

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão — Comunicação relativa a uma política portuária europeia

COM(2007) 616 final

(2009/C 27/11)

Em 18 de Outubro de 2007, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Comunicação da Comissão — Comunicação relativa a uma política portuária europeia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de Maio de 2008, sendo relator Jan Simons.

Na 446.ª reunião plenária, realizada em 9 e 10 de Julho de 2008 (sessão de 9 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 122 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE saúda a nova comunicação da Comissão relativa à política portuária, a qual propõe essencialmente instrumentos jurídicos não vinculativos. Congratula-se igualmente com a atenção dispensada, em geral, à instauração de um clima de investimentos estável, ao desenvolvimento sustentável dos portos, a um bom ambiente social nos portos e à aplicação consequente das disposições do Tratado.

1.2 A paisagem portuária europeia é cada vez mais variada quer pelo número de portos envolvidos quer pelo alcance das funções e dos serviços de cada um deles. Na opinião do CESE, a política portuária da UE deverá apoiar este processo induzido pelo mercado, por forma a que todos os portos europeus possam tirar partido de todo o seu potencial, de uma forma sustentável.

1.3 O CESE aplaude a iniciativa da Comissão de desenvolver uma rede de transporte ferroviário e convida os Estados-Membros a darem prioridade, sem prejudicar o transporte ferroviário de passageiros, a grandes projectos de ligação aos portos da infra-estrutura ferroviária transfronteiriça.

1.4 O CESE acolhe com agrado a iniciativa da Comissão de elaborar orientações para debelar as ambiguidades na aplicação da legislação ambiental da Comunidade ao desenvolvimento dos portos e recomenda a sua publicação ainda antes do fim de 2008.

1.5 A Comissão Europeia deveria adoptar medidas para facilitar as formalidades administrativas nos portos. O CESE saúda, por conseguinte, o seu propósito de propor, em 2008, a criação de um Espaço Europeu de Transporte Marítimo Sem Barreiras. A Comissão e, em especial, os Estados-Membros deveriam avançar com a modernização das formalidades aduaneiras e conferir-lhe a máxima prioridade política.

1.6 O CESE concorda com a Comissão que é possível reforçar a igualdade de condições entre os portos através da adopção de orientações sobre os auxílios estatais e a transparência das contas financeiras. Considera do mesmo modo úteis e elucidativas as orientações sobre a utilização de concessões, os serviços técnico-náuticos e os centros de recrutamento de mão-de-obra. Insta, por último, a Comissão a adoptar novas iniciativas para assegurar a concorrência leal entre os portos da UE e os portos vizinhos de países terceiros.

1.7 O CESE congratula-se com o objectivo da Comissão de promover e reforçar a cooperação entre as cidades e os seus portos. Exorta, em particular, a Comissão a organizar um estudo acurado sobre o impacto socioeconómico dos portos.

1.8 O CESE saúda a decisão da Comissão de incentivar os parceiros sociais europeus a criarem um comité europeu de diálogo social no sector portuário.

2. Introdução

2.1 Nos últimos dez anos, o CESE tem participado activamente no debate sobre uma política portuária comum para a UE. O seu valor acrescentado é muito considerável dado o papel fundamental dos portos marítimos para o desenvolvimento socioeconómico, a prosperidade e a coesão da União Europeia.

2.2 O CESE adoptou pareceres sobre o «Livro Verde relativo aos portos e às infra-estruturas marítimas» [COM(1997) 678 final] ⁽¹⁾ e sobre as duas propostas legislativas da Comissão Europeia de acesso ao mercado dos serviços portuários ⁽²⁾. Em 26 de Abril de 2007, adoptou ainda um parecer de iniciativa sobre uma política comum europeia para os portos marítimos ⁽³⁾. Dado o clima de confrontação que caracterizou o debate sobre a directiva dos serviços portuários, este parecer concentrou-se nos aspectos da política europeia para os serviços portuários mais propícios a um consenso entre as partes interessadas do sector.

⁽¹⁾ JO C 407 de 28.12.1998.

⁽²⁾ Pareceres do CESE sobre a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários — COM(2001) 35 final in JO C 48 de 21.2.2002, p. 122 e COM(2004) 654 final in JO C 294 de 25.11.2005, p. 25.

⁽³⁾ JO C 168 de 20.7.2007, p. 57.

