da antiga União Soviética, a cooperação no sector dos transportes decorrerá no âmbito dos novos acordos a negociar proximamente entre a Comunidade e as novas repúblicas. Esta cooperação tem por objectivo a introdução de estruturas de economia de mercado nas operações de transporte e a modernização das suas infra-estruturas de transporte, promovendo a sua compatibilidade, interconexão e interoperabilidade relativamente aos sistemas comunitários.

IV.3.f ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E CONVENÇÕES MULTILATERAIS

330. Actualmente, a Comunidade tem apenas o estatuto de observador nas principais organizações internacionais que se ocupam dos transportes, sendo Parte em poucos acordos multilaterais. A realização do mercado interno e o desenvolvimento de uma PCT global, com o objectivo de uma mobilidade sustentável, constituem importantes progressos que colocam

a questão do estatuto da Comunidade no âmbito destas organizações e convenções. Será necessário reexaminar cada uma das diferentes situações por forma a avaliar a necessidade de alterações que, em alguns casos, exigirão que a Comunidade se torne membro das organizações, como aconteceu recentemente noutros sectores, como por exemplo a FAO. Poderão ser considerados da mesma forma os convénios multilaterais relacionados com temas incluídos no âmbito da PCT. Poderá ser necessário que a Comunidade se torne Parte de pleno direito em tais acordos, tal como sucedeu no caso do acordo ASOR(67).

331. Deverá também aproveitar-se a oportunidade, no novo contexto europeu, de reavaliar as respectivas funções das diferentes estruturas que tratam de assuntos de transporte: o EEE, a CEMT, a ECE, a CEAC, Eurocontrol e a JAA, com o objectivo de definir as suas funções de forma a evitar uma duplicação dos esforços e conseguir o máximo de sinergias.

V. POLÍTICAS E PRIORIDADES COMUNITÁRIAS

V.1 O PROGRAMA DE ACÇÃO

332. Tendo em conta a análise acima referida, um programa de acção para o futuro desenvolvimento da PCT deveria incluir cinco componentes principais: o desenvolvimento e a integração dos sistemas de transporte da Comunidade com base no mercado interno, a segurança, a protecção do ambiente, uma dimensão social e as relações externas. O Anexo III apresenta as acções prioritárias a lançar num futuro próximo, enumerando também as medidas exigidas pela legislação já aprovada.
333. O programa não pretende ser definitivo já que, com o tempo, podem surgir novas questões e verificar-se uma mudança a nível das prioridades. O programa de acção não deseja ser um sistema de normas rígidas, mas sim dar uma expressão concreta às principais linhas da política que a Comissão deseja levar a cabo. Esta abordagem aumentará a coerência geral e o desenvolvimento da PCT, contribuindo para conseguir o consenso político necessário para uma tomada de decisão eficaz por parte das instituições legislativas comunitárias, sem esquecer a aplicação do princípio da subsidiariedade, tal como referido no Capítulo III. A Comissão tenciona actualizar o programa de acção regularmente, ao aprovar o seu programa legislativo anual. Ao conferir ao programa de acção uma natureza flexível, pretende reforçar a sua capacidade para estabelecer e manter o consenso no que se refere aos objectivos e prioridades da PCT.
334. Não teria cabimento no presente documento uma justificação pormenorizada de cada uma das medidas individuais, mesmo se tal fosse possível no momento actual, o que nem sempre é o caso. Por este motivo, o presente capítulo pretende unicamente abordar de modo conciso as questões-chave, já que em outros capítulos foram apresentadas explicações complementares, cabendo as explicações e a análise pormenorizada a outras comunicações, algumas das quais estão já publicadas ou em preparação, como as que se referem à segurança rodoviária e à segurança marítima ou às relações externas no domínio da aviação civil.

O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE DA COMUNIDADE

335. Esta componente engloba quatro sub-componentes: um enquadramento económico e regulamentar, a harmonização técnica, a investigação e desenvolvimento e as redes transeuropeias.

V.1.a ENQUADRAMENTO ECONÓMICO E REGULAMENTAR

336. Para além de futuras medidas legislativas que serão necessárias devido à legislação existente sobre o mercado interno no domínio da livre prestação de serviços, serão necessárias outras medidas de liberalização e harmonização a toda uma série de acções.
337. No sector do transporte rodoviário, deverão ser eliminadas as actuais restrições ao acesso ao mercado dos serviços de transporte por conta própria e ao aluguer de autocarros e veículos para o transporte de mercadorias.
338. O alargamento da definição de transportador por conta própria estabelecida no Regulamento 881/92 com vista a incluir igualmente as filiais e sociedades gestoras de participações sociais permitirá aos operadores por conta própria organizarem as suas actividades de uma forma mais eficaz, reduzindo os percursos em vazio.
339. No que se refere à liberalização do aluguer de veículos, foram apresentadas propostas com vista a melhorar as condições de aluguer de veículos para o transporte de mercadorias em operações internacionais de transporte. Será necessário eliminar as restrições existentes que impedem, na prática, o aluguer de veículos em outros Estados-membros, como por exemplo as disposições que estabelecem que os veículos alugados devem estar matriculados de acordo com a legislação do Estado-membro da empresa de aluguer. Estão previstas propostas idênticas no que se refere ao aluguer de autocarros. Estas medidas permitirão a adaptação dos operadores ao crescimento previsto dos serviços de transporte internacional de passageiros, bem como uma utilização mais racional dos factores de produção, evitando assim investimentos de capital desnecessários.
340. No que se refere aos serviços de táxi, deverá ser dada prioridade aos mercados com potencialidades reais de lucros económicos, como por exemplo a liberalização dos serviços de táxi internacionais, especialmente nas regiões fronteiriças. Actualmente, as restrições nacionais e locais obrigam frequentemente os operadores a viajar em vazio, quando poderiam estar a prestar um serviço útil, por exemplo nas viagens de regresso.
341. No entanto, a liberalização no sector, mediante por exemplo a abertura geral da cabotagem, deveria ter em conta que os condutores de táxi devem necessariamente ter um bom conhecimento da geografia local. Em qualquer caso, um exame das condições e restrições impostas aos serviços de táxi poderia ser útil de modo a verificar de que forma as medidas da liberalização poderiam contribuir para o desenvolvimento de um novo tipo de serviços como alternativa à utilização do automóvel privado ou do serviço de táxis habitual "um cliente de cada vez". Um serviço flexível de mini-autocarros, utilizando a moderna tecnologia telemática, permitiria ao "táxi multiclientes" contribuir de uma nova forma para o transporte urbano e rural, incluindo o serviço e a inter-conexão de terminais das redes transeuropeias, como a de estações de comboios de alta velocidade e os aeroportos. Actualmente, não é muito

claro se será necessária uma intervenção legislativa neste sentido. É possível que outras formas de iniciativa, como por exemplo acções de investigação e desenvolvimento ou o recurso a instrumentos de política não vinculativos, sejam igualmente eficazes.

