



Bruxelas, 17.12.2013  
SWD(2013) 529 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização  
de recursos**

{ COM(2013) 913 final }  
{ SWD(2013) 524 final }  
{ SWD(2013) 525 final }  
{ SWD(2013) 526 final }  
{ SWD(2013) 527 final }  
{ SWD(2013) 528 final }

## 1. CONTEXTO GERAL

Em 2010, a estratégia Europa 2020<sup>1</sup> para um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável sublinhava a importância de se criar um sistema de transportes europeu modernizado e sustentável e a necessidade de se prestar também especial atenção à dimensão urbana dos transportes. O Livro Branco dos Transportes, de 2011<sup>2</sup>, referia a possibilidade de um quadro europeu de apoio aos planos de mobilidade urbana.

## 2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Apesar das políticas e da legislação em vigor da UE que incidem em domínios relacionados com a mobilidade urbana, a segurança rodoviária, as alterações climáticas, a qualidade do ar e o ruído, e das medidas conexas adotadas nos Estados-Membros, muitas cidades da Europa continuam a enfrentar desafios comuns. Debatem-se com problemas de congestionamento e acessibilidade, com a falta de mobilidade contínua em toda a RTE-T, os acidentes de viação nas vias urbanas, a poluição do ar, as emissões de CO<sub>2</sub> e a poluição sonora.

O principal problema é que os objetivos da UE que são fundamentais para um sistema de transportes competitivo e sustentável — ou seja, uma mobilidade contínua em toda a RTE-T, maior segurança rodoviária, redução das emissões de CO<sub>2</sub> e da poluição sonora e melhor qualidade do ar — estão em risco, devido à evolução dos transportes nas zonas urbanas. Por conseguinte, esta situação afeta negativamente o bem-estar dos cidadãos e a eficácia das empresas situadas nas zonas urbanas.

A causa primeira geral deste problema está ligada *às insuficiências da regulamentação a nível urbano e ao facto de os mecanismos de mercado serem, por si sós, incapazes de corrigir esta situação*. As insuficiências da regulamentação estão, elas próprias, relacionadas com o facto de muitas autoridades locais não serem eficazes na sua ação *devido à falta de uma estratégia integrada de mobilidade urbana*. Essas autoridades atuam separadamente em domínios específicos, sem necessariamente terem em conta eventuais sinergias ou conflitos entre esses domínios.

## 3. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

O direito de intervenção da UE no domínio dos transportes está consagrado nos artigos 90.º e 91.º do TFUE, que preveem uma política comum dos transportes, e no Título XVI, artigos 170.º e 171.º do TFUE, relativo às redes transeuropeias.

A necessidade de tomar medidas a nível da UE em matéria de mobilidade urbana está ligada ao facto de os sistemas de transporte urbano serem parte integrante do sistema europeu de transportes e, por conseguinte, serem também abrangidos pela política comum dos transportes. Como o transporte de pessoas e mercadorias tem, na maioria dos casos, início e fim numa cidade, a dimensão urbana da RTE-T não pode ser negligenciada.

A ação da UE no domínio da mobilidade urbana pode gerar valor acrescentado, ao oferecer às cidades europeias um quadro político mais coordenado para o planeamento integrado da mobilidade urbana, tornando assim as medidas destas mais eficazes. A UE pode enviar uma mensagem política clara que deve traduzir-se numa maior vontade política a nível nacional, regional e local. A UE pode ainda potenciar os resultados e intensificar os esforços em domínios como a difusão de informações e conhecimentos, a expansão da base de

---

<sup>1</sup> COM(2010) 2020 final

<sup>2</sup> COM(2011) 144

conhecimentos, o desenvolvimento de capacidades, o fornecimento de orientações práticas e de apoio às autoridades, a ligação em rede, a investigação e o intercâmbio das melhores práticas no domínio da promoção de estratégias integradas de mobilidade urbana.