3. Comunicação da Comissão Europeia sobre a política portuária europeia

3.1 A Comissão Europeia publicou em 18 de Outubro de 2007 uma comunicação sobre a política portuária europeia, que é o corolário de um processo de consulta às partes interessadas ao longo de um ano incluindo duas conferências e seis *workshops*. Esta comunicação releva da estratégia global da Comissão em matéria de política marítima e inscreve-se na nova Agenda do Transporte de Mercadorias.

3.2 O objectivo da nova política portuária europeia é promover um sistema portuário comunitário com capacidade para enfrentar as futuras necessidades da UE em matéria de transportes. Segundo a Comissão, os desafios que os portos têm diante de si incluem a procura de transportes internacionais, mudanças tecnológicas, emissões e alterações climáticas, o diálogo entre os portos, as cidades e as partes interessadas e, por fim, a reconciliação com a transparência, a concorrência e o acervo de regras comunitárias.

3.3 Em termos gerais, as propostas de acção política contidas na comunicação são uma simbiose entre a interpretação das disposições do Tratado e um plano de acção com novas medidas, quase todas de carácter não vinculativo.

3.4 Estas dizem respeito aos seguintes domínios:

- desempenho dos portos e ligações com o interior
- expansão da capacidade respeitando o ambiente
- modernização
- igualdade de condições — clareza para investidores, operadores e utentes
- diálogo estruturado entre portos e cidades
- trabalho portuário.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE congratula-se com a comunicação da Comissão por reconhecer a importância estratégica dos portos marítimos para o comércio interno e externo da UE e o seu contributo para o desenvolvimento económico e o emprego.

4.2 O CESE considera especialmente positivo que a Comissão não proponha medidas de intervenção mas preconize antes — dentro do âmbito das disposições estabelecidas pelo Tratado da UE — a instauração de um clima propício ao investimento estável, ao desenvolvimento sustentável dos portos e a um bom ambiente social nos portos.

4.3 O CESE constata também com agrado que a Comissão opta por instrumentos não vinculativos em alternativa à legislação, por um lado, e a uma abordagem caso a caso, pelo outro.

4.4 O CESE tem, todavia, várias observações e recomendações a fazer sobre os diversos capítulos da comunicação em apreço.

5. Observações na especialidade

5.1 O contexto económico e os desafios a enfrentar pelo sistema portuário europeu

5.1.1 O CESE toma nota da conclusão da Comissão de que a maior movimentação de carga contentorizada tem actualmente lugar em certos portos do Noroeste da Europa. Convém, contudo, ter presente que é maior a tendência para a participação de um número crescente de portos no mercado europeu de contentores do que para uma concentração do tráfego de mercadorias em apenas alguns portos. Os portos de contentores com maior crescimento em 2006 eram na sua maioria de pequena ou média dimensão e estavam localizados em várias zonas portuárias da Europa, o que significa que as zonas portuárias situadas a grande distância estão a concorrer cada vez mais entre si (*). A política portuária da UE poderá secundar este processo se garantir a todos os portos europeus a possibilidade de tirarem partido de todo o seu potencial.

5.1.2 Aos desafios enunciados pela Comissão o CESE aduziria o da globalização e da consolidação que caracterizam os sectores portuário e de transporte marítimo. Este fenómeno é sobretudo visível no mercado de contentores, mas também se faz sentir noutros mercados, como o tráfego «ro-ro», o transporte de carga geral e o tráfego de granéis. Os portos de mar europeus trabalham com grupos de transportes marítimos internacionais, mas surgiram entretanto grandes grupos de operadores de terminais que fornecem actualmente serviços em vários portos europeus. O desafio que se coloca a uma autoridade portuária é assegurar o empenhamento destes operadores globais, bem como o cumprimento dos objectivos de desenvolvimento do porto, no respeito das políticas europeias relevantes.

5.2 Desempenho dos portos e ligações com o interior (hinterland)

5.2.1 O CESE concorda com a Comissão quando afirma que a primeira opção para fazer face à crescente procura de capacidade portuária deve ser a optimização das instalações portuárias existentes e das rotas de acesso. O CESE é igualmente de opinião que, antes de passar ao desenvolvimento de novas infra-estruturas, é indispensável proceder a uma análise dos custos e benefícios que o mesmo representa para a sociedade. É preciso aqui ter em conta considerações de carácter económico, social e ambiental, que formam os pilares da Agenda de Lisboa da UE.