342. Por último, os problemas relacionados com determinadas operações e serviços especializados de transporte internacional, tais como o transporte efectuado por empresas de segurança e ambulâncias, não parecem colocar problemas a nível da política de transportes, já que se referem principalmente à ordem pública, ao reconhecimento mútuo de qualificações não relacionadas com o transporte e à aprovação oficial de equipamento, grande parte do qual também não está relacionado com o transporte. Por conseguinte, estão a ser analisados pela Comissão no contexto do disposto no artigo 59º.
343. No sector ferroviário, como já foi assinalado, conviria intensificar as acções para que surta efeito a liberalização acordada no contexto do programa de 1992, especialmente no que se refere ao estabelecimento de critérios para o acesso e a imputação dos custos das infra-estruturas, bem como para o estabelecimento de empresas ferroviárias. Na falta de uma melhor definição destes critérios a nível comunitário, existe o perigo real de a liberalização já acordada ser muito desigual e originar, nalgumas zonas, conflitos tais que impeçam a sua realização ou, na melhor das hipóteses, lhe provoquem enormes atrasos.
344. No que se refere à aviação civil, a aprovação do terceiro pacote de liberalização cria o enquadramento necessário para os serviços de transporte regular e não regular por conta de terceiros, incluindo os aerotáxis. Outras actividades de aviação, algumas das quais não implicam a prestação de serviços de transporte nem de outro tipo a um terceiro, como os voos por conta própria não exigiram, até à data, de forma justificada, uma intervenção comunitária. De qualquer modo, algumas destas actividades que não incluem a prestação de serviços de transporte, como a topografia ou a fotografia aérea, são já regulamentadas por normas comunitárias gerais sobre a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços. Por estes motivos, não estão de momento previstas novas iniciativas de liberalização, muito embora o sector continue a ser acompanhado de perto. No entanto, a Comissão informará de forma adequada sobre os métodos que pretende utilizar para avaliar se as tarifas aéreas são demasiado elevadas ou reduzidas sempre que sejam apresentadas queixas relativamente ao terceiro pacote de liberalização.
345. No que respeita à harmonização, será prestada especial importância ao desenvolvimento de um enquadramento comunitário para a imputação dos custos de infra-estrutura e outros custos aos utilizadores. O referido enquadramento constitui a base essencial para a prossecução do objectivo de uma mobilidade sustentável para a Comunidade no seu conjunto. Se os custos não forem correctamente distribuídos surgirão tensões, já que os utilizadores optarão pelos serviços e sistemas de transporte que não cobrem a totalidade dos custos. Se os custos forem cobrados com base em princípios significativamente diferentes nos diversos Estados ou localidades, não só se dará azo a importantes distorções que afectarão a concorrência entre os operadores de transporte, mas tornar-se-á também muito difícil desenvolver sistemas de transporte à escala comunitária de uma forma mais integrada. Para além disso, a existência de importantes variações a nível da imputação dos custos dificultará ainda mais o desenvolvimento de uma abordagem coerente a nível da política de auxílios comunitários como meio, nos casos adequados, de aliviar a pressão sobre os sistemas mais afectados através da promoção de alternativas. As condições em que se podem

utilizar estes auxílios de modo a reduzir os custos para o utilizador deveriam ter por base uma abordagem comum relativamente à imputação dos custos.

346. Dada a complexidade deste problema, é lógico que se avance por etapas. A curto prazo, deverá ser atribuída especial importância ao desenvolvimento de um enquadramento para a imputação dos custos de infra-estruturas. Prestar-se-á também uma atenção especial, à luz dos limitados resultados conseguidos através do programa de 1992 para harmonização dos impostos sobre consumos específicos sobre os carburantes, das portagens e de outros encargos, às possibilidades de aprovar um autêntico sistema territorial de tributação para os veículos pesados. A médio prazo, será necessário elaborar propostas que tenham em conta os aspectos externos, de forma a que os principais mecanismos económicos que participam no sector dos transportes possam abordar os problemas ambientais.
347. Devem também ser tomados em consideração os regimes aplicáveis ao seguro de responsabilidade civil já, que actualmente, os danos causados à propriedade e às pessoas pelas actividades de transporte estão submetidos a uma série de práticas e normas nacionais. Alguns sectores não estão incluídos em qualquer enquadramento comunitário ou internacional; noutros, especialmente o transporte aéreo⁽⁶⁸⁾, marítimo⁽⁶⁹⁾ e ferroviário⁽⁷⁰⁾ existem estruturas internacionais, se bem que frequentemente permitam a adopção de soluções nacionais bastante divergentes. Para além disso, estes acordos internacionais não estão necessariamente adaptados às condições actuais uma vez que, por exemplo, os limites monetários não reflectem os valores actuais. Em qualquer caso, não foram concebidos tendo em conta as necessidades de um mercado único de transportes. Se for aprovada a proposta de directiva sobre a responsabilidade dos prestadores de serviços, introduzir-se-á uma medida de harmonização no que se refere aos danos causados aos passageiros e à sua bagagem sempre que os mesmos não estejam cobertos por acordos internacionais ratificados pelos Estados-membros. No entanto, não é claro se a directiva será aprovada na sua forma actual e, em qualquer caso, a sua aprovação não afectará a situação no que se refere às mercadorias.
348. O problema da necessidade de novas iniciativas comunitárias e, caso afirmativo, a forma que deveriam assumir, implica toda uma série de questões complexas que é necessário analisar no que se refere aos diversos modos e práticas comerciais, bem como no que se refere ao transporte intermodal no seu conjunto. Esta análise deverá ter em conta as contribuições potenciais dos diversos níveis de decisão e execução de políticas, nacional, comunitário e internacional. Foram já iniciados trabalhos preparatórios relativos, concretamente, ao sector da aviação, ao transporte intermodal e às mercadorias perigosas.
349. Serão também lançadas iniciativas no sector das políticas de auxílios, após debates multilaterais com os Estados-membros e tendo em conta as opiniões da indústria dos transportes e dos seus clientes. Estas iniciativas procurarão eliminar a burocracia desnecessária, garantindo simultaneamente que a distorsão das medidas de auxílio não comprometa o estabelecimento de uma situação equitativa no âmbito do mercado único e que não se inicie uma "corrida aos auxílios" devido ao desejo dos Estados-membros protegerem as suas indústrias nacionais de transportes.

(68) Convenção de Varsóvia 1929 - Protocolo de Haia 1955 - Acordo de Montreal 1955.
(69) Convenção de Bruxelas 1957 - Convenção de Atenas 1974.
(70) COTIF - CIV 1980.