Esta iniciativa tem muito em conta as circunstâncias locais e não impõe arbitrariamente medidas específicas às cidades. Será orientada para o apoio às autoridades nacionais, oferecendo-lhes um quadro para uma estratégia integrada de mobilidade urbana, no pleno respeito do princípio da subsidiariedade e das diversas estruturas organizacionais existentes a nível local.

#### **4. OBJETIVOS**

O objetivo geral consiste em *realizar plenamente o potencial das zonas urbanas* no contributo para um sistema de transportes mais competitivo e eficiente na utilização de recursos.

O objetivo específico consiste em *assegurar a adoção de uma estratégia integrada de mobilidade urbana* nas zonas urbanas da UE.

Os objetivos operacionais são os seguintes:

- Dotar as zonas urbanas da UE de um *quadro político* que englobe todas as vertentes políticas necessárias para garantir o estabelecimento, até 2020, de uma estratégia integrada de mobilidade urbana.
- Dotar as zonas urbanas da UE de um *quadro governativo* que englobe todos os procedimentos e processos necessários para garantir o estabelecimento, até 2020, de uma estratégia integrada de mobilidade urbana.

#### **5. OPÇÕES POLÍTICAS**

A consulta pública, as reuniões de peritos e das partes interessadas, uma investigação independente, a experiência de anteriores iniciativas e a sua própria análise permitiram que os serviços da Comissão definissem um conjunto de opções capazes de atingir o objetivo fundamental identificado no Livro Branco dos Transportes da UE:

##### **5.1. Opção 0B: Manutenção do *statu quo***

A UE apoiaria uma estratégia ascendente (manutenção do *statu quo*) de promoção de um planeamento integrado de mobilidade urbana. A Comissão manteria as atividades em curso.

Com esta estratégia, a Comissão continuaria a incentivar, com a sua ação, a adoção de PMUS, com destaque para um quadro político completo e um quadro mínimo de governação.

##### **5.2. Opção 1B: Recomendações não vinculativas sobre os PMUS**

A UE procuraria reforçar a criação e execução voluntárias de PMUS pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, fornecendo recomendações nesta matéria. As recomendações encorajariam os Estados-Membros a criarem quadros políticos nacionais de incentivo à criação e execução de PMUS nas suas zonas urbanas.

##### **5.3. Opção 2A: Criação obrigatória de PMUS em zonas urbanas definidas pelos Estados-Membros**

A UE tornaria obrigatória, para determinadas categorias de zonas urbanas, a criação e execução de PMUS pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Na opção 2A, os Estados-Membros definem livremente as zonas urbanas (designadamente com base na dimensão populacional) para as quais consideram ser necessário e obrigatório criar e executar PMUS, com vista a atingir o objetivo da presente iniciativa.

Este quadro obrigatório a nível da UE deveria assumir, por natureza, a forma de um instrumento jurídico. Para respeitar o princípio da subsidiariedade e ter em conta as diferentes situações das cidades e dos Estados-Membros, o instrumento adequado seria, neste caso, uma diretiva — e não um regulamento.

#### 5.4. Opção 3A: Criação obrigatória de PMUS em zonas urbanas definidas pela UE (quadro mínimo político e governativo)

A UE tornaria obrigatória, para determinadas categorias de zonas urbanas, a criação e execução de PMUS pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Na opção 3A, são definidas a nível da UE as zonas urbanas para as quais deve ser criado e executado um PMUS (por exemplo, com base na dimensão populacional).

Esta metodologia assente na obrigatoriedade abrangeria apenas os requisitos mínimos para o quadro político e governativo, como indicado no ponto 5.1.3. Por motivos idênticos aos apresentados para a opção 2A, a opção 3A assumiria a forma de uma diretiva.

#### 5.5. Panorama das opções consideradas e sua execução

Quadro 4: Opções Consideradas

(em todas as opções: quadro mínimo de governação)	A Quadro político MÍNIMO	B Quadro político COMPLETO
0) <b>Manutenção do <i>statu quo</i>:</b> I&D, financiamento, melhores práticas, campanhas, criação de capacidades a nível local	n.a.	<b>Opção 0B</b>
1) <b>Recomendações não vinculativas sobre os PMUS</b>	n.a.	<b>Opção 1B</b>
<b>Criação e execução obrigatórias de PMUS:</b>		
2) Compete aos Estados-Membros definir as zonas urbanas (por exemplo, com base na dimensão populacional) para as quais deve ser criado e executado um PMUS	<b>Opção 2A</b>	n.a.
3) São definidas a nível da UE as zonas urbanas para as quais deve ser criado e executado um PMUS (por exemplo, com base na dimensão populacional)	<b>Opção 3A</b>	n.a.

