

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes, uma etapa rumo a uma mobilidade cooperativa, conectada e automatizada»

[COM(2016) 766 final]

(2017/C 288/12)

Relator: **Stefan BACK**

Consulta	Comissão Europeia, 27.1.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	150/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes [COM(2016) 766] (a seguir designada «a estratégia») e o seu objetivo ambicioso de implementar um primeiro conjunto de serviços (serviços «Day 1») em 2019, a que se deverá seguir o desenvolvimento de um segundo conjunto de serviços (serviços «Day 1.5»).

1.2 O CESE toma conhecimento dos inúmeros benefícios que podem resultar da aplicação da estratégia, nomeadamente um transporte de passageiros e mercadorias mais eficiente, inclusivamente na rede transeuropeia de transportes, uma maior eficiência energética, a redução das emissões e a diminuição dos riscos de acidente no transporte rodoviário. A estratégia constitui uma etapa importante no desenvolvimento dos Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos (STI-C) e, em última análise, da mobilidade automatizada. O CESE apoia este projeto e assinala o elevado nível de cooperação entre diversos setores, como os dos transportes, da energia e das telecomunicações, que é necessário para implementar os sistemas de transporte digitais, incluindo infraestruturas, veículos e serviços inovadores.

1.3 O CESE reconhece o valor acrescentado dos serviços Day 1 e Day 1.5 para a mobilidade, em especial para o transporte de passageiros e mercadorias, incluindo os sistemas de distribuição, e toma nota dos diversos projetos de ensaio em curso nas aglomerações europeias que vão além da estratégia em apreço e já envolvem a realização de ensaios com veículos automáticos de transporte de passageiros. Neste contexto, o CESE observa também a importância que a estratégia atribui a que se evitem efeitos de ricochete, como o aumento do tráfego e das emissões, através de medidas de integração dos veículos conectados, cooperativos e automatizados no planeamento da mobilidade sustentável e da logística, bem como na promoção do transporte público.

1.4 O CESE regista igualmente os efeitos positivos sobre o nível das competências no domínio das tecnologias da informação (TI), o desenvolvimento de novas qualificações e o reforço da competitividade das indústrias dos dados, automóvel e dos transportes da UE, nomeadamente numa perspetiva a longo prazo.

1.5 O CESE chama ainda a atenção para a importância da proteção da privacidade e dos dados, já mencionada no seu parecer sobre a Diretiva STI ⁽¹⁾. Salienta que os dados relativos aos STI-C devem ser exclusivamente utilizados para fins com estes relacionados e não ser conservados nem utilizados para outros fins, exceto se o utilizador tiver dado o seu consentimento. O CESE considera que é essencial esclarecer este aspeto prevendo disposições juridicamente vinculativas, a fim de inspirar confiança no sistema e respeitar a legislação da UE, nomeadamente o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ⁽²⁾.

1.6 O CESE realça a importância de dispor de normas comuns e da interoperabilidade transfronteiras para realizar o mercado interno digital e assegurar transportes transfronteiras eficientes.

1.7 O CESE sublinha que é importante que a execução da estratégia deixe margem para a adoção de soluções específicas a nível local e/ou de cada empresa, mesmo em detrimento dos requisitos gerais de garantia de interoperabilidade e transparência, sempre que tais soluções sejam justificadas e proporcionadas e tragam valor acrescentado. Do mesmo modo, os requisitos em matéria de normalização e transparência não devem ser aplicados de uma forma que limite a inovação.

1.8 O CESE chama a atenção para a importância de normas de segurança rigorosas contra a pirataria informática e os ciberataques, de normas estritas em matéria de proteção de dados e de uma avaliação eficiente da conformidade. Pelas mesmas razões, as soluções de segurança específicas terão, frequentemente, de ser mantidas confidenciais.