5.2.2 Tal como se explica acima, os mecanismos de mercado estão já a provocar uma maior diversificação dos portos europeus. Convinha promover uma abordagem ascendente em que as propostas de projecto serão designadas pelo órgão de gestão portuária, sempre que possível em colaboração com as autoridades nacionais e regionais.

(*) Numa perspectiva de longo prazo, a quota média europeia no mercado europeu de contentores dos portos na zona Hamburgo-Havre caiu de 61 % em 1975 para 48 % em 2003, ao passo que a quota do mercado dos portos da zona mediterrânica duplicou de 18 % em 1975 para 36 % em 2003. Além disso, o nível de concentração na Europa do tráfego de contentores (medido com base no coeficiente de Gini) tem vindo a aumentar constantemente desde 1990, o que aponta para um aumento dos pontos de entrada para o mercado europeu. Os portos de contentores com o maior crescimento (em termos relativos) eram, na sua maioria, de média e pequena dimensão e situavam-se em várias regiões europeias (Amesterdão, Sines, Rauma, Constança, Talin, Bremerhaven, Zeebrugge e Gdynia) — fonte: Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (ITMMA)/Universidade de Antuérpia. Este fenómeno contrasta fortemente com a situação nos EUA onde o nível de concentração dos portos teve um aumento espectacular durante o mesmo período. Fonte: Notteboom, T. (2007), Market report on the European seaport industry, que lança mão dos dados fornecido pelo Eurostat e por vários portos.

5.2.3 A Comissão poderá, todavia, lançar mão da avaliação intercalar da rede transeuropeia de transporte de 2010 para ajudar a resolver certos estrangulamentos nas ligações dos portos com o *hinterland*, mas com base em critérios objectivos.

5.2.4 O CESE solicita mais uma vez à Comissão que envide esforços para resolver os estrangulamentos que ainda persistem no *hinterland*, com recurso aos instrumentos previstos pela sua política geral de transportes, particularmente no atinente à navegação interior e ao transporte ferroviário. Muito especialmente os caminhos-de-ferro continuam a representar um obstáculo ao desempenho ideal dos portos e à sua integração em cadeias logísticas. Por este motivo, o CESE aplaude a iniciativa da Comissão de desenvolver uma rede de transporte ferroviário de mercadorias e convida os Estados-Membros a darem prioridade, sem prejudicar o transporte ferroviário de passageiros, a grandes projectos de ligação aos portos da infra-estrutura ferroviária transfronteiriça.

5.3 Expandir a capacidade respeitando o ambiente

5.3.1 O CESE aplaude a iniciativa da Comissão de publicar orientações sobre a aplicação da legislação comunitária em matéria de ambiente ao desenvolvimento portuário, até porque significa um avanço no debelar de algumas das ambiguidades criadas pela legislação comunitária, como as directivas «Aves» e «Habitats» e a directiva-quadro «Água». Dada a urgência do assunto, o CESE recomenda que estas directrizes sejam publicadas ainda antes do fim de 2008.

5.3.2 O CESE insta, por outro lado, a Comissão a ponderar medidas suplementares para reforçar o estatuto jurídico dos projectos de desenvolvimento portuário e simplificar a legislação em vigor, na linha do que descreveu mais minuciosamente no seu parecer de iniciativa na matéria ⁽⁵⁾.

5.3.3 Afirmando claramente que os sedimentos contaminados devem ficar sujeitos a tratamento adequado, o CESE recomenda que as propostas de legislativa pendentes que afectarão a gestão de massas de água e sedimentos, como é o caso da Directiva «Resíduos» e da «directiva derivada» da Directiva-Quadro «Água» ⁽⁶⁾, reconheçam que os sedimentos não contaminados devem ser considerados resíduos e não os sujeitem ao mesmo tratamento dos sedimentos contaminados, até porque as operações de dragagem de sedimentos não contaminados não introduzem nem acrescentam quaisquer substâncias poluentes às massas de água.

5.3.4 Por último, o CESE concorda com as propostas da Comissão no atinente à criação de meios portuários de recepção de resíduos e à redução das emissões para a atmosfera. Na opinião do CESE, é melhor deixar os incentivos económicos criados pelas taxas portuárias ao critério de cada um dos órgãos de gestão portuária, visto que estas medidas afectam a estrutura financeira dos portos que na Europa é muito variável.