## 6. AVALIAÇÃO DE IMPACTO

### 6.1. Efeitos de cada opção na adoção de PMUS

Em comparação com o cenário de manutenção do *statu quo*, a estratégia de obrigatoriedade (opções 2A e 3A) deverá conduzir a um grau de adoção muito mais elevado de PMUS completos. A estratégia de facultatividade (opção 1B) conduz a um aumento mais moderado da adoção de PMUS completos, em função da situação local e dos incentivos oferecidos. Com a estratégia de obrigatoriedade, é razoável prever que o grau de adoção de PMUS na opção 3A seria ligeiramente mais elevado do que na opção 2A, dado que a definição, pela UE, das cidades que devem implementar PMUS asseguraria, em princípio, uma maior cobertura, pois essa definição estaria mais ligada à consecução do objetivo fundamental do Livro Branco dos Transportes: um sistema de transportes mais competitivo e eficiente na utilização de recursos.

## **6.2. Ligação entre a adoção de PMUS e o impacto económico, social e ambiental da presente iniciativa**

É razoável admitir que, quanto mais as cidades implementarem PMUS completos, maior será o potencial impacto económico/social/ambiental. Por conseguinte, nas secções seguintes, relativas à avaliação de impacto, defende-se que as opções 0B, 1B, 2A e 3A terão um efeito crescente no potencial impacto económico/social/ambiental.

## **6.3. Principais impactos económicos**

### *6.3.1. Congestionamento e livre circulação de pessoas e mercadorias*

As pessoas e as empresas instalam-se em zonas urbanas para terem acesso fácil ao local de trabalho, a serviços e a recursos. O congestionamento reduz essa acessibilidade e, por conseguinte, também a atratividade e as oportunidades de negócio do local. A criação e a execução de PMUS farão reduzir o congestionamento. O tempo de deslocação tornar-se-á mais previsível e o número de passageiros-hora e toneladas-hora perdidos diminuirá, permitindo que as famílias, o setor público e as empresas poupem tempo e dinheiro.

### *6.3.2. Rede RTE-T*

Dado que o tráfego urbano está estreitamente ligado ao tráfego nas cinturas e vias periféricas das cidades, os PMUS irão afetar igualmente a rede de transportes adjacente. A redução do congestionamento através de PMUS em zonas urbanas terá efeitos positivos na logística da RTE-T, ao melhorar o acesso às autoestradas, as ligações às principais plataformas de transporte (portos, aeroportos) situadas em zonas urbanas e a organização da logística urbana em geral.

### *6.3.3. Transferência modal*

A criação de PMUS terá um efeito positivo na transferência modal, dado que estes promovem as deslocações a pé, de bicicleta e em transporte público.

### *6.3.4. Investigação e inovação, desenvolvimento económico e competitividade da indústria da UE*

A definição de um quadro a nível da UE para os PMUS pode conferir à Europa uma posição de liderança na competência de planeamento integrado de mobilidade urbana e, conseqüentemente, reforçar a competitividade da indústria da UE. Além disso, o quadro para os PMUS pode gerar outros resultados positivos para a competitividade da indústria da UE, já que um dos objetivos de base dos PMUS é melhorar a eficiência, nomeadamente a eficiência económica, do transporte de pessoas e mercadorias.

### *6.3.5. Pequenas e médias empresas*

Prevê-se que o impacto global dos PMUS nas PME seja positivo, já que os custos de funcionamento da atividade económica nas cidades, relacionados, essencialmente, com o congestionamento, irão diminuir. Embora não seja possível quantificar o impacto global dos PMUS nas PME, pensa-se que os benefícios superem os custos, dada a redução do congestionamento e a maior acessibilidade e atratividade das cidades que dispõem de PMUS.

### *6.3.6. Impacto orçamental*

#### Custos administrativos

As autoridades locais, regionais e nacionais são afetadas, devido aos maiores custos administrativos da criação e execução de PMUS em comparação com os dos planos tradicionais de transporte e infraestruturas. A implementação de PMUS pode conduzir a

novos encargos administrativos, nomeadamente licenças suplementares para os fornecedores de serviços logísticos poderem entrar em zonas de acesso restrito numa determinada cidade.

#### Poupança nos custos

Por outro lado, as autoridades locais, regionais e nacionais poderão reduzir os seus custos graças ao estabelecimento e implementação de uma combinação mais coordenada, eficaz e eficiente de medidas no âmbito de um PMUS. Os resultados da primeira ronda dos planos de transporte local no Reino Unido indicam que os regimes integrados de transporte geram benefícios provavelmente significativos em relação aos custos e revelam-se economicamente eficientes.

### **6.4. Principais impactos sociais**

#### *6.4.1. Segurança rodoviária*

A adoção de medidas, no âmbito de um PMUS, destinadas a reforçar a segurança rodoviária irá reduzir os elevados custos dos acidentes de viação suportados pela sociedade e pelos cidadãos. Salvar vidas e reduzir o número de feridos graves constitui um investimento rentável, tendo em conta que, atualmente, os custos da manutenção do *statu quo* na UE, no que respeita aos acidentes de viação graves, ascendem a cerca de 2 % do PIB da UE<sup>3</sup>.

#### *6.4.2. Saúde*

A implementação de um PMUS e das suas medidas, como o estabelecimento de zonas de acesso restrito, terá repercussões nas emissões de poluentes atmosféricos. A melhoria da qualidade do ar reduzirá o número de pessoas que, tendo doenças respiratórias ou do coração, são afetadas pela poluição atmosférica e, por conseguinte, reduzirá as despesas de saúde. A adoção de medidas no âmbito de um PMUS, designadamente a limitação da velocidade ou o isolamento, conduzirá a uma redução da exposição ao ruído e, conseqüentemente, a uma redução das despesas de saúde, já que a exposição ao ruído faz aumentar o risco de doenças cardiovasculares. Por outro lado, a adoção de medidas destinadas a promover uma transferência modal em benefício das deslocações a pé e de bicicleta contribuirá para um estilo de vida mais ativo e reduzirá os níveis de obesidade.

#### *6.4.3. Emprego e inclusão social*

A adoção de medidas, no âmbito de um PMUS, para melhorar a acessibilidade dos centros económicos por via de investimentos irá melhorar a inclusão social dos cidadãos que vivem em zonas periurbanas, proporcionando-lhes um melhor acesso aos transportes públicos, ou seja, «aproximando» das suas casas os potenciais destinos para atividades económicas. A inclusão social dos cidadãos que não possuem automóvel será também melhorada graças à oferta de mais modos de transporte alternativos. A oferta de acesso a serviços e de oportunidades melhora a qualidade de vida dos cidadãos.

### **6.5. Principais impactos ambientais**

#### *6.5.1. Qualidade do ar*

A implementação de um PMUS e das suas medidas, como o estabelecimento de zonas de acesso restrito, terá repercussões nas emissões de poluentes atmosféricos. Melhorar a qualidade do ar é reduzir os danos ambientais e as despesas de saúde.

---

<sup>3</sup> World Report on Road Traffic Injury Prevention, OMS, 2004.

### 6.5.2. *Consumo de energia e emissões de gases com efeito de estufa (GEE) no domínio dos transportes, incluindo os eventuais efeitos territoriais*

A implementação de um PMUS e das suas medidas, como a promoção dos modos de transporte não motorizado e de alternativas ao automóvel e a oferta de um bom acesso aos transportes públicos, pode resultar na diminuição (do aumento) do consumo de energia e na redução das emissões de CO<sub>2</sub>. O CCI efetuou uma avaliação de impacto a nível da UE, centrada na dimensão territorial. Ponderando todas as potenciais medidas políticas no âmbito de um PMUS, a avaliação mostra que, em 2030, o potencial de redução das emissões de CO<sub>2</sub> a nível da UE se situa entre 7 % e 8,8 %, tomando como referência as projeções baseadas nas atuais tendências e políticas.

