

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

**562.^a REUNIÃO PLENÁRIA DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU – POR INTERACTIO,
7.7.2021-8.7.2021****Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Transportes intermodais e logística multimodal —
assegurar a complementaridade dos modos de transporte na ecologização dos transportes****[Parecer de iniciativa]**

(2021/C 374/01)

Relator: **Stefan BACK**

Decisão da Plenária	25.3.2021
Base jurídica	Artigo 32.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	24.6.2021
Adoção em plenária	7.7.2021
Reunião plenária n.º	562
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	230/0/6

1. Conclusões e recomendações

1.1. Para se encontrar uma solução viável a longo prazo para o desenvolvimento eficiente e sustentável dos transportes e da logística multimodais, importa dar uma resposta aos problemas que tornam o transporte multimodal mais dispendioso, mais lento e menos fiável do que, nomeadamente, o transporte unimodal rodoviário. Tal solução não pode assentar na promoção financeira nem no apoio regulamentar.

1.2. Este tipo de abordagem é igualmente eficiente do ponto de vista da utilização dos recursos regulamentares, pois permitirá prescindir da adoção de um quadro regulamentar específico.

1.3. Para melhorar o tráfego multimodal, o CESE recomenda igualmente a plena internalização dos custos externos em todos os modos de transporte, a fim de garantir condições de concorrência equitativas, para além da inovação técnica e da resolução dos problemas de competitividade. Apela para a adoção de medidas rigorosas de salvaguarda e/ou relançamento de um sistema europeu único de transporte de carga em vagão completo, a ligação entre infraestruturas estratégicas (por exemplo, portos) e soluções ferroviárias, os investimentos em ramais industriais, a participação de grandes empresas de logística numa reorientação modal dos seus fluxos.

1.4. A fim de assegurar uma concorrência leal entre os modos de transporte, o CESE recomenda que todos os modos de transporte adotem comportamentos exemplares do ponto de vista social, com vista a garantir serviços de transporte de alta qualidade, empregos de qualidade e boas condições sociais, por forma a alcançar condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes no mercado.

1.5. Os problemas atuais relacionados com o transporte multimodal prendem-se com desvantagens como os longos prazos de entrega, a complexidade, o maior risco e a menor fiabilidade, para além dos custos adicionais resultantes do transbordo e das transações, o que dificulta o arranque da multimodalidade.

1.6. Por conseguinte, cumpre adotar medidas para tornar o transporte multimodal de mercadorias intrinsecamente competitivo e lograr fluxos de transporte multimodal de mercadorias eficientes e contínuos aos mesmos custos que o transporte unimodal.

1.7. É igualmente necessário que o transporte ferroviário se adapte melhor a um contexto de mercado aberto e solucione problemas resultantes da falta de pontualidade, de fiabilidade, de previsibilidade e de flexibilidade, que têm um impacto negativo nas soluções multimodais que envolvem o transporte ferroviário.

1.8. No que diz respeito ao transporte por vias navegáveis interiores, afiguram-se necessárias melhorias em matéria de capacidade de transporte transfronteiriço.

1.9. A existência de infraestruturas de terminais adequadas é fundamental para o êxito da intermodalidade. Para efeitos de eficiência na utilização dos recursos, seria igualmente útil se os Estados-Membros concordassem em colaborar no planeamento de infraestruturas de terminais nas regiões fronteiriças. A distância entre os terminais deve ser adaptada à procura, à densidade da rede e a outras condições locais.

1.10. No que diz respeito à dívida pública, o CESE recomenda que o investimento público em infraestruturas intermodais não seja tido em conta nos cálculos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, mesmo uma vez ultrapassada a crise da COVID-19.

1.11. Para o bom funcionamento da multimodalidade, importa assegurar a coerência entre os regulamentos que regem, por exemplo, o manuseamento de mercadorias perigosas entre diferentes modos e resolver outras questões de ordem prática e regulamentar suscetíveis de causar dificuldades na interface entre os modos ou nos transportes entre os Estados-Membros.

1.12. Vários dos problemas que prejudicam os transportes intermodais podem ser resolvidos por soluções digitais inteligentes, como as possibilidades de acompanhamento e localização e outras soluções digitais que facilitam a gestão eficaz dos fluxos de transporte multimodal.

1.13. O Regulamento (UE) 2020/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽¹⁾ relativo a informações eletrónicas sobre o transporte de mercadorias facilitará o intercâmbio de informações regulamentares entre os operadores e as autoridades nas plataformas digitais a partir de agosto de 2024 e melhorará o fluxo dos transportes intermodais.

1.14. O CESE insta a Comissão Europeia a ter em conta as sugestões acima quando da elaboração da futura revisão do quadro regulamentar relativo aos transportes intermodais e a permitir que o transporte multimodal desempenhe na íntegra o seu papel no sistema de transportes, sem medidas de apoio específicas.

2. Contexto

2.1. Na sua Comunicação — Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente — pôr os transportes europeus na senda do futuro (COM(2020) 789), a Comissão Europeia assinala que importa transformar significativamente o quadro legislativo em vigor para os transportes intermodais para convertê-lo numa ferramenta eficaz, a fim de tornar as operações de carga na Europa mais ecológicas. Destaca a necessidade de rever o quadro regulamentar, incluindo a Diretiva Transporte Combinado (Diretiva 92/106/CEE do Conselho⁽²⁾, a seguir designada «diretiva») e a opção de introduzir incentivos económicos tanto para as operações como para as infraestruturas. Os incentivos devem basear-se no controlo das emissões.

⁽¹⁾ Regulamento (EU) 2020/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, relativo a informações eletrónicas sobre o transporte de mercadorias (JO L 249 de 31.7.2020, p. 33).

⁽²⁾ Diretiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros (JO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

2.2. A Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente centra-se na redução de 90 % das emissões de gases com efeito de estufa até 2050. O transporte multimodal desempenha um papel importante na estratégia, que visa assegurar uma interação otimizada do ponto de vista ambiental entre os modos de transporte, inclusive mediante a redução da predominância do transporte rodoviário de mercadorias.

2.3. A Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente também destaca a importância da logística multimodal, designadamente nas zonas urbanas, sublinha a necessidade de um planeamento eficiente para evitar as deslocações em vazio e assinala a necessidade de incluir o transporte de mercadorias no planeamento da mobilidade urbana.

2.4. A estratégia assinala ainda o problema da falta de infraestruturas de transbordo, incluindo terminais multimodais interiores, e a necessidade de melhorar as tecnologias de transbordo, incluindo o intercâmbio multimodal de dados e os sistemas inteligentes de gestão do tráfego em todos os modos de transporte. A Comissão tenciona disponibilizar fundos e orientar as políticas, nomeadamente em matéria de I&I, para abordar estas questões. As regras em matéria de auxílios estatais para o transporte ferroviário poderão também ser úteis neste sentido.

2.5. No plano de ação que acompanha a Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente, a Comissão prevê apresentar uma revisão do quadro regulamentar para o transporte intermodal, incluindo a diretiva, em 2022.

2.6. Numa proposta de 2017 (COM(2017) 648), a Comissão propôs alterações à diretiva, salientando a necessidade de uma coordenação mais eficaz entre os Estados-Membros no que diz respeito à construção de terminais intermodais e de várias simplificações administrativas, insistindo, contudo, na necessidade de uma abordagem promocional que inclua regras específicas sobre o acesso ao mercado, nomeadamente no que diz respeito ao trajeto rodoviário. Durante o processo legislativo, a proposta sofreu alterações consideráveis, pelo que a Comissão optou por retirá-la.

2.7. No entanto, com o Regulamento (UE) 2020/1055 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽³⁾ que alterou o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽⁴⁾, os Estados-Membros tiveram a possibilidade de se afastar das regras específicas relativas ao acesso ao mercado no que diz respeito ao trajeto rodoviário e de aplicar apenas as regras de cabotagem normais.

3. Observações gerais

3.1. Para se encontrar uma solução viável a longo prazo para o desenvolvimento eficiente e sustentável dos transportes e da logística multimodais, importa dar uma resposta aos problemas que tornam o transporte multimodal mais dispendioso, mais lento e menos fiável do que, nomeadamente, o transporte unimodal rodoviário. Tal solução não pode assentar na promoção financeira nem no apoio regulamentar.

3.2. Ao optar-se por este tipo de abordagem será igualmente possível prescindir de regras complexas para definir os transportes combinados ou multimodais e assegurar que os operadores têm direito a apoio financeiro e a regras específicas sobre o acesso ao mercado. Seria, além disso, eficiente na utilização dos recursos de um ponto de vista regulamentar.