⁽⁵⁾ Ver capítulo 4 do parecer de JO C 168 de 20.7.2007, p. 57 «Política comum europeia para os portos marítimos».

⁽⁶⁾ Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos (COM(2005) 667 final) e Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às normas de qualidade ambiental no domínio da política da água e que altera a Directiva 2000/60/CE (COM(2006) 397 final).

5.4 Modernização

5.4.1 O CESE saúda a anunciada apresentação de uma proposta legislativa para um Espaço Marítimo Comum sem Barreiras em 2008 e remete para as observações específicas que teceu já em vários dos seus pareceres ⁽⁷⁾.

5.4.2 O CESE insiste na sua recomendação de que a UE deve prosseguir os seus esforços de modernização das alfândegas e garantir que as suas políticas aduaneira, de segurança marítima, de segurança em geral, de saúde pública e qualidade do ambiente sejam adequadamente coordenadas e harmonizadas e não transfirmam desnecessariamente a responsabilidade dos governos para os portos.

5.4.3 O CESE apoia o desenvolvimento de «balcões únicos» e das iniciativas «e-maritime», «e-freight» e «e-customs», que beneficiarão plenamente das modernas tecnologias da informação e das comunicações (TIC). Crê, ao mesmo tempo, que as soluções que passam pelas TIC terão de ser económicas, também para os portos de pequenas e médias dimensões.

5.4.4 Por último, no atinente ao aumento da eficiência, o CESE apoia a proposta da Comissão de desenvolver uma série de indicadores genéricos europeus até ao fim de 2009, mas na condição de respeitarem dados comerciais delicados. Estes indicadores, baseados nos existentes nos domínios do transporte aéreo, costeiro e ferroviário, devem ser desenvolvidos em conformidade com elementos relevantes para os portos, tais como o desempenho das instalações portuárias, a colaboração entre portos e a congregação (*pooling*) de meios e equipamento de transporte do e para o interior.

5.5 Igualdade de condições — clareza para investidores, operadores e utentes

5.5.1 O CESE associa-se às asserções da Comissão sobre o papel das autoridades portuárias e os sistemas de gestão portuária na Europa. Congratula-se, sobretudo, com o facto de a Comissão reconhecer que as importantes funções das autoridades portuárias podem ser melhor executadas se dispuserem de um grau suficiente de autonomia e, especialmente, de total autonomia financeira.

5.5.2 O CESE saúda igualmente o anúncio da Comissão de que adoptará em 2008 orientações sobre auxílios estatais. O CESE remete, a propósito, para o seu parecer de iniciativa de 26 de Abril de 2007 que refere os princípios básicos dos financiamentos públicos dos portos.

5.5.3 O CESE constata com agrado que a Comissão adoptou a sua recomendação para tornar as disposições da Directiva 2006/111/CE relativas à transparência extensíveis a todos os portos comerciais, independentemente do seu volume de negócios anual.

⁽⁷⁾ JO C 168 de 20.7.2007, p. 50 — Parecer sobre a Comunicação da Comissão — Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares (COM(2006) 275 final).

JO C 168 de 20.7.2007, p. 57 — Parecer sobre uma «Política comum europeia para os portos marítimos» (parecer de iniciativa).

JO C 151 de 17.6.2008, p. 20 — Parecer sobre as «Auto-estradas marítimas e sua integração na cadeia logística» (parecer exploratório).

JO C 168 de 20.7.2007, p. 68 — Parecer sobre a Comunicação sobre a «Avaliação intercalar do Programa de promoção do transporte marítimo de curta distância» [COM(2003) 155 final] COM(2006) 380 final].

5.5.4 No seu parecer de iniciativa o CESE recomendava orientações sobre a utilização de procedimentos de selecção, como concursos públicos e outros instrumentos aceitáveis, condições de atribuição de concessões, contratos de arrendamento de terrenos, bem como orientações sobre o estatuto jurídico destes serviços portuários enquanto serviços públicos, por exemplo, ao garantirem a segurança geral nos portos.

5.5.5 A Comissão acedeu a este pedido ao fornecer orientações na sua comunicação relativa à política portuária no atinente à utilização de concessões e aos serviços técnico-náuticos. O CESE considera que a interpretação da Comissão das disposições do Tratado e da jurisprudência é geralmente útil e elucidativa. O CESE salienta, contudo, que os serviços técnico-náuticos têm a característica comum de estarem relacionados com a segurança, o que justificaria a sua qualificação como serviços de interesse económico geral.