## **7. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES**

### **7.1. Eficácia**

Em comparação com o cenário de base (opção 0B), todas as outras opções ajudarão mais eficazmente a realizar o potencial das zonas urbanas de contributo para um sistema de transportes mais competitivo e eficiente na utilização de recursos, dado que todas elas estimulam a adoção de PMUS. No entanto, os efeitos das opções de obrigatoriedade (2A e 3A) serão mais fortes do que os da opção 1B, que estabelecerá recomendações não vinculativas sobre os PMUS, porque se pressupõe que a adoção destes planos atinge um nível mais elevado.

### **7.2. Eficiência**

Todas as opções são eficientes: apresentam uma boa relação benefício/custo. A diferença entre requisitos mínimos (opções 2A e 3A) e um conjunto completo de requisitos (opção 1B) para o quadro político de um PMUS não influencia significativamente este balanço. No entanto, como a estratégia de facultatividade dá mais liberdade às cidades para escolherem o quadro adequado, as partes interessadas alegam que é possível reduzir os encargos administrativos, atendendo à eventual redundância de requisitos legais, sem perda de eficácia. Por conseguinte, a opção 1B é, provavelmente, mais eficiente do que a opção 2A ou a opção 3A.

### **7.3. Coerência**

Todas as opções são coerentes com os objetivos políticos globais da UE. Todas elas proporcionam ganhos líquidos económicos, sociais e ambientais. Acresce que as opções 2A e 3A asseguram um quadro coerente para os PMUS, dado que determinadas cidades serão obrigadas a implementar o quadro de referência para os PMUS. Na opção 1B, este quadro de referência serve apenas de orientação, não sendo as cidades obrigadas a implementar todas as suas componentes. Pode, pois, concluir-se que, embora todas as opções sejam coerentes, as opções 2A e 3A são ligeiramente mais coerentes do que a opção 1B.

### **7.4. Apoio das partes interessadas**

Os inquiridos na consulta pública são, em grande medida, favoráveis a medidas de apoio da UE no contexto da opção 0. No entanto, apenas 29 % dos inquiridos registados defendem um quadro obrigatório para os PMUS nas cidades da UE (opções 2 e 3). Nas reuniões de consulta com as partes interessadas e os membros do Comité das Regiões, foi também expressado o apoio a uma estratégia não legislativa.

## **8. OPÇÃO PREFERIDA**

Com base na análise de impacto e na comparação das opções, conclui-se que a opção preferida é a 1B (recomendações não vinculativas sobre os PMUS com um conjunto completo de requisitos para o quadro político). A razão é que esta opção obtém a melhor pontuação global no que respeita a eficácia, eficiência, coerência e apoio das partes interessadas. As vantagens de uma estratégia de recomendações não vinculativas em relação a uma estratégia jurídica são múltiplas. É possível emitir orientações muito mais circunstanciadas para as cidades, daí resultando maior flexibilidade e maior eficácia. Além disso, é provável que a adesão de todas as categorias de partes interessadas seja mais elevada com a opção de facultatividade. Dada a grande diversidade de estratégias de mobilidade urbana a nível dos Estados-Membros e dada a reduzida disponibilidade atual de dados e estatísticas comparáveis, a estratégia de recomendações não vinculativas sobre a criação e execução de PMUS é, neste momento, a melhor forma de avançar.

## **9. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

Os serviços da Comissão acompanharão a implementação e a eficácia desta iniciativa através de um conjunto de instrumentos, incluindo a futura plataforma europeia dos planos de mobilidade urbana sustentável. Avaliarão, até 2020, a adoção de estratégias integradas de mobilidade urbana na União Europeia. Com base nestes elementos, ponderarão a necessidade de novas medidas.