3.3. Para melhorar o tráfego multimodal, o CESE recomenda a plena internalização dos custos externos em todos os modos de transporte, a fim de garantir condições de concorrência equitativas, para além da inovação técnica e do reforço da competitividade. Apela para a adoção de medidas rigorosas de salvaguarda e/ou relançamento de um sistema europeu único de transporte de carga em vagão completo, a ligação entre infraestruturas estratégicas (por exemplo, portos) e soluções ferroviárias, os investimentos em ramais industriais, a participação de grandes empresas de logística numa reorientação modal dos seus fluxos.

3.4. A fim de assegurar uma concorrência leal entre os modos de transporte, o CESE recomenda que todos os modos de transporte adotem comportamentos exemplares do ponto de vista social, com vista a garantir serviços de transporte de alta qualidade, empregos de qualidade e boas condições sociais, por forma a alcançar condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes no mercado.

⁽³⁾ Regulamento (UE) 2020/1055 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 e (UE) n.º 1024/2012 com vista à sua adaptação à evolução no setor dos transportes rodoviários (JO L 249 de 31.7.2020, p. 17).

⁽⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 1072/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (JO L 300 de 14.11.2009, p. 72).

3.5. O CESE sublinha que a existência de trabalhadores qualificados e motivados, assim como de boas condições de trabalho, é uma condição essencial para o êxito da evolução do transporte multimodal. O CESE solicita que se proceda a uma revisão das regras em matéria de destacamento, a fim de ter em conta a situação do pessoal ferroviário altamente móvel. Além disso, recomenda a adoção de regulamentação simples, clara e verificável, bem como de um sistema adequado de controlo da conformidade, a fim de garantir condições de trabalho justas (formação, horário de trabalho e períodos de descanso, nível linguístico, remuneração, saúde e segurança no trabalho, instalações sanitárias modernas, alojamento de pernoita adequado, etc.) para todos os trabalhadores do setor dos transportes, a fim de assegurar a respetiva saúde e uma concorrência leal.

3.6. Os problemas relacionados com o transporte multimodal prendem-se com desvantagens como os longos prazos de entrega, a complexidade, o maior risco e a menor fiabilidade, para além dos custos adicionais resultantes do transbordo e das transações, o que dificulta o arranque da multimodalidade.

3.7. Um estudo recente⁽⁵⁾ revela uma diferença de custos considerável entre as soluções unimodais (exclusivamente rodoviárias) e intermodais. Os custos adicionais resultam do trabalho suplementar envolvido na organização do transporte multimodal (50-100 EUR por remessa), nos tempos de trânsito mais longos (de 4 a 120 horas), com uma média de 25 horas, implicando um custo adicional de 75-100 EUR por remessa, e da falta de procedimentos documentais harmonizados, o que leva a uma perda de 5 a 150 EUR por remessa.

3.8. Não obstante, o estudo conclui que é possível encontrar um ponto de equilíbrio financeiro nas longas distâncias citando, sem contabilizar as medidas de apoio, 595 km para o transporte ferroviário/rodoviário, 266 km para as vias navegáveis interiores/transporte rodoviário e 736 km para a navegação de curta distância/transporte rodoviário.

3.9. Concretamente, o estudo lamenta a ausência frequente de equipamentos de acompanhamento e localização, assim como os problemas e a impossibilidade de utilizar documentos em formato eletrónico.

3.10. Uma avaliação de impacto da proposta legislativa de 2017 relativa à diretiva demonstra um custo adicional global para as soluções de transportes intermodais de quase 60 %, resultante principalmente da implementação, dos atrasos, do custo das transações, etc⁽⁶⁾.

3.11. Por conseguinte, cumpre claramente adotar medidas para tornar o transporte multimodal de mercadorias intrinsecamente competitivo e resolver os problemas acima referidos para lograr fluxos de transporte multimodal de mercadorias eficientes e contínuos aos mesmos custos que o transporte unimodal.

3.12. Neste contexto, importa salientar também que o transporte ferroviário precisa de se adaptar melhor a um contexto de mercado aberto e de solucionar problemas resultantes da falta de pontualidade, de fiabilidade, de previsibilidade e de flexibilidade, que têm, obviamente, repercussões negativas nas soluções multimodais que envolvem o transporte ferroviário.

3.13. No que diz respeito ao transporte por vias navegáveis interiores, afiguram-se necessárias melhorias em matéria de capacidade de transporte transfronteiriço.

3.14. Os estrangulamentos resultantes da falta de capacidade dos terminais multimodais e das plataformas de logística são fonte de outros problemas. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente⁽⁷⁾ estima que as distâncias entre terminais superiores a 300 km, como por exemplo na Finlândia e em partes da Suécia, são demasiado grandes, pois limitam a possibilidade de trajetos rodoviários curtos de cerca de 150 km. Embora reconhecendo a importância vital de uma capacidade adequada dos terminais, nomeadamente ao longo dos corredores da rede principal da RTE-T, importa não esquecer que a distância entre terminais também tem de estar ligada aos volumes de transporte numa região e às diferenças na densidade da rede em diferentes partes da Europa.

3.15. Por seu turno, a coordenação no planeamento dos terminais nas regiões fronteiriças entre Estados-Membros adjacentes é essencial para a eficiência na utilização dos recursos.

⁽⁵⁾ TRT (2017), «Gathering additional data on EU combined transport — Final report» [Recolha de dados suplementares sobre os transportes combinados na UE — Relatório final].

⁽⁶⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação de impacto, SWD(2017) 362 (disponível apenas em inglês).

⁽⁷⁾ SWD(2020) 331.

3.16. Importa salientar, neste contexto, que um estudo recente ⁽⁸⁾ sobre as repercussões das restrições à cabotagem nos trajetos rodoviários combinados concluiu que a utilização da «cabotagem combinada» é relativamente frequente, devido a problemas de disponibilidade e flexibilidade dos condutores e a diferenças nos níveis de custos, e que as restrições a este tipo de cabotagem poderão provocar alguns efeitos negativos imediatos, nomeadamente uma regressão para o transporte rodoviário unimodal e uma redução dos serviços de transporte de mercadorias por via ferroviária, ao passo que, a longo prazo, os operadores dos terminais acreditam que a melhoria da produtividade e dos serviços nos terminais compensaria eventuais aumentos nos custos dos transportes.

3.17. Importa igualmente ter em consideração a coerência dos regulamentos que regem, por exemplo, o manuseamento de mercadorias perigosas entre diferentes modos e a resolução de outras questões de ordem prática e regulamentar suscetíveis de causar dificuldades na interface entre modos ou nos transportes entre os Estados-Membros.

3.18. Vários dos problemas indicados acima podem ser resolvidos com soluções digitais inteligentes, de que são exemplo as possibilidades de acompanhamento e localização e outras soluções digitais que facilitam a gestão eficaz dos fluxos de transporte multimodal.

3.19. O Regulamento (UE) 2020/1056 relativo a informações eletrónicas sobre o transporte de mercadorias facilitará o intercâmbio de informações regulamentares entre os operadores e as autoridades nas plataformas digitais a partir de agosto de 2024 e resolverá, pelo menos, parte da questão da documentação normalizada e do intercâmbio eletrónico de documentos acima referida.

3.20. Parece, pois, existir possibilidades para a resolução da maioria dos problemas acima expostos que dificultam a expansão do transporte multimodal de mercadorias.

3.21. No entanto, para tal, importa disponibilizar infraestruturas de terminais adequadas. Para efeitos de eficiência na utilização dos recursos, seria igualmente útil se os Estados-Membros concordassem em colaborar no planeamento de infraestruturas de terminais nas regiões fronteiriças.

3.22. No que diz respeito à dívida pública, o CESE recomenda que o investimento público em infraestruturas multimodais não seja tido em conta nos cálculos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, mesmo uma vez ultrapassada a crise da COVID-19.

3.23. Como já se referiu, cumpre adotar um comportamento mais orientado para o mercado, nomeadamente por parte dos caminhos-de-ferro e dos terminais das vias navegáveis interiores.

3.24. Se os problemas acima descritos forem devidamente resolvidos, o transporte multimodal poderá desempenhar na íntegra o seu papel no sistema de transportes, sem medidas de apoio específicas.

Bruxelas, 7 de julho de 2021.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ «Mobility Package 1 — Data gathering an analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs» [Pacote de mobilidade 1 — Recolha de dados e análise dos impactos das restrições à cabotagem nos trajetos rodoviários combinados], TRT Transporti e Territorio SRL.