1.9 A execução da estratégia pode ser um processo muito exigente, em que o método de coordenação escolhido exigirá uma comunicação, um controlo e um acompanhamento constantes por parte da Comissão. O reforço da confiança, tanto entre os parceiros no processo de execução como no que diz respeito ao público em geral, que inclui os consumidores, pode ser decisivo para o êxito desse processo. Neste contexto, o CESE chama a atenção para o direito das pessoas com deficiência à integração, tal como previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em 2006. O CESE recorda que as suas relações com a sociedade civil podem torná-lo um parceiro valioso para a iniciação de um diálogo sobre o processo de execução.

1.10 Quanto às medidas legislativas mencionadas na estratégia, o CESE realça que é necessário evitar uma atitude demasiado prescritiva. A interoperabilidade e as normas comuns não podem, portanto, tornar-se um objetivo em si mesmo, devendo aplicar-se apenas quando a sua finalidade proporciona valor acrescentado e não limitam a inovação nem a necessidade de resolver problemas específicos a nível local ou das empresas.

1.11 A estratégia aborda a primeira etapa da implementação dos STI-C que tem efeitos relativamente limitados sobre o emprego e as condições de trabalho (serviços Day 1 e Day 1.5). Afigura-se provável que a esta etapa se siga a implantação de veículos automatizados, com efeitos mais significativos para os trabalhadores. Por esse motivo, e para criar um clima de confiança mútua, o CESE considera importante que o diálogo social seja iniciado precocemente, a fim de resolver eventuais problemas relacionados com o emprego e as condições de trabalho.

1.12 O CESE sublinha a urgência de avançar para a próxima etapa da implantação de STI-C, ou seja, o desenvolvimento de sistemas que também incluam a comunicação «veículo-veículo» e a gestão do tráfego. Os projetos de ensaio e a programação legislativa parecem estar a avançar a bom ritmo nos Estados-Membros que possuem indústria automóvel e, na opinião do CESE, importa agir a tempo se a UE pretende ter um papel de relevo na promoção de um esforço europeu.

1.13 A plataforma C-Roads, criada em outubro de 2016, deverá desempenhar um papel significativo na execução da estratégia. Até à data, ainda não aderiram a ela todos os Estados-Membros. O CESE considera urgente que todos os Estados-Membros participem neste organismo.

1.14 O CESE congratula-se com a disponibilidade manifestada pela Comissão para apoiar a execução através de um contributo financeiro. Neste contexto, o CESE chama igualmente a atenção para a necessidade de prever um planeamento adequado das medidas de execução a nível das empresas, sem esquecer, nomeadamente, as restrições financeiras existentes no setor do transporte rodoviário de mercadorias.

1.15 O CESE lamenta que não haja um calendário claro para os serviços Day 1.5 e seguintes. Lamenta igualmente a ausência de uma avaliação de impacto. Os relatórios da plataforma STI-C contêm elementos que permitem avaliar certos aspetos da estratégia, mas o CESE considera que isso não é suficiente.

⁽¹⁾ Diretiva 2010/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 207 de 6.8.2010, p. 1), e JO C 277 de 17.11.2009, p. 85.

⁽²⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31, JO L 119 de 4.5.2016, p. 1, e JO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

2. Contexto

2.1 A comunicação da Comissão — Uma estratégia europeia relativa aos sistemas cooperativos de transporte inteligentes [COM(2016) 766] está estreitamente relacionada com as prioridades políticas da Comissão, em especial com a agenda do mercado único para o emprego, o crescimento e o investimento, o mercado único digital e a Estratégia para a União da Energia. Foi apresentada como parte do denominado «Pacote de inverno» no domínio da energia, essencialmente constituído por propostas relativas à configuração do mercado interno da eletricidade, à eficiência energética e aos combustíveis renováveis.

2.2 A estratégia não aborda diretamente as questões energéticas. Foca principalmente o desenvolvimento, e os aspetos práticos e jurídicos do desenvolvimento, de sistemas de transporte cooperativos, incluindo os automóveis conectados/veículos automáticos e as infraestruturas. Articula-se também com a execução do mercado interno digital e da Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica.