5.5.6 Uma política de concessões inteligente poderia garantir a concorrência entre os portos, um desempenho óptimo e o empenhamento dos operadores de terminais. O CESE recomenda à Comissão que reveja regularmente as suas orientações sobre concessões para responderem eficazmente aos objectivos supracitados tendo por base elementos comuns suficientemente sólidos para garantir igualdade de condições às autoridades portuárias. Isto é fundamental sobretudo perante o processo de consolidação em curso no mercado de movimentação de carga, tal como se disse acima.

5.5.7 O CESE considera positiva a proposta da Comissão no sentido da divulgação das boas práticas em matéria de transparência nas taxas portuárias. O CESE crê firmemente que as taxas portuárias deveriam ser estabelecidas ao nível local para responderem idealmente às necessidades dos utentes e aos interesses globais dos portos.

5.5.8 O CESE está satisfeito por ver que a Comissão seguiu a sua recomendação de combater a concorrência desleal exercida pelos portos vizinhos de países terceiros. A Comissão deveria, através das suas políticas de adesão e de relações externas, adoptar iniciativas para eliminar as distorções de natureza política, como o embargo turco a navios de bandeira cipriota e de navios provenientes de portos cipriotas, os conflitos entre a Turquia e a Grécia no Mar Egeu ou os problemas associados a passagem das fronteiras entre os países bálticos e a Rússia.

5.6 Estabelecer um diálogo estruturado entre portos e cidades

5.6.1 O CESE congratula-se com o objectivo da Comissão de promover e reforçar a cooperação entre as cidades e os seus portos. A integração dos portos nas cidades e na vida cidadina, em combinação com uma forte consciência, um vivo interesse e mesmo orgulho dos cidadãos, são vitais para o desenvolvimento sustentável dos portos. Neste contexto, o CESE apoia especial-

mente a criação de sinergias com o turismo, o património e a cultura em geral.

5.6.2 O CESE adverte para a falta de dados fiáveis sobre o emprego directo e indirecto e a mais-valia gerada pelos portos europeus. Tem, por exemplo, a impressão de que os dados sobre o emprego fornecidos pela comunicação subestimam largamente a situação actual. O CESE convida, por isso, a Comissão a organizar um estudo acurado sobre esta matéria.

5.6.3 O CESE apoia o propósito da Comissão de avaliar o impacto das medidas de segurança na acessibilidade dos portos e de fornecer orientações sobre como conciliar as duas faces da mesma medalha.

5.7 Trabalho portuário

5.7.1 O CESE salienta a necessidade de promover nos portos condições de trabalho boas e seguras e relações laborais construtivas. O CESE regista com agrado que a Comissão tenha dedicado bastante atenção a este tema na sua comunicação relativa à política portuária.

5.7.2 O CESE reitera o seu ponto de vista de que a eficiência das operações nos portos depende simultaneamente de duas componentes — fiabilidade e segurança — determinadas em grande medida pelo factor humano, não obstante os progressos tecnológicos. Isto explica a necessidade de mão-de-obra qualificada e bem formada para a execução de todos os serviços e operações portuárias, tanto em terra como a bordo dos navios. O CESE recomenda que seja conferido aos parceiros sociais um papel importante na criação e na manutenção destas condições e que, ao nível europeu, a Comissão apoie este seu contributo facilitando o diálogo social.

5.7.3 O CESE congratula-se, por isso, com a decisão da Comissão de incentivar os parceiros sociais europeus a criarem um comité europeu de diálogo social no sector portuário, na aceção da sua Decisão 98/500/CE.

5.7.4 O CESE saúda a intenção da Comissão de estabelecer um quadro mutuamente reconhecido para a formação dos trabalhadores portuários, mas sugere que se compare antes disso os diferentes sistemas de qualificação profissional do sector. O diálogo social europeu poderia servir de enquadramento a este exercício.

5.7.5 Por último, o CESE concorda com a Comissão de que é preciso seguir de perto a aplicação das regras para a protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores portuários e melhorar as estatísticas sobre acidentes de trabalho, tanto as comunitárias como as estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). O CESE insiste, contudo, que as iniciativas para aumentar essa protecção devem ser adoptadas a todos os níveis, no âmbito de fóruns organizados para o efeito.

Bruxelas, 9 de Julho de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS