

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.6.2009
COM(2009) 279 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Um futuro sustentável para os transportes: rumo a um sistema integrado, baseado na tecnologia e de fácil utilização

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Um futuro sustentável para os transportes: rumo a um sistema integrado, baseado na tecnologia e de fácil utilização

1. INTRODUÇÃO

1. Em 2001, a Comissão publicou um Livro Branco¹ que estabelece uma agenda para a política europeia de transportes até 2010. Este programa foi actualizado na revisão intercalar de 2006². Face à aproximação do termo do período de dez anos, chegou o momento de encarar o futuro e preparar o caminho para a evolução política ulterior.
2. Os transportes são um sistema complexo que depende de múltiplos factores, designadamente os modelos de habitats humanos e de consumo, a organização da produção e a disponibilidade de infra-estruturas. Devido a esta complexidade, qualquer intervenção no sector dos transportes deve basear-se numa visão a longo prazo da mobilidade sustentável das pessoas e dos bens, tanto mais que as políticas estruturais levam tempo a ser aplicadas e devem ser planeadas com a devida antecedência.
3. É por esta razão que as políticas de transportes para os próximos dez anos se devem basear numa reflexão sobre o futuro do sistema de transportes que abranja igualmente as próximas décadas. A Comissão lançou esta reflexão, que inclui um estudo de avaliação sobre a política europeia de transportes; um debate no âmbito de três «grupos de reflexão»; um estudo – «Transvisions» – que identifica eventuais cenários de menor dependência do carbono para os transportes; e uma consulta das partes interessadas, designadamente através de uma conferência de alto nível das partes interessadas realizada em 9-10 de Março de 2009³.
4. A presente comunicação resume os resultados desta vasta reflexão. Na secção 2, refere-se à evolução recente da política europeia de transportes e a questões pendentes. Na secção 3, encara o futuro, identificando tendências a nível dos factores de evolução do sector dos transportes e os eventuais desafios que estes poderão representar para a sociedade. Na secção 4, propõe determinados objectivos políticos intermédios, cuja prossecução poderá permitir enfrentar os desafios emergentes no sector dos transportes. Na secção 5, descreve alguns dos instrumentos disponíveis e eventuais eixos de intervenção para alcançar os objectivos declarados.
5. As ideias contidas na presente comunicação destinam-se a incentivar o debate que tem por objectivo identificar opções políticas, sem prejuízo da formulação de propostas concretas no próximo Livro Branco, previsto para 2010.

¹ COM(2001) 370.

² COM(2006) 314.

³ Todos os documentos pertinentes podem ser obtidos no endereço:
http://ec.europa.eu/transport/strategies/2009_future_of_transport_en.htm.

2. A POLÍTICA EUROPEIA DE TRANSPORTES NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

6. Antes de encarar o futuro, é útil efectuar um balanço da evolução no passado recente. Embora seja demasiado cedo para apreciar plenamente o impacto de uma série de medidas políticas adoptadas desde 2000, algumas indicações podem, todavia, ser retiradas das tendências e dos dados do mercado. Tais indicações podem ser avaliadas relativamente aos objectivos políticos fixados na revisão intercalar do Livro Branco e, no que respeita aos transportes, na Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) de 2006⁴. A secção que se segue mostra que a política europeia de transportes alcançou, em larga medida, os objectivos enunciados nos documentos estratégicos acima mencionados, contribuindo de forma substancial para o desenvolvimento da economia europeia e para o reforço da sua competitividade, facilitando a abertura e a integração do mercado, estabelecendo normas de qualidade elevadas em matéria de segurança intrínseca, segurança extrínseca e direitos dos passageiros e melhorando as condições laborais.
7. Os transportes são uma componente essencial da economia europeia. O sector dos transportes, no seu conjunto, equivale a cerca de 7% do PIB e a mais de 5% do emprego total na UE⁵. A política europeia de transportes contribuiu para um sistema de mobilidade equiparável, em termos de eficiência e de eficácia, ao das regiões do mundo economicamente mais avançadas. Favoreceu a coesão social e económica e promoveu a competitividade da indústria europeia⁶, contribuindo assim, de forma significativa, para a estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego⁷. Os resultados em termos dos objectivos da EDS da UE foram, todavia, mais limitados: conforme indicado no relatório intercalar de 2007⁸, o sistema europeu de transportes não entrou ainda, em diversos aspectos, numa via sustentável.
8. A abertura do mercado induziu, em geral, um aumento da eficiência e uma diminuição dos custos. Este aspecto é visível no sector dos transportes aéreos, em que o processo se encontra mais avançado⁹. A UE está a criar condições de concorrência equitativas no mercado cada vez mais integrado dos transportes, embora determinados problemas, designadamente diferenças de tributação e subsídios, devam ainda ser solucionados. Importa assinalar que quer as grandes quer as pequenas e médias empresas (PME) beneficiaram da abertura e da integração do mercado nos diversos modos de transporte.
9. A política relativa às redes transeuropeias de transporte (RTE-T) reforçou muito a coordenação a nível do planeamento de projectos de infra-estrutura por parte dos Estados-Membros. Os progressos em matéria de execução foram substanciais,

⁴ CS (2006) 10917.

⁵ Dos quais 4,4% correspondem a serviços de transporte e o resto ao fabrico de equipamentos de transporte, ao passo que 8,9 milhões de empregos correspondem a serviços de transporte e 3 milhões a equipamentos de transporte.

⁶ COMPETE, «*Analysis of the contribution of transport policies to the competitiveness of the EU economy and comparison with the United States*», Outubro de 2006, ISI-Fraunhofer em cooperação com INFRAS, TIS e EE para a DG TREN da CE.

⁷ COM(2007) 803.

⁸ COM(2007) 642.

⁹ As ligações intracomunitárias aumentaram 120% entre 1992 e 2008. As ligações intracomunitárias com mais de dois concorrentes aumentaram 320% no mesmo período. As transportadoras de baixo preço representam actualmente mais de um terço da capacidade intracomunitária total programada.

tendo-se realizado cerca de um terço dos investimentos necessários (400 000 milhões de euros) na RTE-T¹⁰. A ampliação das RTE aos novos Estados-Membros, baseando-se nos investimentos já realizados antes do alargamento¹¹, proporcionou aos fundos estruturais e de coesão o modelo que lhes permite colmatar gradualmente os seus défices de infra-estrutura. Muito resta ainda fazer, mas as RTE já percorreram um longo caminho no estabelecimento de ligações entre os mercados e os povos da UE.