2.3 A estratégia sublinha o potencial de desenvolvimento dos STI-C para estimular a competitividade da indústria europeia, que goza de um grande potencial de mercado e de criação de emprego. O valor acrescentado da ação a nível da UE decorre dos maiores volumes presentes num mercado maior com normas comuns. O desenvolvimento de STI-C constitui um primeiro passo para os veículos automatizados. Os serviços STI-C deverão basear-se em normas comuns e ser implementados a partir de 2019. São baseados na comunicação «veículo-veículo» e «veículo-infraestrutura» e não dispensam condutor.

2.4 A estratégia define vários serviços STI-C que podem ser implantados imediatamente (lista de serviços STI-C Day 1) e outros serviços a implantar numa segunda fase, uma vez que as normas ou especificações poderão não estar totalmente disponíveis para implantação até 2019 (lista de serviços STI-C Day 1.5). A lista Day 1 abrange as notificações relativas a localizações perigosas e as aplicações de sinalização, enquanto a lista Day 1.5 inclui funções como as informações sobre estações de carregamento e reabastecimento, gestão do estacionamento e informações (na via pública e fora da rede viária), informações sobre parques de estacionamento automóvel, informações sobre navegação conectada e cooperativa à entrada e saída da cidade, encaminhamento inteligente e informações sobre o tráfego.

2.5 A estratégia destaca o carácter intersetorial da implementação dos STI-C, que diz respeito a todos os modos de transporte, à indústria e às telecomunicações. A facilitação dos transportes resultante da execução da estratégia não deve levar a um aumento do tráfego e das emissões.

2.6 São apresentadas várias medidas específicas com vista à execução da estratégia, que abrangem os oito domínios que se seguem.

- Em 2019, implementação generalizada dos serviços Day 1, pelo menos, pelos Estados-Membros, os órgãos de poder local, os fabricantes de veículos, os operadores rodoviários e a indústria dos STI, que beneficiarão de assistência financeira (MIE, FEIE, FEEL). Os serviços Day 1.5 e a continuação do desenvolvimento dos STI-C ainda não atingiram um estágio de maturidade, prevendo-se que o seu desenvolvimento seja apoiado pela Comissão através do programa Horizonte 2020 e dos FEEL, sempre que possível, e a lista de serviços seja atualizada, prosseguindo o processo da plataforma STI-C.
- Prosseguir-se-á uma política comum de segurança e certificação através da cooperação entre a Comissão e todas as partes interessadas pertinentes. Essa política servirá também de base para promover um nível superior de serviço (veículo-veículo e veículo-infraestrutura). A Comissão analisará o papel e as responsabilidades de um modelo europeu de confiança STI-C, bem como uma possível função de governação a desempenhar pela Comissão.
- Os prestadores de serviços STI-C devem oferecer condições claras, formuladas em termos compreensíveis, aos utilizadores finais. Em 2018, a Comissão publicará uma primeira série de orientações em matéria de proteção da privacidade, devendo as iniciativas de implantação dos STI-C informar os utilizadores finais e conquistar a sua confiança, demonstrar o valor acrescentado da utilização de dados pessoais e consultar as autoridades competentes em matéria de proteção de dados na UE para criar um modelo de avaliação de impacto da proteção de dados.
- Medidas da Comissão e das partes interessadas pertinentes para assegurar o funcionamento das comunicações numa faixa de frequências disponibilizada pela Comissão.
- Utilização da plataforma C-Roads para coordenar a implementação dos STI-C a nível operacional, incluindo o seu ensaio e validação. Incentiva-se a adesão de mais Estados-Membros à plataforma.

- As iniciativas STI-C desenvolvem e publicam um processo de avaliação da conformidade para os serviços Day 1. A Comissão definirá um modelo para este processo.
- Até 2018, a Comissão adotará, em conformidade com a Diretiva STI, atos delegados relativos à continuidade e segurança dos serviços STI-C, à aplicação prática do Regulamento geral sobre a proteção de dados no domínio dos STI-C, à adoção de uma abordagem de comunicação híbrida e à interoperabilidade dos processos de avaliação da conformidade.
- A Comissão desenvolverá a cooperação internacional no domínio dos STI-C.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se com a estratégia e assinala os muitos efeitos positivos que esta poderá ter se a sua execução for bem-sucedida, tais como um transporte mais eficiente, tanto de mercadorias como de passageiros, uma maior eficiência energética e a diminuição das emissões, o reforço da segurança rodoviária e o desenvolvimento da economia digital.

3.2 A estratégia está interligada com várias outras estratégias importantes atualmente em execução, nomeadamente a Estratégia para o Mercado Único Digital, a Estratégia para a União da Energia e a Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica, todas elas favoravelmente acolhidas pelo CESE. O CESE subscreve igualmente a abordagem intersetorial da estratégia e a nova dimensão que esta vem adicionar à política de transportes.

3.3 O CESE assinala, neste contexto, a ligação à Estratégia de Digitalização da Indústria Europeia no que toca aos veículos cooperativos, conectados e automatizados. Estes veículos são considerados um aspeto prioritário para estimular a competitividade da indústria europeia e estima-se que o seu potencial de mercado equivale a «dezenas de milhares de milhões de euros por ano», podendo criar «centenas de milhares» de postos de trabalho. O CESE considera adequado reiterar, neste contexto, a afirmação formulada no seu parecer sobre a «Estratégia para o Mercado Único Digital» (TEN/574) de que a invocação de possíveis resultados deste tipo pode constituir um risco desnecessário e, na pior das hipóteses, afetar negativamente a confiança, sobretudo num caso como este, em que o êxito da execução da estratégia depende em larga medida do interesse dos Estados-Membros, dos órgãos de poder local, do setor automóvel e demais partes interessadas.

3.4 O CESE chama igualmente a atenção para a importância da estratégia para uma mobilidade eficiente, incluindo a mobilidade urbana e o primeiro e o último quilómetro do transporte de mercadorias e de passageiros.

3.5 O CESE também atribui importância à interoperabilidade transfronteiras dos serviços a implementar, de modo a garantir a fluidez do tráfego nas ligações transfronteiras. Tanto os serviços já disponíveis (serviços Day 1) como os que estão prontos para ser implantados a partir de 2019, mas não totalmente prontos para uma utilização generalizada (serviços Day 1.5), constituirão um grande contributo para uma execução eficiente da RTE-T, em especial dos corredores da sua rede principal.

3.6 Tendo em conta que a estratégia é apresentada como parte do «Pacote de inverno» no domínio da política energética, o CESE teria apreciado que, para além da repetição dos valores sobejamente conhecidos da percentagem de emissões provenientes do transporte rodoviário, fossem apresentadas indicações dos efeitos que a estratégia deverá ter em termos de melhoria da eficiência energética e redução das emissões.

3.7 A estratégia será, em grande parte, executada através de um método aberto de colaboração que associará a Comissão, os Estados-Membros, os órgãos de poder local e a indústria. A Comissão tenciona utilizar a plataforma C-Roads, criada em outubro de 2016 e a que já aderiram 12 Estados-Membros da UE, para coordenar a implantação dos serviços STI-C, bem como para fins de ensaio e validação, assegurando a interoperabilidade e desenvolvendo ensaios do sistema. A Comissão estabelecerá um processo de avaliação da conformidade para apoiar o desenvolvimento. O CESE concorda que é indispensável uma função de coordenação para o êxito do processo de execução, mas lamenta que nem todos os Estados-Membros tenham aderido à plataforma C-Roads, cuja capacidade de agir como uma instância de coordenação eficiente parece estar consideravelmente diminuída (atualmente, oito Estados-Membros principais e quatro Estados-Membros associados). O CESE sugere, por conseguinte, que a Comissão exerça urgentemente pressão política sobre os Estados-Membros para que todos adiram à plataforma.