350. Por um lado, talvez seja possível modificar os requisitos comunitários sobre notificação de auxílios mediante a aprovação de uma norma "de minimis" e, para além disso, as isenções actualmente aplicáveis ao transporte interior, especialmente no que se refere às obrigações de serviço público, poderiam ser alargadas ao transporte aéreo e marítimo.
351. Por outro lado, como já foi explicado, a abertura dos mercados de transporte a uma maior concorrência em consequência do "objectivo 92" significa que deve ser prestada uma maior atenção às subvenções susceptíveis de beneficiarem, de forma desleal, alguns operadores concretos. Para o efeito, a Comissão tenciona elaborar e manter um inventário de auxílio estatais relativos aos diversos sectores dos transportes. Sempre que necessário, proporá também medidas destinadas a aumentar a transparência das contas financeiras das entidades responsáveis pelo fornecimento das infra-estruturas e serviços de transporte, de modo a que o inventário reflecta, o melhor possível, as diversas formas em que podem receber apoio. Pelo mesmo motivo, analisará a possibilidade de alargar o requisito de notificação prévia, de modo a cobrir, para além das intervenções que constituem claramente auxílios, outras que impliquem uma possibilidade real de subvenção, se bem que não necessariamente em todos os casos. Voltará também a analisar as suas orientações sobre os critérios utilizados para avaliar se os auxílios estatais são compatíveis com o Tratado, de modo a adaptá-las às características actuais do sector, garantindo simultaneamente a sua coerência com a abordagem da Comissão noutros sectores. Um dos principais objectivos deste último exercício consistirá em indicar, o mais claramente possível às autoridades nacionais e locais, o espaço existente para as suas intervenções dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 92º.
352. Para além do problema do enquadramento comunitário para os auxílios locais e nacionais, existe a questão dos auxílios a nível comunitário em apoio da adaptação e desenvolvimento de sectores concretos de transporte, frequentemente denominadas "medidas positivas".
353. No sector marítimo, será necessário fazer face ao problema contínuo da erosão da frota comunitária. Até à data, as iniciativas nacionais não forneceram uma solução satisfatória para este problema, que constitui uma ameaça para a viabilidade do sector marítimo comunitário no seu conjunto. Torna-se necessária uma abordagem coordenada que inclua um maior desenvolvimento do registo EUROS já proposto e medidas destinadas a garantir que os armadores comunitários não se encontrem numa situação desvantajosa devido à não aplicação das normas aceites internacionalmente por parte das autoridades dos Estados de pavilhões de conveniência. Este assunto será abordado mais adiante na secção relativa à segurança. Deverá também ser analisado o desenvolvimento dos navios utilizados na navegação de curta distância no novo contexto de um mercado interno liberalizado e do seu alargamento ao Espaço Económico Europeu e à Europa Central e Oriental. O Fórum de Indústrias Marítimas classificou como questão prioritária a aprovação de medidas neste sector.
354. No domínio da navegação interior, voltará a estudar-se o controverso programa relativo à capacidade com vista à contínua modernização da frota comunitária. Serão também propostas medidas adicionais com vista a promover o seu processo de adaptação às necessidades do mercado comunitário e à abertura da rede de canais para Leste.

355. No que se refere ao transporte rodoviário de mercadorias, este sector depara, em alguns Estados-membros, com problemas consideráveis de adaptação à concorrência no mercado comunitário, devido especialmente ao facto de um grande número de empresas muito pequenas terem conseguido sobreviver nos mercados nacionais, e mesmo locais, protegidos. O processo de adaptação deverá ser gerido, evitando, na medida do possível, a ocorrência de crises prejudiciais. De modo a promover este processo, deverão ser reexaminadas as condições de acesso à profissão, bem como os sistemas destinados a garantir o cumprimento das condições de matriculação e os ensaios de desempenho rodoviário dos veículos. O objectivo consiste em verificar se é necessário efectuar adaptações ao enquadramento comunitário com vista a contribuir para a necessária reestruturação e modernização do sector e, simultaneamente, garantir a concorrência leal entre os operadores. O papel das garantias de qualidade com base em normas internacionais, tais como a norma ISO 9000, será objecto de uma atenção especial neste contexto, podendo contribuir para uma solução especialmente interessante do ponto de vista da subsidiariedade e reduzir a necessidade tanto de normas pormenorizadas a nível comunitário ou nacional, como de controlos morosos em cada caso concreto.
356. No que se refere ao transporte intermodal, deverá considerar-se a possibilidade de um tratamento fiscal favorável para os veículos utilizados nas operações intermodais que respeitem normas rigorosas de segurança e o relativo à protecção do meio ambiente. Foram elaboradas linhas directrizes para possíveis auxílios destinados a atrair os operadores para o transporte intermodal, especialmente auxílios ao investimento. Para além disso, foram apresentadas propostas com vista a facilitar a cooperação entre as empresas de transporte que se dedicam a operações intermodais e para ter em conta os recentes progressos verificados a nível da cooperação no sector ferroviário com base na Directiva 91/440/CEE. Por último, a inexistência de uma responsabilidade comum para as operações intermodais exige uma decisão relativamente a iniciativas que poderiam ser adequadas de modo a ter em conta a actividade da Comunidade no âmbito das organizações internacionais pertinentes.
357. Fundamentalmente, deveriam ser aprovadas medidas destinadas a melhorar a disponibilidade e a qualidade das informações sobre o funcionamento do mercado interno dos transportes. Será necessário reforçar o actual sistema estatístico e alargá-lo a novas áreas relativamente às quais não existem, até à data, dados disponíveis à escala comunitária. O futuro do actual sistema "temporário" de observação do mercado deveria ser decidido neste contexto.

V.1.b HARMONIZAÇÃO TÉCNICA

358. A harmonização técnica é essencial tanto a nível da eliminação do falseamento das condições de concorrência como da interoperabilidade dos sistemas intermodais da Comunidade.
359. No que se refere ao transporte interior, as acções prioritárias incluirão a melhoria das normas técnicas para os navios de navegação interior e a harmonização da interoperabilidade da rede no que se refere aos comboios de alta velocidade.
360. Procurar-se-á alcançar a harmonização técnica da aviação civil através de acções dirigidas para a normalização dos procedimentos e equipamentos de controlo e gestão do tráfego aéreo. Outras acções incluirão também legislação comunitária com base nos novos Joint Aviation Requirements (JAR).

361. No que se refere à navegação, a necessidade de harmonizar o funcionamento dos sistemas para a gestão do tráfego de navios exige e justifica a intervenção comunitária. Para além disso, a Comunidade deverá desempenhar um papel importante, contribuindo para o desenvolvimento de sistemas de Intercâmbio Electrónico de Dados (EDI) portuários compatíveis com as directrizes comunitárias relativas aos requisitos de notificação para os navios que transportam mercadorias de e para portos da CE.
362. Por último, as actividades no sector do transporte combinado incluirão a harmonização técnica das unidades de carga, do equipamento ferroviário, dos contentores e dos terminais.

V.1.c INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

363. A Comissão proporá, no âmbito do Quarto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, que seja atribuído um papel mais proeminente ao sector dos transportes. Para tal, deverá basear-se na experiência e nos progressos já verificados no âmbito dos programas anteriores, sendo necessário, à semelhança do que já aconteceu no passado, a participação activa das empresas privadas, da comunidade científica e dos utilizadores finais.
364. Os trabalhos de I&D no domínio dos transportes serão prioritariamente dirigidos para o apoio e desenvolvimento de um sistema de transporte multimodal, incidindo sobre a complementariedade dos diversos modos de transporte, desenvolvendo modelos e análises a nível urbano, rural, regional e transeuropeu, bem como a interrelação entre os factores humanos e a tecnologia. Deverá ser estabelecida uma metodologia normalizada para analisar a sua compatibilidade com os objectivos da política comunitária em matéria de ambiente. Será também prestada uma atenção especial aos aspectos de organização, com vista a conseguir uma aplicação efectiva das inovações técnicas, incluindo a da telemática, de modo a que o resultado global seja o aumento da complementariedade e da eficácia adaptada às necessidades de um sistema integrado de transportes.
365. Esta abordagem será apoiada pelo desenvolvimento de tecnologias para sistemas de transporte integrados e optimizados.
366. As tecnologias telemáticas deverão garantir um melhor funcionamento do sistema de transporte multimodal e a interconexão e interoperabilidade dos diferentes modos. A nível modal, prosseguir-se-á com a I&D em telemática com vista a demonstrar a viabilidade de soluções baseadas em sistemas integrados e a responder a uma série de problemas concretos, tais como a gestão do tráfego aéreo. As tecnologias avançadas neste domínio, actualmente a ser desenvolvidas a nível da Comunidade e de outras organizações internacionais, deverão ser prosseguidas tendo em vista o estabelecimento de um sistema unificado.
367. A investigação em tecnologias industriais, que não a telemática, continuará a constituir um factor importante para a realização das diversas componentes do princípio da mobilidade sustentável, abrangendo: os veículos e os seus motores, os materiais e a concepção; a infra-estrutura, os sistemas urbanos rurais e transeuropeus; os aspectos económicos e ergonómicos destas componentes.

V.1.d REDES TRANSEUROPEIAS

368. A acção comunitária neste sector incide sobre a definição estratégica do conceito da rede para cada modo. Tal será levado a cabo mediante a aprovação de um novo regulamento-quadro que estabeleça objectivos, prioridades e métodos, a elaboração das directrizes necessárias para o desenvolvimento a longo prazo e a incorporação das condições técnicas necessárias a sistemas pan-europeus que incluam os países da Europa Central e Oriental e do EEE.
369. As actuais directrizes sobre redes continuarão a ser desenvolvidas e completadas. Os aspectos ambientais da rede rodoviária serão alvo de uma atenção especial, bem como a necessidade de uma maior mobilidade que favoreça as regiões periféricas e mais isoladas da Comunidade. As directrizes relativas à rede rodoviária serão também alargadas de modo a incluir, o mais rapidamente possível, tecnologias telemáticas com vista a melhorar a gestão da rede. Os trabalhos relativos à rede de canais interiores incidirão na avaliação das potencialidades de mercado nos diversos canais e em estudos de viabilidade para os projectos prioritários. Continuarão a ser desenvolvidas as ligações-chave das redes de comboios de alta velocidade com vista especialmente a melhorar a interconexão e a interoperabilidade, tanto dentro do sistema de alta velocidade, como no que se refere à rede ferroviária convencional e outros modos de transporte. Serão lançados projectos-piloto de construção de ligações-chave na rede de transporte intermodal, incluindo a sua dimensão marítima.
370. O sistema será completado através do desenvolvimento de directrizes para a realização de redes a nível dos outros modos ou sectores. Serão propostas directrizes para os caminhos-de-ferro convencionais, incluindo ligações com as redes de comboios de alta velocidade e de transporte combinado, de modo a constituir um sistema ferroviário de base integrado. O sector marítimo exigirá uma acção em duas frentes: em primeiro lugar será necessário definir o papel dos portos enquanto nós da rede; em segundo lugar serão identificados os corredores marítimos como alternativa aos corredores terrestres e a sua interconexão com os eixos continentais, de modo a aumentar a eficácia do sistema no seu conjunto. Ambas as linhas de acção serão incluídas numa proposta de directrizes para os portos.
- Paralelamente aos trabalhos de harmonização técnica, serão propostas directrizes comunitárias para uma rede de serviços de tráfego de navios (VTS) para o transporte marítimo que inclua objectivos de segurança e de respeito do ambiente. Será atribuída prioridade ao desenvolvimento da rede do Mediterrâneo. Os aeroportos desempenham também um papel fundamental enquanto nós do sistema de transporte comunitário. A sua interconexão com modos terrestres, interfaces com sistemas urbanos e potencial capacidade de fazer face ao possível crescimento da procura de transportes farão parte das directrizes de definição da rede de aeroportos. Para além disso, a Comunidade, dentro do enquadramento adequado e em estreita colaboração com as organizações internacionais e as autoridades nacionais interessadas, apresentará uma série de orientações para o desenvolvimento de um sistema único e unificado de gestão e controlo do tráfego aéreo na Europa.
371. A necessidade de introduzir alternativas intermodais no sector do transporte de passageiros, actualmente caracterizado por um predomínio dos automóveis privados e pelo transporte aéreo, constitui a base para uma nova iniciativa. Para além das redes comunitárias existentes e futuras, é necessária também uma "Rede dos Cidadãos" para o transporte

colectivo, composta por serviços e sistemas interligados de caminhos-de-ferro, autocarros e aviões oferecidos por operadores públicos ou privados. O recurso a sistemas de informação fáceis de utilizar e a outras facilidades tais como serviços flexíveis de táxi e normas de qualidade contribuirão para um valor acrescentado a este programa, concebido para dar uma dimensão comunitária a um serviço público de transportes de grande qualidade.

372. Finalmente, serão elaboradas directrizes tendo em vista o sistema intermodal da Comunidade no seu conjunto, integrando as directrizes relativas aos diversos modos e sectores, com o objectivo de otimizar as contribuições combinadas de todos eles de modo a conseguir um sistema de transportes seguro e rentável que respeite os objectivos ambientais da Comunidade.

V.2. SEGURANÇA PARA A PROTECÇÃO DOS UTILIZADORES E NÃO UTILIZADORES

373. No que se refere à segurança rodoviária, a Comissão prevê a adopção de um programa com base em acções prioritárias no domínio da educação e do comportamento dos condutores, das normas técnicas para os veículos e de aspectos relacionados com as infra-estruturas de segurança. Tendo em conta as consideráveis diferenças existentes a nível da segurança rodoviária entre os Estados-membros, uma das primeiras prioridades consistirá em promover o intercâmbio de informações e de experiências e em criar um banco de dados comunitário. A abordagem comunitária nem sempre terá por base a legislação, podendo outros instrumentos não vinculativos contribuir para alcançar o objectivo de segurança.
374. Dentro das medidas dirigidas ao comportamento dos condutores, será atribuída prioridade às acções concebidas com vista a melhorar a educação dos condutores e aos programas de sensibilização à escala nacional e local. O objectivo básico será fomentar uma condução menos agressiva, com base nas experiências obtidas em toda a Comunidade. As medidas legislativas incidirão sobretudo sobre as regras básicas da estrada e sobre a sinalização rodoviária. No que respeita à segurança dos veículos, foram aprovadas medidas destinadas a aumentar a segurança activa e passiva através da I&D, normas de construção e ensaios de comportamento rodoviário. Quanto às infra-estruturas, a Comunidade desempenhará o seu papel através do desenvolvimento de normas e da difusão das melhores práticas no contexto da rede rodoviária transeuropeia, bem como através de recomendações mais gerais aplicáveis à concepção, construção e manutenção das estradas.
375. A actividade comunitária no sector da segurança aérea deverá ter em conta os trabalhos realizados pelas organizações internacionais correspondentes tais como a OACI, a CEAC, as JAA e o EUROCONTROL. Tal permitirá à Comunidade prosseguir com a harmonização técnica com base nos novos "Joint Aviation Requirements" estabelecidos pela JAA e desenvolver um sistema único unificado de gestão do tráfego aéreo para a Europa em estreita cooperação com o EUROCONTROL e a CEAC. As investigações em curso sobre a gestão de tráfego aéreo levadas a cabo por diversos projectos de EURET, ATLAS, FANSTIC e GAAS contribuirão também para este objectivo.
376. As acções prioritárias referir-se-ão também aos requisitos comuns para a concessão de licenças à tripulação técnica de voo e, eventualmente, a outras categorias de pessoal, tais como os mecânicos de terra e os controladores aéreos.

377. Por último, a Comissão procurará melhorar a qualidade dos dados e dos métodos de recolha, através de uma acção comunitária sobre sistemas obrigatórios de declaração de incidentes, sistemas confidenciais de elaboração de relatórios e investigação dos acidentes.

378. A acção comunitária no sector da segurança marítima incluirá um reforço do trabalho e das normas da OMI, tornando obrigatórias as principais resoluções OMI existentes e estabelecendo um enquadramento para a aplicação mais sistemática das futuras resoluções importantes OMI na Comunidade. Tanto quanto necessário, serão elaboradas normas ou directrizes de acompanhamento para evitar a existência de diferentes níveis de segurança dentro da Comunidade. Está também prevista a apresentação de propostas da Comissão para uma coordenação maior e mais eficaz da acção dos Estados-membros no âmbito da OMI.

A eficácia dos memorandos de acordo existentes sobre o controlo do Estado dos portos será aumentada mediante normas obrigatórias para a inspecção dos navios que representem um risco a nível da segurança ou do ambiente reconhecido internacionalmente, bem como critérios harmonizados de imobilização. Serão apresentadas propostas com o objectivo de coseguir um fundamento jurídico uniforme para a aplicação das normas acordadas internacionalmente a todos os navios em trajecto para ou de portos comunitários, caso tal enquadramento não exista a nível internacional.

379. Serão propostas directivas-quadro estabelecendo as condições essenciais de segurança e apresentando directrizes para a sua aplicação uniforme dentro da Comunidade aos navios não incluídos nas convenções, tais como os navios de passageiros que efectuem trajectos nacionais, os navios de carga de menor tonelagem, as pequenas embarcações pesqueiras e as embarcações de recreio. As propostas da Comissão terão em conta, na medida do possível, os princípios relativos à segurança acordados internacionalmente e as normas nacionais de segurança, sempre e quando existam.

380. No que se refere ao transporte de mercadorias perigosas, será prestada especial atenção à necessidade de regimes de responsabilidade mais convergentes em caso de acidente. Serão apresentadas medidas de harmonização para a classificação, rotulagem e acondicionamento das mercadorias perigosas em todos os modos de transporte.

V.3. AMBIENTE

381. Para além das medidas enunciadas nos pontos I e II, a protecção do ambiente exigirá a existência de normas rigorosas a nível comunitário no que se refere às emissões de gases, ao consumo de energia e às emissões sonoras dos diferentes meios de transporte. A legislação e a aplicação rigorosa das directivas técnicas sobre inspecção e manutenção de veículos do ponto de vista ambiental serão essenciais para a redução das emissões resultantes da actual tecnologia. Será necessário actualizar e reforçar a legislação comunitária existente neste domínio.

382. No que se refere às perturbações sonoras que afectam a população que vive próximo dos aeroportos, será necessário garantir que as áreas que os rodeiam estejam adequadamente protegidas contra um aumento do volume sonoro, devido ao incremento do transporte aéreo, e que não se permitam novas actividades sensíveis ao ruído junto dos aeroportos. A acção comunitária neste domínio incidirá sobre a criação de um método normalizado para o cálculo dos níveis de exposição ao ruído e de

índices normalizados de exposição ao ruído, a introdução do controlo do ruído, normas para a gestão do território e a divisão em zonas de ruído em redor dos aeroportos. Estas medidas deverão ter em conta as características específicas de cada aeroporto. A acção comunitária relacionada com o comportamento ambiental das aeronaves incluirá normas sobre a não inscrição nos registos das aeronaves mais ruidosas e estabelecerá, igualmente, normas mais rigorosas sobre as emissões de NOx. A acção comunitária deverá ter em conta o trabalho das organizações internacionais correspondentes, tais como a OACI e a CEAC.

383. A avaliação estratégica do impacto ambiental fará parte integrante do processo de tomada de decisão no que se refere aos programas, investimentos e políticas de infra-estrutura dos transportes dos projectos concretos. De modo a oferecer possibilidades equitativas no que respeita às decisões de investimento nas infra-estruturas de transportes, a Comunidade deverá recomendar a adopção de uma metodologia normalizada para a análise dos custos-benefícios, incluindo os custos externos, inclusivamente nos casos em que a infra-estrutura afectada não faz parte da rede transeuropeia.

V.4. PROTECÇÃO SOCIAL

384. As medidas sociais relativas à política de transportes deverão estabelecer critérios para o acesso à profissão e à formação, melhorar as condições de vida e de trabalho, proteger e fomentar o emprego dos trabalhadores dos transportes e fomentar o diálogo social e as negociações colectivas.
385. A Comissão deseja garantir a plena participação dos interlocutores sociais na elaboração das medidas políticas com implicações sociais. Sempre que o diálogo entre os interlocutores conduza a soluções baseadas em acordos colectivos, a intervenção comunitária será, ou supérflua ou, se existir, definida de acordo com as mesmas linhas.
386. Foram analisadas outras acções comunitárias destinadas a reforçar os critérios e condições de acesso à profissão e à formação com base tanto na melhoria das condições de segurança como na necessária adaptação dos sectores ao mercado único. A estrutura do transporte rodoviário de mercadorias exige um maior reforço das normas existentes em matéria de acesso. Serão apresentadas especificações comuns de formação para determinadas profissões no domínio da aviação civil (como foi já referido no ponto V.II.). A Comissão apresentará uma proposta de critérios uniformes para a concessão de certificados de comandantes de embarcações de navegação interior e analisará a possibilidade de propor legislação sobre os níveis mínimos de educação e formação para oficiais e capitães marítimos.
387. As considerações de ordem social, a segurança e a eliminação das distorções da concorrência constituem os motivos que justificam as futuras iniciativas comunitárias no âmbito dos períodos de trabalho, exploração e outros. No entanto, qualquer medida pertinente deverá ser adaptada às diversas situações regulamentares nos diversos modos de transporte. No sector do transporte rodoviário, é urgentemente necessária uma alteração das normas comunitárias sobre períodos de condução e períodos de descanso. De modo a melhorar os métodos de aplicação neste sector, actualmente insuficientes, a Comunidade procurará simplificar e modernizar do ponto de vista técnico o actual sistema, através do desenvolvimento de um equipamento moderno de registo digital como alternativa ao aparelho de controlo, bem como de

medidas técnicas não legislativas para generalização da boa prática. Posteriormente, a Comunidade analisará a forma de actuar no que se refere aos períodos de trabalho. No que se refere à navegação interior, existem já normas sobre a tripulação e os períodos de trabalho no que se refere à navegação no Reno. A Comissão tenciona propor normas idênticas para o resto da rede de vias navegáveis da Comunidade. A Comissão analisará a necessidade de tomar iniciativas, e a forma que as mesmas deverão assumir, no que se refere ao sector ferroviário, à navegação marítima e à aviação civil, em estreita consulta com todas as organizações interessadas, de modo a acompanhar os progressos verificados a nível da política de mercado nestes sectores.

388. A protecção e o fomento do emprego dos trabalhadores dos transportes continuará a constituir o objectivo das propostas comunitárias sobre "medidas positivas" para determinadas indústrias sensíveis da área dos transportes. O maior desenvolvimento do registo EUROS que foi objecto de uma proposta e as medidas positivas no domínio da navegação interior contribuirão para o desenvolvimento do emprego nestas áreas.
389. Para além das políticas destinadas a proteger e a fomentar os interesses dos trabalhadores, a dimensão social da PCT incluirá também medidas em favor dos utilizadores com mobilidade reduzida. A Comunidade prestará a sua contribuição, cooperando com os programas de informação e, sempre que necessário, apresentando propostas de normas mínimas para uma maior acessibilidade.

V.5. RELAÇÕES EXTERNAS

390. A realização do mercado único e a criação do EEE, o contínuo aumento da mobilidade internacional de mercadorias e de pessoas, bem como o processo de democratização na Europa Central e Oriental, requerem um reforço da dimensão externa da PCT.
391. Propõe-se uma estratégia tripla que consiste na transformação progressiva, ao longo de um determinado período, dos acordos bilaterais existentes, de modo a que se tornem conformes a um enquadramento de procedimentos e acordos comunitários; no desenvolvimento de uma abordagem global no que se refere ao fornecimento e funcionamento dos sistemas de transporte na Europa, incluindo os do EEE e da Europa Central e Oriental; e no reforço do papel da Comunidade nas organizações internacionais correspondentes.
392. No que se refere à transformação dos acordos bilaterais existentes entre Estados-membros e países terceiros, a Comissão apresentará ao Conselho propostas sobre os sectores da navegação marítima e da navegação interior. Em alguns casos, pode ser necessário que a Comissão ultrapasse o âmbito dos acordos bilaterais e considere a possibilidade de estabelecer um sistema de negociações multilaterais com grupos de países.
393. Como foi já sublinhado na Declaração de Praga aprovada pela Conferência Pan-Europeia de Transportes em 1991, continuar-se-á a proceder ao desenvolvimento de redes de transporte à escala europeia e a integrar o mercado de transportes da nova Europa. Foram já dados os primeiros passos nesta direcção, sendo agora necessário completá-los com outras medidas referentes, especialmente, à CEI e aos novos Estados Balcânicos independentes.

394. Será necessário voltar a examinar o papel da Comunidade no âmbito das organizações internacionais de modo a garantir uma participação o mais eficaz possível nos trabalhos sobre matéria da sua competência. Deverão ser analisadas as possibilidades de a Comunidade se converter em membro de organizações internacionais. Simultaneamente, deverá aproveitar-se esta ocasião para tornar a avaliar o papel das diversas organizações que tratam de questões relacionadas com o transporte, especialmente na Europa, de modo a conseguir uma divisão de responsabilidades o mais eficaz possível.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I	: QUADROS I E II
ANEXO II	: MAPAS
ANEXO III	: PRIORIDADES DA POLÍTICA COMUM DE TRANSPORTES

CUADRO I

Transporte de carga comunitario
Miles de millones de toneladas/kilómetro⁽¹⁾

	Ferrocarril	Carretera	Vías de navegación interior	Conductos	Total
1970	207	377(2)	101	60	745
1975	177	459(2)	95	69	800
1980	194	581(3)	104	80	959
1985	181	634(3)	95	61	971
1989	181	784(4)	104	62	1131
1990	176	797(5)	015	63	1141

- (1) EUR-12
Fuente : ECMT.
(2) Sin P, IRL.
(3) Sin GR.
(4) Sin P.
(5) Sin P, GR, IRL.

Tasas medias de crecimiento anual

	Ferrocarril	Carretera	Vías de navegación interior	Conductos	Total
1970-1975	-3,1%	+4,0%	-1,2%	+1,0%	+1,3%
1975-1980	+1,8%	+4,8%	+1,8%	+1,0%	+3,7%
1980-1985	-1,2%	+1,1%	-1,3%	-5,3%	+0,2%
1985-1989	-0,1%	+6,7%	+1,7%	+0,4%	+3,9%
1989-1990	-2,7%	+1,7%	+1,0%	+1,6%	+0,9%

Porcentajes correspondientes a cada modo

	Ferrocarril	Carretera	Vías de navegación interior	Conductos	Total
1970	27,8%	50,6%	13,6%	8,0%	100%
1975	22,1%	57,4%	11,9%	8,6%	100%
1980	20,2%	60,6%	10,8%	8,4%	100%
1985	18,6%	65,6%	9,8%	6,3%	100%
1989	16,6%	69,3%	9,2%	5,5%	100%
1990	15,4%	69,9%	9,2%	5,5%	100%

CUADRO II
Transporte de pasajeros comunitario
Miles de millones de pasajeros⁽¹⁾

	Ferrocarril	Autobuses u autocares	Automóviles privados	Aéreos(2)	Total
1970	182	214(3)	1.390(3)	41	1.827
1975	200	249(3)	1.701(3)	66	2.226
1980	209	278(3)	2.033(3)	92	2.612
1985	218	284(3)	2.200(3)	138	2.840
1989	231	302(4)	2.685(4)	180	3.398
1990	231	313(5)	2.776(4)	196	3.516

(1) EUR-12

Fuente : ECMT.

(2) cálculos : sólo tráfico con salida y llegada en la CE.

(3) Sin L, IRL

(4) Sin L, IRL, GR.

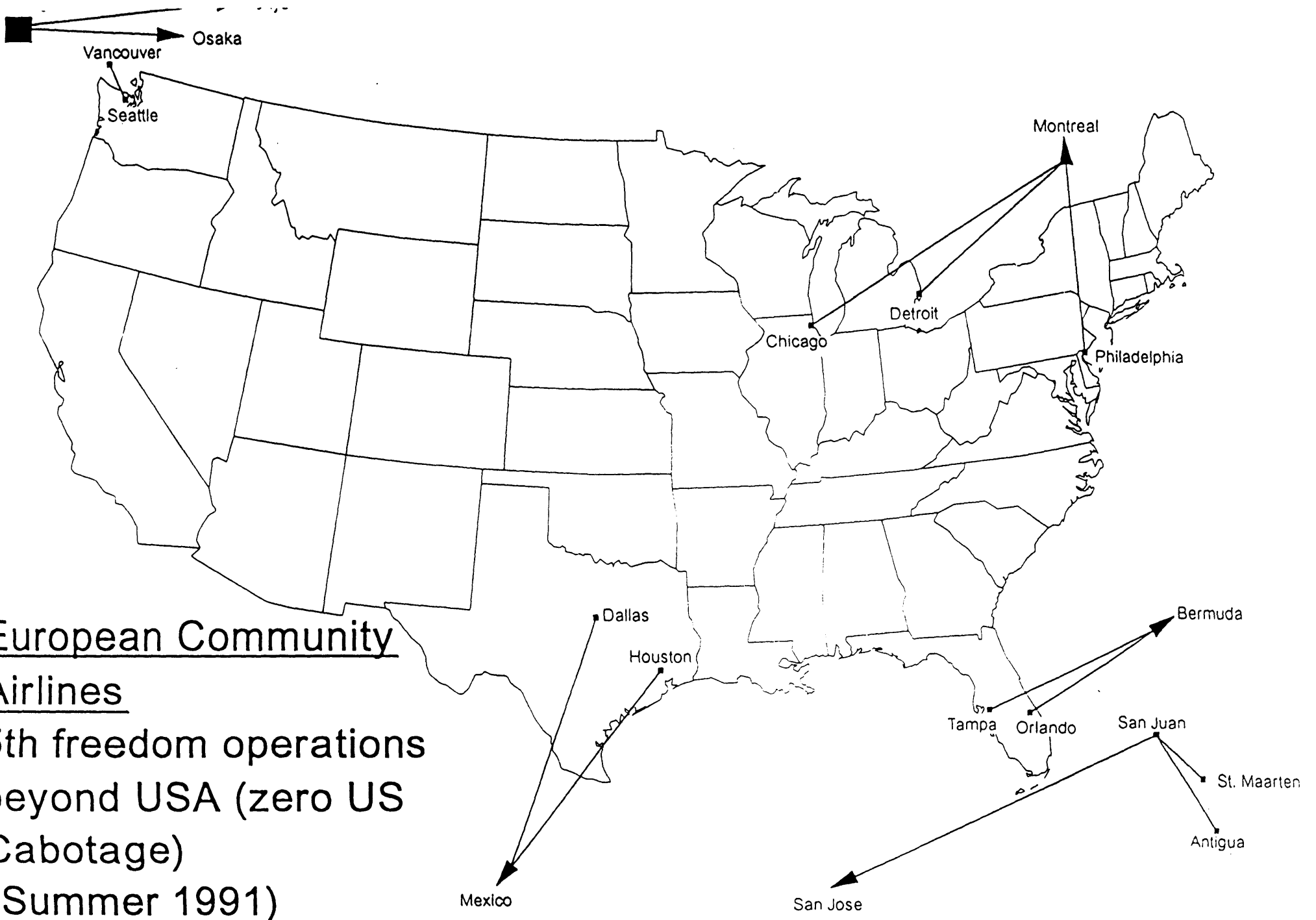
(5) Sin B, GR, IRL, L.

Tasas medias de crecimiento anual

	Ferrocarril	Autobuses y autocares	Automóviles privados	Aéreos	Total
1970-1975	+1,9%	+3,1%	+4,1%	+10,6%	+3,9%
1975-1980	+0,8%	+2,2%	+3,6%	+6,9%	+3,3%
1980-1985	+0,8%	+0,4%	+1,6%	+8,4%	+1,7%
1985-1989	+1,4%	+1,6%	+5,1%	+6,9%	+4,6%
1989-1990	+0,5%	+3,7%	+3,4%	+8,9%	+3,4%

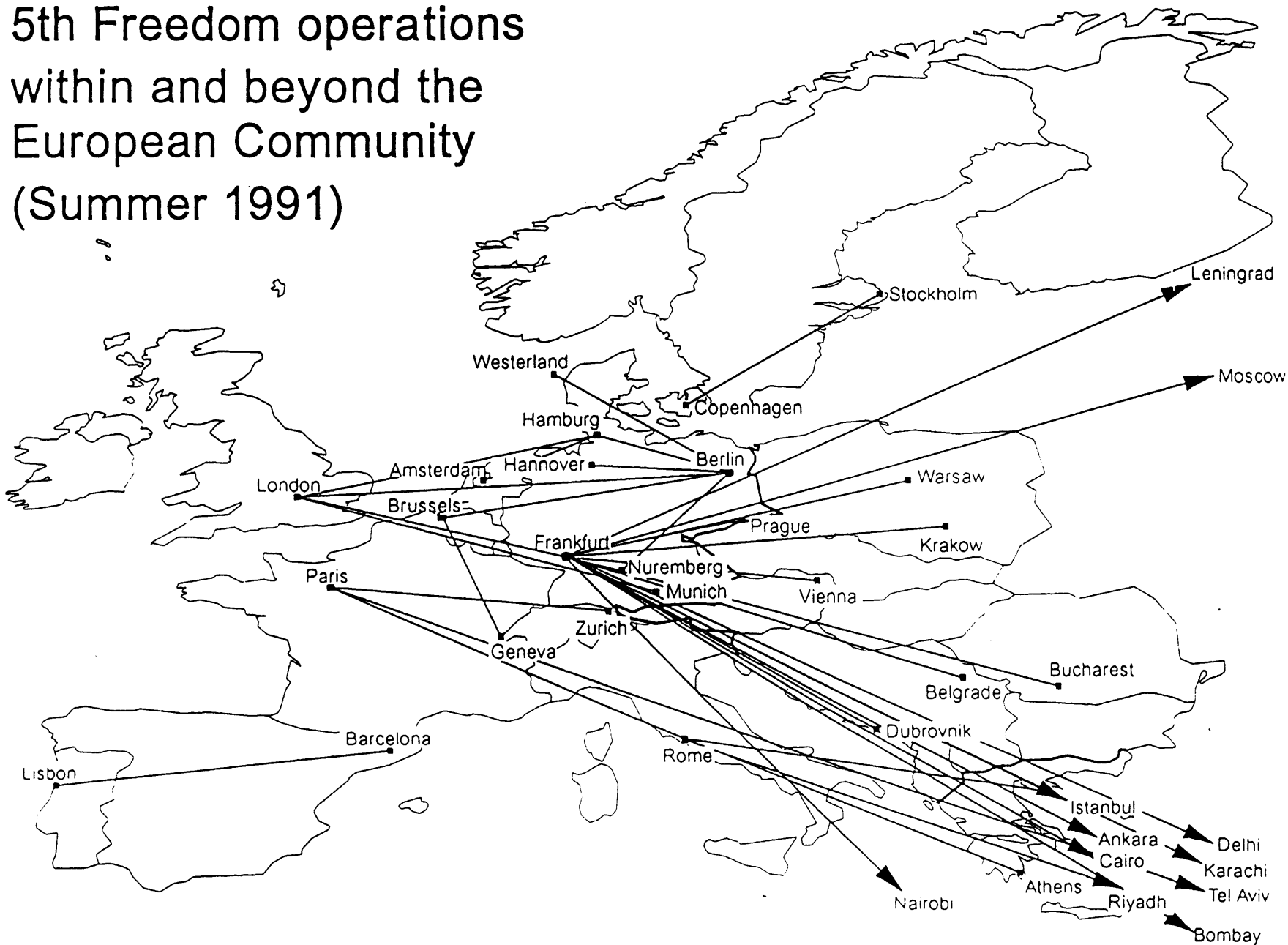
Porcentajes correspondientes a cada modo