10. Foram alcançados progressos na redução da poluição atmosférica e dos acidentes rodoviários. A qualidade do ar nas cidades europeias melhorou de forma significativa mediante a aplicação de normas Euro de emissão cada mais rigorosas, mas importa redobrar esforços, essencialmente para reduzir as emissões de NO_x e de partículas finas (PM₁₀) – as últimas das quais são especialmente nocivas para a saúde humana – nas zonas urbanas, garantindo simultaneamente o controlo adequado das emissões mundiais efectivas. A expansão da infra-estrutura de transporte ocasionou igualmente a perda de habitats e a fragmentação da paisagem. O objectivo que consiste em reduzir para metade o número de acidentes de viação até 2010, constante do Livro Branco de 2001, não será provavelmente alcançado, embora muitos Estados-Membros tenham lançado medidas que se traduziram em progressos significativos. O transporte rodoviário, que registou ainda mais de 39 000 mortes na UE em 2008, continua a ser demasiado dispendioso em termos de vidas humanas.
11. No sector marítimo, registou-se uma redução considerável da poluição marinha e dos acidentes marítimos e a UE estabeleceu um dos mais avançados enquadramentos regulamentares no domínio da segurança e da prevenção da poluição (cuja última versão é constituída pelo terceiro pacote sobre a segurança marítima). No sector da aviação, adoptou um conjunto abrangente de legislação comum, uniforme e vinculativa, englobando todos os principais elementos que afectam a segurança (aeronaves, manutenção, aeroportos, sistemas de gestão do tráfego aéreo, etc.). Foram instituídas agências de segurança no domínio da aviação (AESA), do transporte marítimo (AESM) e do transporte ferroviário (AFE).
12. O Livro Branco de 2001 não fazia referência à segurança. Porém, após os atentados de 11 de Setembro de 2001, foi elaborada uma política de segurança. Actualmente, existem medidas legislativas da UE no domínio da segurança dos transportes aplicáveis à maioria dos modos de transporte e a infra-estruturas críticas. A UE coopera igualmente com a comunidade internacional no sentido de melhorar a segurança: recentemente, foram lançadas operações navais na UE de luta contra a pirataria.
13. O reforço dos direitos dos passageiros contribuiu para promover serviços de qualidade para os utentes dos transportes. Foi adoptada e encontra-se actualmente em vigor legislação relativa aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos. No

¹⁰ COM(2007) 135. Entre os projectos concluídos destacam-se a ligação de Oresund, o aeroporto de Malpensa e a linha ferroviária de Betuwe para o transporte de mercadorias. Outros projectos serão concluídos muito brevemente, nomeadamente o projecto PBKAL (linha de alta velocidade Paris-Bruxelas-Colónia, Amesterdão, Londres). Foram igualmente colocadas em funcionamento vastas secções de projectos, designadamente a linha de alta velocidade Madrid-Barcelona ou a primeira fase do TGV Este em França.

¹¹ Nomeadamente através do Instrumento Estrutural de Pré-Adesão.

sector ferroviário¹², foi adoptado um regulamento, em Dezembro de 2007, que prevê o reconhecimento de amplos direitos dos passageiros. Em Dezembro de 2008, foram adoptadas duas propostas¹³ relativas aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro e no sector marítimo. Por outro lado, os transportes públicos (autocarro e comboio) foram considerados um dos sectores em que o nível de satisfação dos consumidores é mais baixo¹⁴.

14. A dimensão social da política de transportes foi igualmente reforçada no que respeita aos trabalhadores do sector. Foi introduzida legislação relativa ao horário de trabalho, ao nível mínimo de formação e ao reconhecimento mútuo de diplomas e qualificações – em cooperação com os parceiros sociais –, destinada a melhorar as condições laborais nos sectores dos transportes rodoviário, ferroviário e marítimo.
15. O ambiente continua a ser o principal domínio político em que é patente a necessidade de novos melhoramentos. Nenhum outro sector da UE registou uma taxa de crescimento das emissões de gases com efeito de estufa tão elevada, em relação aos níveis de 1990, como o dos transportes¹⁵. As emissões de gases com efeito de estufa podem considerar-se o produto de três componentes: dimensão da actividade que gera as emissões; intensidade energética dessa actividade; e intensidade de produção de gases com efeito de estufa da energia utilizada. A aplicação desta análise à evolução passada do sector dos transportes permite concluir que este aumentou fortemente a sua actividade, registando progressos insuficientes na redução da sua intensidade energética e de produção de gases com efeito de estufa.
16. A dissociação entre crescimento dos transportes e crescimento do PIB, que era um dos objectivos do Livro Branco de 2001 e da EDS, realizou-se no que se refere ao transporte de passageiros, cuja procura aumentou em média 1,7% por ano entre 1995 e 2007, comparativamente a um aumento médio do PIB de 2,5%. Por outro lado, a procura de transporte de mercadorias na UE aumentou em média 2,7% por ano. O forte incremento do comércio mundial e o reforço da integração da UE alargada impediu a dissociação, nos últimos dez anos, entre transporte de mercadorias e PIB. O crescimento do transporte de mercadorias está igualmente associado a práticas económicas – concentração da produção em menos locais para conseguir economias de escala, deslocalização, entregas *just-in-time*, reciclagem generalizada do vidro, do papel e dos metais –, que permitiram a redução dos custos e, possivelmente, das emissões noutros sectores, em contrapartida do aumento das emissões dos transportes.
17. A eficiência energética dos transportes está a aumentar, embora os ganhos de eficiência não tenham sido inteiramente consagrados à redução do consumo global de combustíveis e não tenham sido suficientes para compensar os volumes de transporte mais significativos. A legislação que estabelece normas de desempenho relativas às emissões dos veículos de passageiros novos foi adoptada em Abril de 2009, em resposta ao ritmo insuficiente das melhorias alcançadas¹⁶. A transição para

¹² Regulamento (CE) n.º 1371/2007, JO L 315 de 3.12.2007, pp. 14–41.

¹³ COM(2008) 817, COM(2008) 816.

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/2nd_edition_scoreboard_en.pdf.

¹⁵ Salvo indicação em contrário, a fonte de informações é a DG TREN (2009), *EU energy and transport in figures. Statistical pocketbook 2009*.

¹⁶ Regulamento (CE) n.º 443/2009, JO L 140 de 5.6.2009, pp. 1-15.

modos de transporte mais eficientes registou progressos limitados, nomeadamente através do desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância, embora se tenha verificado um certo reequilíbrio da situação e o declínio relativo do transporte ferroviário pareça ter cessado¹⁷. Uma série de inquéritos mostra que, em muitas cidades, a quota modal representada pelos ciclistas aumentou de forma significativa nos últimos anos¹⁸.

18. O sector dos transportes não reduziu de forma significativa a intensidade das suas emissões de gases com efeito de estufa ao mudar para fontes de energia mais limpas, dependendo ainda em 97% dos combustíveis fósseis, o que tem igualmente implicações negativas para a segurança do aprovisionamento energético. As medidas destinadas a melhorar a qualidade dos combustíveis¹⁹ e a estabelecer um objectivo obrigatório de 10%, até 2020, para a parte das fontes de energia renováveis nos transportes foram adoptadas recentemente, enquanto parte do pacote relativo ao clima e à energia²⁰.

3. TENDÊNCIAS E DESAFIOS

19. A presente secção descreve as tendências dos principais factores de evolução do sector dos transportes até meados do século e os desafios inerentes. É difícil prever quais delas terão mais influência na definição do futuro dos transportes.

3.1. Envelhecimento

20. Em 2060, prevê-se que a média de idades da população europeia aumente mais de 7 anos em relação à actual e que o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos represente 30% da população, relativamente aos 17% actuais²¹.
21. Embora, a partir de uma certa idade, se viaje geralmente menos do que quando se é jovem, os idosos tendem actualmente a viajar mais do que os pais o fizeram. Prevê-se que esta tendência se mantenha e seja reforçada por uma melhoria da saúde, um aumento das opções de viagem e um aperfeiçoamento das competências em línguas estrangeiras. Uma sociedade em envelhecimento atribuirá maior importância à oferta de serviços de transporte cujo nível de segurança e fiabilidade seja considerado elevado e que apresentem soluções adequadas para os utentes com mobilidade reduzida.
22. Uma sociedade com uma taxa mais alta de idosos terá de consagrar mais recursos públicos ao pagamento de pensões, aos cuidados de saúde e à enfermagem. Devido ao seu efeito nas finanças públicas, o envelhecimento exercerá uma pressão a nível da oferta e da manutenção da infra-estrutura de transporte e estabelecerá um limite ao financiamento disponível para os transportes públicos. Poderá registar-se uma escassez de mão-de-obra e de competências, agravando ainda mais a falta de

¹⁷ Com uma percentagem de 10,7%, o transporte ferroviário de mercadorias registou, em 2007, a mesma quota modal que em 2001.

¹⁸ <http://spicycles.velo.info>. O projecto Spicycles é financiado pelo programa IEE – STEER da UE.

¹⁹ Directiva 2009/30/CE, JO L 140 de 5.6.2009, pp. 88-113.

²⁰ Directiva 2009/28/CE, JO L 140 de 5.6.2009, pp. 16-62.

²¹ Eurostat (2008), *Population and social conditions, Statistics in Focus 72/2008*; e Comissão Europeia, *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*. SEC(2008) 2911.

mão-de-obra especializada que já é sentida em certos segmentos do sector dos transportes. Globalmente, esta situação poderá traduzir-se em custos de transporte mais elevados para a sociedade.

3.2. Migração e mobilidade interna

23. A migração líquida para a UE poderá acrescentar, nas próximas cinco décadas, 56 milhões de pessoas à população da UE²². A migração poderá desempenhar um papel importante de atenuação do efeito do envelhecimento no mercado laboral. Os migrantes, geralmente jovens e na sua maioria residentes nas zonas urbanas, intensificarão mais os laços da Europa com as regiões vizinhas, estabelecendo vínculos culturais e económicos com o seu país de origem. Estes vínculos implicarão um aumento da circulação de pessoas e bens.
24. A mobilidade dos trabalhadores na União deverá igualmente aumentar com a supressão gradual de obstáculos de carácter administrativo e jurídico e com o ulterior reforço do mercado interno.

3.3. Desafios ambientais

25. É cada vez mais urgente que o sector dos transportes atenuo o seu impacto negativo no ambiente. A UE adoptou recentemente um pacote relativo ao clima e à energia que estabelece o objectivo de reduzir 20%, em relação a 1990, as emissões de gases com efeito de estufa na UE. O sector dos transportes tem um papel fundamental a desempenhar na consecução deste objectivo e a inversão de algumas das tendências actuais será uma necessidade.
26. O relatório TERM de 2008²³ da Agência Europeia do Ambiente, que proporciona indicadores sobre os transportes e o ambiente na UE, mostra que muito europeus continuam expostos a níveis perigosamente elevados de poluição atmosférica e de ruído. A concentração de PM₁₀, nomeadamente, cuja segunda principal fonte é o sector dos transportes, excede o valor-limite de 2005 em muitas das zonas consideradas para efeitos da qualidade do ar. É necessário abordar igualmente a questão da poluição proveniente das emissões de NO_x e SO_x provocadas pelos transportes marítimos.
27. O próprio sector dos transportes ressentir-se-á dos efeitos das alterações climáticas e necessitará de medidas de adaptação. O aquecimento do planeta, que provocará uma subida do nível do mar, acentuará a vulnerabilidade das infra-estruturas costeiras, incluindo portos²⁴. A segurança de todos os modos de transporte será afectada por fenómenos meteorológicos extremos. As secas e as inundações colocarão problemas para as vias navegáveis interiores²⁵.

²² Ver nota de rodapé 21.

²³ AEA, *Transport at a crossroads*, TERM 2008, N.º 3/2009.

²⁴ SEC(2009) 387, documento de trabalho dos serviços de Comissão que acompanha o Livro Branco «Adaptação às alterações climáticas : para um quadro de acção europeu».

²⁵ IPCC (2007), *Fourth Assessment Report*.

3.4. Escassez crescente de combustíveis fósseis

28. Nas próximas décadas, o petróleo e outros combustíveis fósseis deverão encarecer, à medida que a procura aumenta e as fontes de aprovisionamento a baixo preço se esgotam. O impacto negativo no ambiente será mais significativo, uma vez que as fontes tradicionais são substituídas por alternativas mais poluentes. Simultaneamente, a necessidade de transição para uma economia menos dependente do carbono e as preocupações crescentes com a segurança energética suscitarão um aumento da oferta de energias renováveis, que o progresso tecnológico e a produção em massa tornarão mais acessíveis.
29. A alteração dos preços relativos tornará mais atraentes os investimentos em fontes de energia alternativas, não obstante a variabilidade elevada destes preços. A necessidade de estabelecer infra-estruturas de apoio e o longo tempo de vida útil dos veículos atrasarão o processo de transição.
30. A consequência imediata desta transformação será a redução da necessidade de transporte de combustíveis fósseis, que actualmente representam cerca de metade do volume do transporte marítimo internacional²⁶.

3.5. Urbanização

31. A urbanização tem sido uma tendência clara nas últimas décadas, prevendo-se que continue, com um aumento da percentagem da população europeia residente nas zonas urbanas, que passará dos 72% registados em 2007 para 84% em 2050²⁷.
32. A proximidade de pessoas e actividades constitui uma importante fonte de vantagens que promovem a urbanização. Nos últimos 50 anos, porém, o crescimento das zonas urbanas na Europa foi ainda superior ao da população residente. Esta expansão urbana constitui o principal desafio para os transportes urbanos, na medida em que ocasiona uma necessidade acrescida de modos de transporte individual, gerando assim problemas de congestionamento e ambientais. Os transportes urbanos representam 40% das emissões de CO₂ e 70% das emissões de outros poluentes resultantes dos transportes rodoviários²⁸.
33. O congestionamento, frequente nas aglomerações e nas respectivas vias de acesso, é fonte de custos elevados em termos de atrasos e de aumento do consumo de combustíveis. Uma vez que a maioria dos serviços de transporte de mercadorias e de passageiros começa ou acaba em zonas urbanas, o congestionamento urbano exerce igualmente um impacto negativo nos transportes interurbanos. Embora as cidades com maior densidade de população sejam mais bem servidas por modos de transporte colectivo, a disponibilidade de terrenos para a construção de novas infra-estruturas destinadas a modos de transporte público ou alternativo, bem como a aceitabilidade destas pelos cidadãos, continuarão a ser um grande desafio.

²⁶ A parte dos combustíveis fósseis no comércio marítimo mundial dos principais produtos é de cerca de 51%, dos quais petróleo bruto (32%), produtos petrolíferos (8%) e carvão (11%) (com base em valores expressos em milhares de milhões de toneladas-milha, dados de 2005, fonte: CNUCED).

²⁷ Nações Unidas, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais/Divisão da População (2008), *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*.

²⁸ COM(2007) 551.