3.8 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão pretender tomar medidas para garantir a coerência em relação a vários aspetos importantes. Publicará, por exemplo, «orientações» sobre a política europeia de segurança e certificação em matéria de STI-C em 2017 e orientações sobre a proteção de dados em 2018. Reservará ainda a faixa de frequências atualmente utilizada para serviços seguros conformes à norma europeia de telecomunicações⁽³⁾ para os serviços STI-C. O CESE observa, no entanto, que a Comissão também ponderará a necessidade de adotar atos delegados ao abrigo da Diretiva STI (2010/40/CE), até 2018, em matéria de segurança dos STI, proteção de dados, abordagem de comunicação e interoperabilidade. Além disso, poderá ser adotada legislação relativa à continuidade dos serviços STI e à avaliação da conformidade. O CESE lamenta que não se indique com que fundamentos a Comissão decidirá adotar legislação ou apenas emitir orientações que não são juridicamente vinculativas. No que se refere à intenção da Comissão de adotar atos delegados ao abrigo da Diretiva 2010/40/UE relativa aos STI, o CESE reitera a afirmação já formulada no seu parecer sobre essa diretiva de que os limites estabelecidos pelo artigo 290.º do TFUE para tais atos devem ser respeitados. O CESE sublinha igualmente que é urgente prolongar o limite de sete anos do mandato para adotar atos delegados previsto na Diretiva 2010/40/UE, uma vez que tal mandato expira em agosto de 2017.

3.9 O CESE concorda com o objetivo de associar intersetorialmente e a diversos níveis as partes interessadas à implantação dos serviços STI-C, ou seja, os Estados-Membros, os órgãos de poder local, os fabricantes de veículos e os operadores de transportes. Se tais elementos forem eficazmente associados às atividades de implantação, será possível suscitar confiança nos novos serviços e criar bases sólidas para o seu arranque. Neste contexto, o CESE chama a atenção para o direito das pessoas com deficiência à integração, tal como previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), adotada em 13 de dezembro de 2006.

3.10 O CESE concorda com a importância atribuída a uma linguagem clara e compreensível em todas as relações com os utilizadores finais, a qual é destacada como um meio relevante para conquistar a confiança nos serviços propostos. A legislação deve respeitar os princípios do programa Legislar Melhor.

3.11 O CESE sublinha igualmente a importância de se evitar uma atitude demasiado prescritiva na execução da estratégia. Há que deixar margem para a adoção de soluções paralelas ou específicas para determinados fins, bem como para a inovação. Requisitos excessivamente pormenorizados e inflexíveis podem tornar-se um obstáculo nestes casos e revelar-se, assim, contraproducentes.

3.12 O CESE regista com satisfação a importância atribuída ao financiamento e a vontade manifestada pela Comissão de disponibilizar recursos financeiros provenientes de fundos como o MIE, o FEIE e os FEI, para a implantação dos serviços STI-C que já estão operacionalmente disponíveis, e do programa Horizonte 2020, para os serviços ainda em fase de desenvolvimento. O CESE realça a importância de avaliar o valor acrescentado dos projetos para garantir que é dada a melhor utilização possível a recursos limitados. Neste contexto, chama também a atenção para a concorrência intensa no setor do transporte rodoviário de mercadorias, que é particularmente destacado na estratégia e que necessita de previsibilidade e de uma certa margem para um planeamento a longo prazo dos investimentos necessários para instalar ou modernizar as componentes STI-C.