	Ferrocarril	Autobuses y autocares	Automóviles privados	Aéreos
1970	10,0%	11,7%	76,1%	2,2%
1975	9,0%	11,2%	76,8%	3,0%
1980	8,0%	10,6%	77,8%	3,5%
1985	7,7%	10,0%	77,5%	4,9%
1989	6,8%	8,9%	79,0%	5,3%
1990	8,9%	8,9%	79,0%	5,6%



US airlines

5th Freedom operations within and beyond the European Community (Summer 1991)



ANEXO III

PRIORIDADES DA POLÍTICA COMUM DOS TRANSPORTES

1993 - 1994

LINHAS DE ACÇÃO :

- 1) DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS COMUNITÁRIOS DE TRANSPORTE
 - 1.a) Enquadramento económico e regulamentar
 - 1.b) Harmonização técnica
 - 1.c) Investigação e desenvolvimento
 - 1.d) Desenvolvimento de redes
- 2) SEGURANÇA NOS TRANSPORTES
- 3) PROTECÇÃO DO AMBIENTE
- 4) PROTECÇÃO SOCIAL
- 5) RELAÇÕES EXTERNAS

1. DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS COMUNITÁRIOS DE TRANSPORTES

1.a. Enquadramento económico e regulamentar

Imputação dos custos de infra-estrutura e dos respectivos custos externos, incluindo o recurso a incentivos fiscais e a um sistema comunitário territorial de tributação sobre os veículos pesados de transporte de mercadorias.

Eliminação das restrições ao aluguer de veículos para o transporte de mercadorias e de autocarros noutros Estados-membros e serviços de transporte por conta própria (seguimento do Regulamento 881/92).

Medidas positivas de desenvolvimento das vias de navegação interior.

Reforço das propostas EUROS, medidas positivas e promoção no transporte marítimo de curta distancia (short sea shipping).

Inventário dos auxílios concedidos pelos Estados, critérios para a sua avaliação, requisitos de notificação.

Criação de sistemas estatísticos sobre o transporte marítimo de mercadorias e os acidentes rodoviários.

Livre prestação de serviços internacionais no sector dos táxis.

1.b. Harmonização técnica

Harmonização técnica dos navios de navegação interior, dos veículos afectos ao transporte rodoviário e do transporte combinado e ferroviário, atribuindo especial atenção à interoperabilidade da rede no que se refere aos comboios de alta velocidade.

Avaliação das repercussões do aumento das dimensões dos contentores sobre a economia, as infra-estruturas e a segurança; harmonização das unidades de carga (caixas móveis e contentores).

Normalização dos equipamentos para o controlo de tráfego aéreo (ATC), desenvolvimento de sistemas de tráfego de navios (VTS) e sistemas para o intercâmbio electrónico de dados (EDI) portuários.

1.c. Investigação e desenvolvimento

Estabelecimento de uma abordagem coerente de I&D em matéria de transportes no âmbito do quarto programa-quadro.

Continuação das acções relativas à gestão do tráfego, aos aspectos logísticos e à procura de todos os modos de transporte; aspectos ambientais dos transportes.

Cooperação prática com outras organizações europeias de I&D no sector dos transportes, especialmente EUREKA, EUROCONTROL, COST e OCDE.

1.d. Desenvolvimento de redes

Regulamentação de enquadramento; directrizes relativas aos sistemas ferroviários convencionais, portos e aeroportos, gestão do tráfego aéreo (ATM) e gestão do tráfego de navios (VTM); medidas destinadas a garantir a integração e o carácter multimodal do sistema.

Desenvolvimento da aplicação da telemática no âmbito das directrizes já propostas, especialmente no domínio do transporte rodoviário.

Directrizes para a criação de uma "Rede dos Cidadãos" de serviços intermodais de transporte de passageiros.

Elaboração de um enquadramento de apoio às infra-estruturas da rede de transportes em países terceiros (especialmente na Europa Central e Oriental).

2. SEGURANÇA DOS TRANSPORTES

Aplicação de um programa de segurança rodoviária com acções prioritárias nos sectores da educação e do comportamento do condutor ao volante, segurança dos veículos e infra-estruturas.

Reforço da legislação comunitária sobre o transporte de mercadorias perigosas no transporte nacional e internacional.

Especificações e procedimentos operacionais comunitários com base nas normas EUROCONTROL, sistemas de declaração obrigatória de incidentes (MIR) e investigação de acidentes de aviação.

Aplicação convergente, na Comunidade, das normas internacionais sobre segurança e prevenção da poluição marítima; reforço e aplicação efectiva do controlo por parte do estado dos portos.

3. PROTECÇÃO DO AMBIENTE

Revisão e reforço das directivas relativas ao controlo técnico dos veículos rodoviários sobre aspectos ambientais (emissões, ruído).

Promoção de um transporte público mais seguro e apoio às iniciativas locais em favor dos ciclistas e dos peões de modo a contribuir para a qualidade do ambiente urbano.

Índices e métodos de cálculo normalizados dos níveis de exposição ao ruído, normas sobre a não inscrição nos registos das aeronaves mais ruidosas do Capítulo III e sobre as emissões de NOx.

Desenvolvimento de sistemas de gestão das correntes de resíduos e de prevenção da poluição resultante dos navios.

4. PROTECÇÃO SOCIAL

Alteração das normas sobre o acesso à profissão, a formação, os períodos de condução e os períodos de repouso no sector do transporte rodoviário de mercadorias.

Tripulação e condições de trabalho nas vias de navegação interiores.

Melhoria do transporte para as pessoas com mobilidade reduzida; condições de acessibilidade.

Sistemas comunitários de limitação do tempo de voo e requisitos mínimos de formação para determinadas profissões no domínio da aviação civil.

Níveis mínimos de formação e educação para os oficiais da marinha.

Períodos de trabalho nos diversos sectores do transporte.

5. RELAÇÕES EXTERNAS

Propostas para a atribuição de mandados para a negociação de acordos com países terceiros e respectiva execução.

Relações externas no sector do transporte marítimo, com medidas destinadas a eliminar as restrições ao funcionamento do mercado e estabelecer relações com países terceiros no domínio da navegação.

Assistência técnica aos países da Europa Central e Oriental e aos países da antiga União Soviética, incluindo a cooperação na área da gestão e do controlo do tráfego aéreo (ATM/ATC).

Reforço da participação e do estatuto da CE nas organizações internacionais que tratam das questões de transporte.

Aplicação das conclusões da Primeira Conferência Pan-europeia realizada em Praga (Outubro de 1991) e da Conferência do Báltico realizada em Szczecin (Março de 1992).

Medidas previstas pela actual legislação

A actual legislação exige uma série de medidas legislativas: um aumento da disponibilidade e qualidade das informações sobre o funcionamento do mercado interno dos transportes; critérios sobre a nova liberalização dos caminhos-de-ferro; a próxima fase do programa com vista a solucionar a saturação das vias de navegação interior; critérios e métodos de avaliação das tarifas aéreas excessivamente elevadas ou excessivamente reduzidas; maior liberalização dos serviços regulares nacionais de transporte de passageiros em autocarro; disposições sobre o horário de Verão.

ISSN 0257-9553

COM(92) 494 final

DOCUMENTOS

PT

07

N.º de catálogo : CB-CO-92-570-PT-C

ISBN 92-77-50667-9

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
L-2985 Luxemburgo