3.6. Tendências mundiais que afectam a política europeia de transportes

34. Paralelamente ao reforço do mercado único, deverá continuar a integração da UE com as regiões vizinhas (Europa Oriental, Norte de África) e na economia mundial. A mundialização tem sido uma forte tendência das últimas décadas, tornada possível por acordos de liberalização do comércio e por progressos revolucionários das tecnologias de transporte e de comunicação (desde os contentores até à radionavegação por satélite), que reduziram as barreiras espaciais e temporais.
35. Embora possa ser temporariamente travado por crises económicas e pela instabilidade geopolítica, o forte crescimento económico de muitos países em desenvolvimento implica que a mundialização continue. Os transportes fora da Europa aumentarão muito mais do que dentro dela e o comércio externo da UE, bem como o sector dos transportes, continuarão provavelmente a crescer a bom ritmo nos próximos anos.
36. Prevê-se que a população mundial seja superior a 9 000 milhões de pessoas em 2050²⁹. Este aumento de aproximadamente um terço em relação aos 6 800 milhões de pessoas em 2009 terá um enorme impacto nos recursos mundiais, tornando tanto mais importante o objectivo de criar um sistema de transportes mais sustentável – que utiliza um menor número de recursos.
37. O aumento da população e da riqueza equivalem a mais mobilidade e a mais transportes. Certos estudos sugerem que o número de automóveis no mundo passará dos cerca de 700 milhões actuais para mais de 3 000 milhões em 2050³⁰, gerando graves problemas de sustentabilidade, a menos que se verifique uma transição para veículos com poucas ou nenhuma emissões e seja introduzido um conceito diferente de mobilidade.

4. OBJECTIVOS POLÍTICOS PARA UM SISTEMA DE TRANSPORTES SUSTENTÁVEL

38. O objectivo da política europeia de transportes é criar um sistema de transportes sustentável que satisfaça as necessidades económicas, sociais e ambientais da sociedade e conduza a uma sociedade sem exclusões e a uma Europa plenamente integrada e competitiva. As tendências actuais e os desafios futuros salientados nos pontos anteriores apontam para a necessidade de satisfazer uma procura crescente de «acessibilidade» num contexto de preocupações crescentes em matéria de sustentabilidade. As prioridades mais imediatas parecem ser a melhoria da integração dos diversos modos de transporte, como forma de melhorar a eficiência global do sistema, e a aceleração do desenvolvimento e da implantação de tecnologias inovadoras – tudo isto numa óptica que coloca sistematicamente os utentes e os trabalhadores do sector dos transportes, as suas necessidades e os seus direitos, no centro do processo político. Os capítulos que se seguem traduzem as prioridades acima indicadas em objectivos mais operacionais, propondo sete grandes objectivos políticos para análise.

²⁹ Divisão da População das Nações Unidas (2009): *World Population Prospects: The 2008 Revision*.

³⁰ Ver, por exemplo, M. Chamon, P. Mauro e Y. Okawa (2008): *The implications of mass car ownership in the emerging market giants*. *Economic Policy*, Volume 23, Número 54, pp. 243-296.

4.1. Transportes de qualidade e seguros

39. Os transportes proporcionam acesso a muitas das nossas liberdades: liberdade de viver e trabalhar em diversas partes do mundo, liberdade de beneficiar de diferentes produtos e serviços e liberdade de estabelecer trocas comerciais e contactos pessoais.
40. A reivindicação destas liberdades aumentará, possivelmente, na sociedade mais multicultural e heterogénea do futuro, que terá vínculos mais profundos com outras regiões do mundo. O acesso a bens e serviços terá de ser assegurado numa sociedade em envelhecimento que, provavelmente, exigirá o aumento da segurança e do conforto dos transportes, num momento em que o aumento do tráfego e as tensões do ambiente urbano ameaçam funcionar em sentido contrário.
41. Consequentemente, a melhoria da qualidade global dos transportes – nomeadamente a segurança pessoal, a redução dos acidentes e dos riscos para a saúde, a protecção dos direitos dos passageiros e a acessibilidade de regiões afastadas – deve continuar a ser uma prioridade importante da política de transportes. A segurança rodoviária continuará a ser uma preocupação e, na sequência do termo de vigência do plano de acção para a segurança rodoviária em 2010, será necessário ponderar uma estratégia de acompanhamento para garantir a redução do número de mortes nas estradas europeias. As condições laborais dos trabalhadores do sector dos transportes devem igualmente ser melhoradas, nomeadamente no que respeita aos riscos para a saúde e a segurança.
42. A melhoria das condições de segurança deve ter em conta a questão da protecção da privacidade e dos dados, que se pode colocar relativamente aos meios utilizados para fins de vigilância, registo e controlo.
43. As pessoas com mobilidade reduzida devem dispor de soluções de transporte confortáveis. É necessário construir, manter e modernizar a infra-estrutura com base no princípio da acessibilidade para todos. Um ambiente urbano mais seguro pode ocasionar um maior recurso aos transportes públicos, à bicicleta e à marcha, que não só atenuariam o congestionamento e as emissões como teriam efeitos positivos na saúde e no bem-estar dos cidadãos.

4.2. Uma rede devidamente mantida e plenamente integrada

44. O transporte é um sector em rede que abrange diversos elementos: infra-estrutura, nós, veículos e equipamentos de transporte, aplicações TIC relacionadas com a infra-estrutura e de bordo, serviços de rede e procedimentos operacionais e administrativos. A capacidade de transporte eficaz e eficiente de pessoas e bens depende essencialmente do funcionamento optimizado deste conjunto de elementos.
45. Uma melhoria da exploração da capacidade da rede e das vantagens relativas de cada modo de transporte poderia contribuir, de forma significativa, para uma diminuição do congestionamento, das emissões, da poluição e dos acidentes. Este objectivo implica, todavia, a optimização e o funcionamento da rede como uma entidade única, quando as actuais redes modais se encontram, em larga medida, separadas e se verifica, mesmo no contexto dos diversos modos de transporte, uma falta de integração entre os países.

46. No que respeita nomeadamente ao transporte de passageiros, a integração da aviação na rede de alta velocidade constituirá um avanço crucial. No tocante ao transporte de mercadorias, é necessário tornar realidade um sistema logístico inteligente e integrado, em que o desenvolvimento de portos e terminais intermodais é um elemento fundamental. Por último, a tendência para a urbanização descrita anteriormente tornará a transição para modos de transporte mais ecológicos especialmente importante no contexto do transporte urbano.
47. A infra-estrutura deveria ser devidamente mantida e as obras de beneficiação deveriam ser coordenadas, o que permite reduzir os acidentes e os custos de exploração, bem como o congestionamento, a poluição e o ruído. Por outro lado, deveria ser prevista uma nova infra-estrutura, beneficiando de prioridade, com vista a otimizar as vantagens socioeconómicas, tendo em conta as externalidades e os efeitos na rede total.

4.3. Reforço da sustentabilidade ambiental dos transportes

48. A satisfação dos objectivos da EDS da UE e a redução dos impactos ambientais dos transportes implicam progressos em relação a uma série de objectivos de política do ambiente. A diminuição do consumo de recursos não renováveis é essencial relativamente a todos os aspectos dos sistemas de transporte e à sua utilização. As consequências ambientais indesejadas da actividade de transporte exigirão novas medidas, nomeadamente relativas ao ruído, às emissões atmosféricas poluentes e às emissões de gases com efeito de estufa. A legislação da UE estabelece requisitos em muitas destas áreas, mas estes deverão ser avaliados e actualizados no futuro.
49. No que respeito a certos aspectos, atendendo ao longo prazo requerido para efectuar a mudança, são necessárias estratégias de longo prazo que dêem garantias aos diversos agentes do mercado. Na preparação do futuro do sistema de transportes devem ter-se em conta todos os elementos relacionados com a sustentabilidade, ou seja, com o funcionamento dos meios de transporte (emissões, ruído), bem como com a oferta de infra-estrutura (ocupação de terrenos, biodiversidade).