3.13 A parte introdutória da estratégia presta grande atenção ao desenvolvimento da condução automatizada, ou seja, de veículos que não necessitam da intervenção de um condutor para circular. O CESE compreende, todavia, que a estratégia não vá além da implantação de infraestruturas de comunicação veículo-veículo e veículo-infraestrutura. Os serviços Day 1, a desenvolver em 2019, incidirão sobre a identificação de localizações perigosas e as aplicações de sinalização, enquanto os serviços Day 1.5 abrangem o planeamento rodoviário, as informações sobre estações de carregamento e reabastecimento, as informações sobre estacionamento, etc. Consequentemente, na opinião do CESE, a importante questão da responsabilidade por erros ou anomalias do sistema ou as questões sociais que se levantam com a substituição de trabalhadores por robôs não se colocam neste caso, uma vez que os serviços a que a estratégia diz respeito serão operados e supervisionados por humanos. Além disso, ainda neste contexto, o CESE deseja salientar que, ao desenvolver os sistemas STI-C, incluindo veículos totalmente automatizados, importa prestar especial atenção às necessidades das pessoas com deficiência.

3.14 O CESE observa com satisfação a coerência que se pretende conferir à implantação da estratégia, através da perspetiva intersetorial do papel dos STI-C no sistema de transportes, das sinergias entre modos de transporte e das maiores possibilidades de planeamento da mobilidade e da logística permitidas por certos serviços STI-C e pelo desenvolvimento de diversas competências.

⁽³⁾ Decisão 2008/671/CE da Comissão (JO L 220 de 15.8.2008, p. 24).

3.15 O CESE toma igualmente nota da análise de custo-benefício apresentada em janeiro de 2016 no relatório final da plataforma STI-C, a qual prevê que uma implantação bem-sucedida dos serviços Day 1 entre 2018 e 2030 poderá gerar benefícios que ultrapassem significativamente os custos anuais incorridos, numa relação de três para um ao longo de todo o período considerado. A análise conclui também que os benefícios começariam a acumular-se entre cinco e dez anos após os investimentos iniciais e que o resultado esperado depende de uma forte adesão aos serviços. O CESE lamenta, contudo, que a Comissão não tenha aparentemente realizado qualquer análise de custo-benefício da estratégia.

3.16 O CESE sublinha, mais uma vez, a importância de manter uma pressão ativa e contínua sobre o processo de implantação, para que não se repita a até agora malograda implementação do serviço eletrónico europeu de portagem, inicialmente decidida em 2004 e que ainda não se concretizou, apesar dos repetidos esforços nesse sentido.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE regista a referência à ligação entre os automóveis conectados e os sistemas europeus de navegação por satélite, EGNOS e Galileo, e sublinha que a capacidade de os veículos comunicarem com tais sistemas deve ser tecnologicamente neutra e, por conseguinte, que todos os sistemas de navegação por satélite deverão ser conectáveis, embora, sempre que possível, se deva dar preferência aos sistemas europeus.

4.2 O CESE sublinha a importância de encetar o diálogo com os parceiros sociais numa fase precoce, a fim de criar um ambiente de transparência e confiança. No seu entender, tal diálogo já é essencial na atual fase de implementação dos STI-C, em que os efeitos sobre as condições sociais e/ou de emprego se afiguram insignificantes ou nulos, a fim de criar um clima de confiança tendo em vista os efeitos muito mais significativos que resultarão da introdução de automóveis automáticos. Ainda neste contexto, o CESE chama a atenção para a importância da privacidade e a necessidade de garantir que este tipo de dados não é utilizado para fins fora do âmbito dos STI-C sem consentimento. Há que prever um quadro juridicamente vinculativo para esta questão.

4.3 O CESE regista com satisfação a atenção conferida à segurança, incluindo o risco de pirataria informática e ciberataques. Na sua opinião, trata-se de uma questão muito importante e é fundamental que se apliquem normas de segurança igualmente rigorosas em todos os Estados-Membros e nos eventuais acordos de cooperação com países terceiros. O CESE chama a atenção para o facto de a obrigação de publicitar as medidas de segurança poder pôr em causa a própria finalidade de tais sistemas.

4.4 O CESE realça a importância da continuidade, quando se implementam sistemas de comunicação, a fim de evitar, na medida do possível, a perda dos investimentos.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