4.4. Manter a UE na vanguarda dos serviços e das tecnologias de transporte

50. A inovação tecnológica contribuirá de forma significativa para a solução dos desafios enfrentados pelos transportes. As novas tecnologias proporcionarão serviços inovadores e mais confortáveis aos passageiros, reforçarão a segurança e reduzirão os impactos ambientais. O recurso a «infra-estruturas flexíveis», nomeadamente sistemas de transporte inteligentes para o modo rodoviário (STI³¹) e sistemas de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS³²) e aéreo (programa SESAR no âmbito do Céu Único Europeu³³), em associação com o Galileo, pode permitir otimizar a utilização da rede e reforçar a segurança; as tecnologias inovadoras aplicadas aos veículos podem permitir diminuir as emissões, reduzir a dependência em relação ao petróleo e aumentar o conforto.

³¹ COM(2008) 886 e COM(2008) 886/2.

³² COM(2005) 903.

³³ Decisão 2009/820/CE do Conselho.

51. O desenvolvimento de soluções tecnológicas para o transporte sustentável é igualmente importante em termos de promoção do crescimento e de defesa dos postos de trabalho. O envelhecimento da população pode comprometer a posição concorrencial da Europa na economia mundial e a sua capacidade de manter padrões de vida elevados. Para enfrentar este desafio, será especialmente importante para a economia da UE aumentar a sua produtividade, designadamente mediante a manutenção de um sistema de transportes eficiente e o reforço do investimento em I&D.
52. A Europa é líder mundial em inúmeros sectores relacionados com os transportes, nomeadamente infra-estrutura, fabrico de equipamentos de transporte, serviços de transporte e logística. Tendo em conta o aumento previsto da concorrência mundial, a manutenção e o reforço desta liderança são um factor essencial para a preservação da competitividade global da economia da UE, constituindo igualmente uma oportunidade de o sector dos transportes europeu servir mercados novos e em expansão.

4.5. Protecção e desenvolvimento do capital humano

53. O sistema de transportes será objecto de mudanças substanciais devido à prossecução da abertura do mercado e à inovação. A competitividade da economia da UE e a resiliência das empresas de transporte dependem da capacidade de adaptação à inovação e às novas necessidades do mercado. A concorrência e a inovação tiveram um impacto positivo no mercado laboral do sector dos transportes. Os trabalhadores de certos segmentos deste sector poderão, todavia, ser afastados dos seus postos de trabalho na sequência do ajustamento a um contexto económico e energético radicalmente diferente. Importa garantir que tal mudança seja devidamente prevista e gerida, para que a modificação das condições seja igualmente uma fonte de novos empregos e para que os trabalhadores do sector dos transportes possam participar no processo e reagir a este. Tal objectivo pode ser alcançado através de uma série de instrumentos, nomeadamente informação e consulta dos trabalhadores, diálogo social, identificação precoce de situações de escassez de competências³⁴, formação, bem como da garantia de que as eventuais reestruturações serão levadas a cabo de uma forma socialmente responsável. A protecção social e os serviços públicos deveriam proporcionar uma rede de segurança para facilitar o ajustamento. Deveriam igualmente ser tidas em conta considerações relacionadas com o género, para facilitar o acesso das mulheres a empregos no sector dos transportes.
54. É igualmente necessário garantir a manutenção ou a melhoria das condições laborais. As diferenças de direitos e de condições sociais entre os Estados-Membros não deveriam traduzir-se num nivelamento por baixo nem tornar-se um factor de competitividade, atendendo à crescente mobilidade transfronteiras dos trabalhadores do sector dos transportes.

³⁴ Cf. Comunicação da Comissão «Novas Competências para Novos Empregos: Antecipar e adequar as necessidades do mercado de trabalho e as competências» - COM(2008) 868.

4.6. Preços inteligentes que funcionam como os sinais de trânsito

55. No sector dos transportes, como em qualquer outro, a eficiência económica só é possível se os preços reflectirem todos os custos – internos e externos – efectivamente gerados pelos utentes. Ao fornecerem informações sobre a escassez relativa de bens ou serviços, os preços transmitem dados essenciais aos agentes económicos. O sistema de transportes beneficiaria especialmente de uma melhoria dos sinais fornecidos pelos preços. É rara a existência de uma diferenciação tarifária entre a utilização da rede rodoviária nas horas de ponta e nas horas de tráfego reduzido. De igual modo, não existe incentivo económico à utilização de veículos mais silenciosos, de modos de transporte mais seguros ou de meios mais ecológicos.
56. Os operadores dos transportes e os cidadãos nem sempre estão aptos a identificar, entre diversas alternativas de transporte, a mais adequada para a economia e para o ambiente, mas se dispusessem de uma tarifação correcta das externalidades para todos os modos e meios de transporte tomariam a decisão certa, ao optarem pela solução menos dispendiosa.
57. É provável que a próxima década seja de transição para o sistema de transportes. Surgirão novas práticas e novas tecnologias; serão realizados investimentos a longo prazo, nomeadamente em infra-estrutura. A Europa terá de viver durante muito tempo com estas opções, sendo por conseguinte essencial que elas sejam orientadas por sinais de preços correctos.

4.7. Planeamento atento aos transportes: melhoria da acessibilidade

58. A introdução de um sistema de tarifação correcto contribuirá para ter melhor em conta os custos dos transportes nas decisões de localização; contudo, subsiste o risco de os custos dos transportes não serem devidamente tomados em consideração por parte dos responsáveis pelo planeamento e de a disponibilidade de soluções de transporte pouco dispendiosas ser considerada um dado adquirido.
59. Muitos serviços públicos têm sido progressivamente centralizados com vista a um aumento da sua eficiência. As distâncias entre os cidadãos e os prestadores de serviços (escolas, hospitais, centros comerciais) têm aumentado. As empresas têm seguido a mesma tendência, mantendo um número mais reduzido de centros de produção, armazenagem e distribuição. A tendência para a concentração de actividades gerou uma vasta onda de mobilidade «forçada», devido a um agravamento das condições de acesso.
60. Quando tomarem decisões em matéria de ordenamento do território ou de implantação das suas actividades, os poderes públicos e as empresas deverão ter em conta as consequências das suas opções em termos de necessidades de transporte de clientes e de pessoal, bem como de mercadorias. Um planeamento racional deverá igualmente facilitar a integração sem descontinuidades dos diversos modos de transporte.
61. As necessidades de transporte podem igualmente ser reduzidas mediante um aumento da acessibilidade «virtual» através das tecnologias da informação (teletrabalho, administração pública em linha, saúde em linha, etc.). São ainda limitados os elementos disponíveis sobre o efeito destas práticas, mas,

aparentemente, a sua capacidade de substituir as deslocações é significativa e, contudo, inexplorada. Por outro lado, a facilitação dos contactos poderá incentivar as pessoas a viverem mais longe do local de trabalho e as empresas a dispersarem as suas actividades. O resultado líquido poderá ser um menor número de deslocações de carácter profissional, que terão todavia tendência a tornar-se mais longas. De qualquer modo, o teletrabalho tem a grande vantagem de proporcionar flexibilidade na escolha do momento da deslocação, reduzindo assim o congestionamento de forma significativa³⁵.

5. POLÍTICAS A FAVOR DE UM SISTEMA DE TRANSPORTES SUSTENTÁVEL

62. Se a secção anterior propõe os grandes objectivos para a futura política de transportes, a presente secção apresenta certas sugestões sobre a forma como os instrumentos políticos disponíveis poderiam ser utilizados para alcançar esses objectivos e dar resposta ao desafio da sustentabilidade.

5.1. Infra-estrutura: manutenção, desenvolvimento e integração de redes modais

63. O funcionamento otimizado do sistema de transportes exige a integração e a interoperabilidade plenas das diferentes partes da rede, bem como a interligação entre diversas redes (modais). Para a consecução deste objectivo, são essenciais os nós, que constituem os centros logísticos da rede e oferecem possibilidades de interligação e escolha para o transporte de mercadorias e de passageiros. As plataformas intermodais e de transbordo deveriam ser promovidas e desenvolvidas, quando existe um potencial de consolidação e optimização dos fluxos de passageiros e de mercadorias. Será esse o caso de zonas com elevada actividade de transporte de passageiros e mercadorias, nomeadamente zonas urbanas, e de intersecção de corredores com forte volume de tráfego.

64. A expansão bem orientada da infra-estrutura contribuirá para evitar o congestionamento e as perdas de tempo. Neste contexto, a infra-estrutura deve ser devidamente planeada e beneficiar de prioridade com vista a optimizar as cadeias de transporte e a rede de transportes global. Para além da supressão dos estrangulamentos, será essencial identificar corredores verdes para reduzir o congestionamento e a poluição ambiental. Os projectos de infra-estrutura incluem os sistemas europeus de navegação mundial por satélite (Galileo e EGNOS), que completarão as redes «tradicionais» e melhorarão a sua exploração.

65. Tomando por base a experiência adquirida com a aplicação das Directivas AIA e AAE³⁶, deveriam ser adoptadas metodologias comuns e admitidas hipóteses semelhantes nas apreciações de projectos de infra-estrutura multimodais e, eventualmente, de interesse para diversos países³⁷. São necessários dados e

³⁵ *TRANSvisions: Report on Transport Scenarios with a 20 and 40 Year Horizon.* http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2009_future_of_transport/20030331_transvisions_task_1_final_report.pdf.

³⁶ Directiva relativa à avaliação ambiental estratégica (2001/42/CE) e Directiva relativa à avaliação de impacto ambiental (85/337/CEE, com a redacção que lhe foi dada pelas Directivas 97/11/CE e 2003/35/CE).

³⁷ Neste contexto, a Comissão adoptará orientações ambientais relativas à expansão portuária, conforme previsto no Livro Azul relativo a uma política marítima integrada (COM(2007) 575).

indicadores comuns, começando pelos relativos ao tráfego e ao congestionamento. Esta metodologia contribuirá para a selecção de projectos com base em índices de custo-benefício comparáveis e a tomada em consideração de todos os elementos pertinentes: impactos socioeconómicos, contribuição para a coesão e efeitos na rede global de transportes.

66. A nova infra-estrutura é dispendiosa e uma utilização otimizada das instalações existentes já permite alcançar inúmeros resultados com recursos mais limitados. Este objectivo exige a gestão, a manutenção, a modernização e a reparação adequadas da vasta rede de infra-estruturas que, até à data, tem conferido à Europa uma vantagem concorrencial. A modernização da infra-estrutura existente – igualmente através de sistemas de transporte inteligentes – constitui, em muitos casos, a forma menos dispendiosa de reforçar o desempenho global do sistema de transportes.
67. Até à data, a infra-estrutura foi essencialmente concebida para utilização conjunta por veículos de transporte de passageiros e de mercadorias, mas o crescimento do tráfego e o congestionamento que lhe está associado, nomeadamente nas cidades e em torno destas, provocaram conflitos entre o transporte de passageiros e o transporte de mercadorias. Sempre que os volumes de tráfego o justifiquem, deveria ponderar-se a possibilidade de oferecer infra-estruturas exclusivas para passageiros e para mercadorias, quer sob a forma de corredores reservados ao transporte de mercadorias quer mediante o estabelecimento de regras de prioridade «inteligentes». Em geral, é possível conseguir uma utilização mais eficiente da infra-estrutura quando os utentes têm perfis semelhantes (cargas, velocidades, etc.).
68. Graças à longa orla costeira da Europa e ao grande número de portos que acolhe, o sector marítimo constitui uma alternativa preciosa aos transportes terrestres. A plena realização do espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras³⁸ e da estratégia de transporte marítimo para 2018³⁹ pode permitir tornar realidade as «auto-estradas do mar» e explorar o potencial do transporte marítimo intracomunitário de curta distância. As operações logísticas que utilizam as sinergias existentes entre os transportes marítimo e ferroviário e/ou o transporte fluvial têm também grandes potencialidades de desenvolvimento.
69. São essenciais sistemas de informação para a supervisão de cadeias de transporte complexas que envolvem diversos intervenientes, bem como para a informação dos utentes dos transportes sobre as opções disponíveis e alternativas e sobre eventuais perturbações. Os documentos de transporte e os bilhetes deverão passar a ser electrónicos e multimodais, preservando simultaneamente a privacidade dos dados pessoais. As questões relativas à responsabilidade, à resolução de litígios e ao tratamento de queixas em toda a cadeia de transportes devem ser clarificadas e racionalizadas. Devem ser desenvolvidas soluções TIC em apoio à melhoria da gestão e da integração dos fluxos de transporte.

³⁸ COM(2009) 10 e COM(2009) 11.

³⁹ «Objectivos estratégicos e recomendações para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018» (COM(2009) 8).

5.2. Financiamento: encontrar recursos para a garantia de transportes sustentáveis

70. A transição para uma economia menos dependente do carbono imporá uma revisão substancial do sistema de transportes. Este objectivo exigirá um financiamento considerável e bem coordenado, mas os recursos necessários não serão fáceis de encontrar: a actual crise económica está a exercer pressão nas finanças públicas e é provável que seja seguida de uma fase de consolidação orçamental. O envelhecimento absorverá cada vez mais financiamentos públicos para pensões e cuidados de saúde.
71. Os transportes geram um volume substancial de receitas para os orçamentos públicos. Os impostos sobre a energia ascendem a 1,9% do PIB, correspondendo na sua maioria a impostos sobre os combustíveis para o transporte rodoviário e sobre os automóveis particulares. Uma percentagem adicional de 0,6% do PIB é cobrada sob a forma de impostos sobre os veículos⁴⁰. Para além dos impostos, existem igualmente portagens e direitos de uso cobrados pela utilização de certas infra-estruturas. Por conseguinte, os utentes dos transportes já pagam montantes significativos, mas o preço que lhes é cobrado tem muitas vezes pouca ligação com os custos reais para a sociedade das suas opções.
72. O investimento na infra-estrutura de transporte é essencialmente financiado por fundos públicos que, frequentemente, cobrem igualmente cerca de 50% dos custos de exploração dos serviços de transporte público. O recurso ao financiamento público, aliado a fontes de pagamento pelos utentes, justifica-se com base em vantagens socioeconómicas mais vastas (nomeadamente desenvolvimento regional, bens públicos). Estas vantagens deveriam ser apreciadas através de métodos de avaliação de projectos progressivamente harmonizados a nível da UE. Os custos de infra-estrutura totais no sector dos transportes rodoviários – ou seja, custos fixos e manutenção – estimam-se em cerca de 1,5% do PIB⁴¹.
73. De acordo com as estimativas disponíveis – relativas aos transportes rodoviários – os custos externos mais comuns ascendem a 2,6% do PIB⁴². Estes custos são geralmente pagos por todos os cidadãos e, por conseguinte, perdem a relação com as externalidades, pelo que o efeito de incentivo e as vantagens dos sinais de preços se extinguem. O princípio do poluidor-pagador, consagrado no Tratado⁴³, não é sistematicamente respeitado.
74. No ano passado, a Comissão propôs uma estratégia gradual de internalização dos custos externos em todos os modos de transporte⁴⁴ que contempla, nomeadamente, a inclusão da aviação no regime de comércio de licenças de emissão da UE a partir de 2012⁴⁵ e a internalização de custos associados aos veículos pesados de mercadorias.

⁴⁰ Eurostat (2008), *Taxation trends in the European Union*, edição de 2008.

Comissão Europeia, *Excise Duty Tables, Tax Receipts – Energy products and Electricity*, Julho de 2008.

⁴¹ Cf. *Project UNITE for EC 5th FP*, por C. Nash et al., ITS Universidade de Leeds.

⁴² Ver nota de rodapé 42. O cálculo inclui os custos relacionados com o congestionamento, os acidentes, a poluição atmosférica, o ruído e o aquecimento do planeta.

⁴³ N.º 2 do artigo 174.º do Tratado CE.

⁴⁴ COM(2008) 435.

⁴⁵ Em 2006, foi apresentada uma proposta da Comissão sobre as actividades da aviação e a directiva que dela resultou foi adoptada em Novembro de 2008.

Se necessário, esta estratégia será complementada por medidas dos Estados-Membros e das organizações internacionais, garantindo que os custos de utilização incluam as externalidades pertinentes para todos os modos e veículos. O desenvolvimento de tecnologias – por exemplo unidades de bordo e sistemas mundiais de determinação da posição para efeitos de pagamento de portagens – facilitará a aplicação futura desta estratégia. É provável que, de qualquer modo, se revelem necessárias taxas de internalização, para complementar as receitas provenientes da tributação energética, uma vez que os impostos especiais sobre o consumo de derivados do petróleo deverão diminuir com a difusão mais ampla de veículos que utilizam fontes alternativas de energia.

75. É igualmente previsível que o sector dos transportes tenha de se autofinanciar cada vez mais, igualmente no que respeita à infra-estrutura. As taxas associadas ao congestionamento, que correspondem ao custo da escassez de infra-estrutura, podem constituir uma boa indicação das necessidades de capacidade adicional e proporcionar financiamento para a expansão da infra-estrutura ou para soluções de transporte alternativas.

5.3. Tecnologia: como acelerar a transição para uma sociedade menos dependente do carbono e liderar a inovação mundial

76. A ciência e a indústria participam já activamente na procura de soluções para a segurança dos transportes, a dependência em relação aos combustíveis, as emissões dos veículos e o congestionamento da rede. Tendo em conta as tendências mencionadas no que respeita à população mundial e ao número de veículos em circulação à escala mundial, é premente operar uma transição tecnológica para veículos com poucas ou nenhuma emissões e desenvolver soluções alternativas de transporte sustentável. A Europa deve preparar o caminho para uma mobilidade sustentável, se possível oferecendo soluções válidas à escala mundial e que possam ser exportadas para outras regiões do mundo.
77. No que respeita às tecnologias promissoras, os responsáveis políticos devem criar as condições-quadro necessárias para a sua introdução no mercado, sem conceder vantagens indevidas a nenhuma tecnologia específica. Este objectivo exige, nomeadamente, o estabelecimento de normas abertas, a garantia de interoperabilidade, o aumento das despesas em I&D relacionadas com tecnologias que não estão ainda preparadas para serem aplicadas no mercado, a definição de um quadro jurídico e regulamentar claro (nomeadamente para questões de responsabilidade e de privacidade) e a promoção de exemplos das melhores práticas.
78. O instrumento político mais importante será provavelmente o estabelecimento de normas. A transição para um sistema de transportes inovador e integrado só será rápida e bem sucedida se forem introduzidas normas abertas para novas infra-estruturas e novos veículos, bem como outros dispositivos e equipamentos necessários. O estabelecimento de normas deverá ter por objectivo equipamentos interoperáveis, seguros e de fácil utilização. Este aspecto é importante não só do ponto de vista do mercado interno como do da promoção das normas europeias à escala internacional. Os progressos dos sistemas de transporte inteligentes ou dos sistemas alternativos de propulsão de veículos poderão oferecer um êxito comparável ao da tecnologia GSM. Os responsáveis políticos devem assegurar, todavia, que o

processo de estabelecimento de normas evite a introdução de obstáculos à entrada no mercado e ao desenvolvimento de tecnologias alternativas.

79. Um outro instrumento político consiste em promover as despesas em I&D relacionadas com a mobilidade sustentável, por exemplo através da iniciativa europeia a favor de automóveis respeitadores do ambiente⁴⁶ e de iniciativas tecnológicas conjuntas⁴⁷. Os novos sistemas de transporte e as novas tecnologias para veículos deverão ser inicialmente aplicados enquanto projectos de demonstração, para avaliar a sua exequibilidade e viabilidade económica. Será igualmente necessária uma intervenção pública a diversos níveis do desenvolvimento da infra-estrutura de apoio a veículos novos, por exemplo redes inteligentes para veículos eléctricos ou redes de distribuição de hidrogénio. Muito resta ainda fazer para acelerar a integração de aplicações já disponíveis no nosso sistema de transportes. Por último, as regras relativas aos auxílios estatais constituirão também um importante instrumento político destinado a favorecer o desenvolvimento de novas tecnologias e de modos de transporte alternativos.

5.4. Quadro legislativo: continuar a promover a abertura do mercado e a favorecer a concorrência

80. A UE iniciou um processo de abertura de mercado, que já se revelou um êxito nos casos em que se encontra mais avançado. Consequentemente, um número crescente de empresas opera nos diversos mercados nacionais e modos de transporte, o que beneficia o desempenho económico global e o emprego na UE. Porém, nos mercados parcialmente abertos corre-se o risco de os operadores que trabalham em ambientes protegidos subsidiarem as suas operações nos mercados liberalizados.
81. A plena realização do mercado interno, com um controlo estrito da aplicação das regras de concorrência, é essencial, devendo incluir igualmente uma simplificação administrativa destinada a reduzir encargos desnecessários para as empresas de transporte. Tomando por base os progressos alcançados no domínio dos transportes aéreo e rodoviário, a adopção de novas regras para a abertura dos mercados, associada a um controlo eficaz da aplicação da legislação em vigor, revestir-se-á de especial importância para o sector ferroviário.
82. Simultaneamente, o quadro regulamentar deve evoluir no sentido de obrigações ambientais harmonizadas, da supervisão eficaz e da protecção uniforme das condições laborais e dos direitos dos utentes. O quadro legislativo deverá garantir condições de concorrência equitativas e que esta não comprometa as normas de segurança, as condições laborais e os direitos dos utentes, com especial destaque para as pessoas com mobilidade reduzida e com necessidades especiais. Simultaneamente, as normas ambientais devem convergir «para cima» e não para o menor denominador comum.
83. Os grandes operadores logísticos multimodais possuem os conhecimentos e os recursos necessários para realizarem investimentos que envolvem tecnologias

⁴⁶ COM(2008) 800.

⁴⁷ A título de exemplo, prevê-se que a nova iniciativa tecnológica conjunta «CLEAN SKY» desenvolva tecnologias inovadoras, que reduzem de forma significativa o impacto dos transportes aéreos no ambiente. Reunirá projectos financiados pela UE e as principais partes interessadas do sector industrial.

avanzadas e para participarem em projectos de parceria público-privada (PPP), mas os poderes públicos devem garantir que não seja impedido o acesso de terceiros à infra-estrutura. A eventual criação de gestores de infra-estruturas transnacionais seria uma evolução positiva, que permitiria reduzir os atritos ainda existentes.

5.5. Comportamento: educar, informar e implicar

84. As campanhas de educação, informação e sensibilização desempenharão um papel importante, influenciando o comportamento futuro dos consumidores e promovendo opções de mobilidade sustentável. As políticas de transportes exercem um impacto muito directo nas nossas vidas e tendem a ser altamente controversas: os cidadãos deveriam ser mais bem informados sobre a justificação das decisões políticas e sobre as alternativas disponíveis. Uma melhor compreensão dos desafios futuros é uma condição prévia para a aceitação pública das soluções.
85. É possível garantir uma melhor participação pública no planeamento dos transportes mediante recurso a instrumentos de participação, nomeadamente consultas públicas, inquéritos e representação das partes interessadas nos processos decisórios.
86. Os trabalhadores do sector dos transportes e os parceiros sociais sectoriais deverão ser informados e consultados sobre o desenvolvimento, a aplicação e o acompanhamento da política de transportes e das medidas conexas, quer a nível sectorial quer empresarial.

5.6. Governação: acção eficaz e coordenada

87. O sistema de transportes envolve interações complexas entre factores políticos, económicos, sociais e técnicos. O sector só pode prosperar se os responsáveis políticos forem capazes de oferecer aos operadores do mercado um planeamento eficiente, um financiamento adequado e um quadro regulamentar adequado.
88. Esta tarefa constitui um desafio, na medida em que exige uma coordenação política entre diferentes organismos e a diversos níveis. A política europeia de transportes constitui um exemplo do que precede: o seu êxito depende, em larga medida, das suas modalidades de aplicação e da forma como é complementada por medidas decididas a outros níveis de poder. Existem dois domínios, pelo menos, em que as vantagens de uma coordenação eficaz, para além das acções actualmente desenvolvidas a nível da UE, merecem um destaque:
- **Normas e interoperabilidade.** Nos próximos anos, serão desenvolvidas inúmeras tecnologias e práticas regulamentares inovadoras para enfrentar os desafios relacionados com os transportes. Será necessária uma coordenação para garantir a interoperabilidade dos equipamentos e evitar a proliferação de sistemas nacionais diferentes, nomeadamente regras e normas relativas às portagens, aos STI ou ao acesso a zonas congestionadas.
 - **O desafio urbano.** Por razões de subsidiariedade, o papel da UE na regulamentação dos transportes urbanos é limitado. Além disso, a maioria dos transportes começam e acabam em cidades e as questões de interligação e normalização não param nos limites das cidades. A cooperação a nível da UE pode permitir que as autoridades urbanas tornem os seus sistemas de transporte

mais sustentáveis. A UE pode dar o exemplo numa série de actividades e domínios e continuar a promover e a apoiar projectos de demonstração e o intercâmbio de melhores práticas, nomeadamente através do 7.º programa-quadro e dos programas da política de coesão. Acresce ainda que a UE pode proporcionar um quadro que facilitará a adopção de medidas pelas autoridades locais.

5.7. A dimensão externa: necessidade de a Europa se exprimir em uníssono

89. O sector dos transportes é cada vez mais internacional. A política europeia de transportes deve, por conseguinte, ter uma projecção internacional para garantir o reforço da integração com os países vizinhos e promover os interesses económicos e ambientais da Europa no contexto mundial.
90. O reforço da integração económica e os fluxos migratórios provenientes dos países vizinhos e do continente africano serão um dos principais desafios que a Europa terá de enfrentar no futuro. Deve continuar a promover-se a cooperação internacional no domínio dos transportes para estabelecer a interligação necessária entre os principais eixos de transporte destas regiões, o que contribuirá para garantir um desenvolvimento sustentável nos países vizinhos e no continente africano.
91. De facto, o desenvolvimento da Rede Nuclear Regional do Sudeste da Europa, precursora das RTE-T, é crucial para a estabilidade e a prosperidade económica do Sudeste da Europa e reforçará igualmente as relações com os países candidatos e potenciais candidatos da região. Além disso, os planos de acção da política europeia de vizinhança (PEV), bem como os acordos bilaterais de parceria e cooperação, contêm importantes capítulos sobre a cooperação no domínio da política de transportes, nomeadamente a adopção, a níveis variáveis, de legislação da UE em matéria de transportes pelos países da PEV. As relações da UE com os países orientais da PEV, bem como com a Bielorrússia, no domínio dos transportes incluem igualmente planos ambiciosos de ampliação da RTE-T.
92. À escala mundial, a UE já é actualmente um importante organismo de normalização. Para citar apenas alguns exemplos, as normas EURO de emissão para os veículos rodoviários e o sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS) estão a ser cada vez mais adoptados fora da Europa. Esta evolução deve ser apoiada nos fóruns internacionais. O papel internacional da UE é especialmente importante para os transportes marítimo e aéreo, que são sectores de carácter intrinsecamente mundial. Para manter uma posição proeminente nestes mercados nos próximos 40 anos, a Europa deve exprimir-se em uníssono nas instâncias que reúnem Governos, representantes da indústria e autoridades reguladoras à escala mundial.

6. PRÓXIMAS ETAPAS

93. A Comissão incita todas as partes interessadas a participarem no exercício de consulta lançado pela presente comunicação⁴⁸. As opiniões sobre o futuro dos

⁴⁸ As orientações sobre a forma de participar na consulta encontram-se disponíveis no sítio Web da DG TREN: http://ec.europa.eu/transport/strategies/2009_future_of_transport_en.htm.

transportes e sobre eventuais opções políticas deverão ser enviadas, até 30 de Setembro de 2009, para a caixa do correio: tren-future-of-transport@ec.europa.eu⁴⁹.

94. Os resultados das consultas supramencionadas serão apresentados numa conferência das partes interessadas, a realizar no Outono de 2009. Com base nas respostas recebidas das partes interessadas, bem como do Parlamento Europeu e do Conselho, a Comissão publicará um Livro Branco em 2010, que estabelecerá as medidas políticas a adoptar na década de 2010-2020.

⁴⁹ As contribuições serão publicas na Internet. É importante ler a declaração de privacidade específica apensa a esta consulta para obter informações sobre a forma como os dados pessoais e as contribuições serão tratados. As organizações profissionais são convidadas a inscrever-se no registo dos representantes de interesses da Comissão (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Este registo foi criado no âmbito da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, com o objectivo de facultar à Comissão e ao grande público informações sobre os objectivos, o financiamento e as estruturas dos representantes de interesses.