



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 31 de maio de 2013 (04.06)
(OR. en)**

10160/13

**TRANS 273
MAR 63**

NOTA DE ENVIO

de: Secretário-Geral da Comissão Europeia,
assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor

data de receção: 23 de maio de 2013

para: Uwe CORSEPIUS, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: COM(2013) 295 final

Assunto: COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
Portos: um motor para o crescimento

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – COM(2013) 295 final.

Anexo: COM(2013) 295 final



Bruxelas, 23.5.2013
COM(2013) 295 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Portos: um motor para o crescimento

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Desafios	4
3.	Estratégia.....	6
3.1.	Ligar os portos à rede transeuropeia	6
3.2.	Modernizar os serviços portuários	8
3.3.	Atrair investimentos nos portos	11
3.4.	Promover o diálogo social.....	12
3.5.	Melhorar o perfil ambiental dos portos.....	13
3.6.	Incentivar a inovação	14
4.	Conclusão.....	15

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Portos: um motor para o crescimento

1. INTRODUÇÃO

A União está muito dependente dos portos marítimos para o comércio com o resto do mundo e no mercado interno. Com efeito, 74 % das mercadorias importadas e exportadas, assim como 37 % das trocas comerciais na União, transitam pelos portos marítimos. Ao assegurar serviços de tráfego marítimo regional e local que ligam as zonas periféricas e insulares, os portos garantem a continuidade territorial da União. São os nós a partir dos quais se podem organizar os fluxos logísticos multimodais da rede transeuropeia, por meio das ligações de transporte marítimo de curta distância, transporte ferroviário e fluvial, de modo a reduzir o congestionamento rodoviário e o consumo de energia.

O Livro Branco de 2011 sobre os transportes e o Ato para o Mercado Único II sublinham a necessidade de existirem infraestruturas portuárias com boas ligações, serviços portuários eficientes e fiáveis e um sistema transparente de financiamento dos portos. A disponibilidade de infraestruturas portuárias adequadas, a prestação eficiente de serviços portuários e a existência de condições de concorrência equitativas são fatores essenciais para que a União continue a ser competitiva nos mercados mundiais, melhore o seu potencial de crescimento e crie um sistema de transportes europeu mais sustentável e inclusivo, em apoio do mercado interno.

Perante o desafio de uma rede de transportes totalmente integrada, o sistema portuário da União confronta-se com desníveis estruturais de desempenho. Para adaptar as infraestruturas e as instalações portuárias às novas exigências em matéria de transportes e de logística, assim como absorver o crescimento previsto dos volumes de transporte de carga na próxima década, são necessários investimentos num período em que os financiamentos públicos são escassos. Se nada for feito, perder-se-á a oportunidade de alargar as opções que se oferecem aos transportadores e carregadores de gerar crescimento e postos de trabalho nas zonas costeiras e no conjunto da União.

A presente comunicação, que analisa a política portuária europeia e se apoia nos progressos realizados, acompanha e completa uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos. A comunicação identifica oito séries suplementares de ações da UE, necessárias para se continuar a explorar o potencial dos portos. O reexame da política portuária europeia abrange a rede transeuropeia de portos marítimos, que abarca 96 % do tráfego de mercadorias e 93 % do tráfego de passageiros que transitam pelos portos da União.

2. DESAFIOS

Na comunicação de 2007 relativa a uma política portuária europeia¹, a Comissão identificou as principais origens dos desafios que se colocam ao setor. Estas prendem-se com as ameaças que pesam sobre o desempenho dos portos e as ligações com o interior, a necessidade de modernizar os portos no respeito do ambiente, a falta de transparência na utilização do financiamento público, as restrições de acesso ao mercado e questões relacionadas com a organização do trabalho nos portos.

A abordagem adotada em 2007 consistiu em tratar estas questões por meio de instrumentos horizontais e medidas não vinculativas relativas ao acesso ao mercado dos serviços portuários e à transparência financeira. Desde então, foram realizados alguns progressos e registaram-se certas evoluções, nomeadamente:

- Em 2011, a Comissão adotou uma proposta de diretiva relativa aos contratos de concessão², que se aplica a este tipo de contratos nos portos, mas não abrange certas formas de contratos de concessão, como o arrendamento de terrenos;
- A Comissão propôs novas orientações para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (RTE-T)³ e o Mecanismo Interligar a Europa (CEF)⁴, que criam um instrumento de planeamento comum para investimentos mais bem direcionados e alargam as possibilidades de apoio financeiro da UE;
- No contexto do Semestre Europeu, a crise económica levou certos Estados-Membros a introduzir reformas no setor portuário. Estas reformas, de alcance e eficácia variáveis, foram essencialmente ditadas pela necessidade de consolidação das finanças públicas;
- O Tribunal de Contas verificou, em 2012, que o valor acrescentado gerado pelos fundos estruturais investidos nas infraestruturas portuárias era limitado se estas infraestruturas não estivessem ligadas, enquanto nós multimodais, às redes de transporte transeuropeias, nacionais e regionais.

De facto, as medidas não vinculativas propostas em 2007 relativamente ao acesso equitativo ao mercado e à transparência tiveram um impacto reduzido ou mesmo nulo. Não existem condições equitativas neste setor e as intervenções verificadas a nível nacional desde então são, paradoxalmente, suscetíveis de conduzir a uma maior fragmentação do mercado interno. Por conseguinte, a maior parte das questões identificadas em 2007 continuam a ser pertinentes. Os portos da UE devem ainda assumir plenamente o seu papel de promotores do crescimento e da multimodalidade.

Disparidades estruturais no desempenho dos portos

Os portos constituem os principais pontos de acesso da rede transeuropeia de transportes. A UE precisa de portos bem desenvolvidos e eficientes à luz das normas internacionais em todas as suas regiões marítimas. Embora alguns portos europeus façam parte dos mais eficientes do mundo, outros ficam sempre aquém em termos de desempenho ou encontram-se em declínio

¹ COM(2007) 616.

² COM(2011) 897.

³ COM(2011) 650.

⁴ COM(2011) 665.

estrutural⁵. Esses portos constituem um travão económico tanto para as regiões que servem como para a União no seu conjunto. As disparidades estruturais a nível do desempenho reduzem as opções que se apresentam aos operadores marítimos e logísticos europeus e internacionais. Atualmente, 20 % das mercadorias que chegam por via marítima à Europa passam apenas por três portos. O facto de os portos com um elevado nível de desempenho não terem a possibilidade de otimizar as ligações marítimas com outros portos da UE aumenta os riscos de congestionamento no interior, em especial nas vias rodoviárias, em detrimento dos habitantes das zonas em causa. As disparidades estruturais constituem uma ameaça para o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância enquanto alternativa às vias terrestres saturadas.

Em 2011, os portos da UE movimentaram 3,7 mil milhões de toneladas. Segundo as últimas projeções, estima-se que, num cenário de crescimento reduzido, esse volume registre um aumento de 50 % até 2030⁶. Para fazer face a este crescimento, será necessária a contribuição de todos os portos da rede transeuropeia.

Necessidade de os portos se adaptarem às novas exigências

Os desafios que se colocam são ainda exacerbados pelo facto de o setor se encontrar em constante evolução, podendo as infraestruturas portuárias existentes tornar-se obsoletas ou requerer uma profunda modernização. As mudanças incluem:

- Um aumento da dimensão e da complexidade da frota, com navios porta-contentores gigantes, novos tipos de *ferries* ro-ro e navios de transporte de gás. Assim, uma importante companhia de navegação europeia encomendou 20 navios para 2015, com uma capacidade de 18 000 TEU (unidades equivalentes de 20 pés), o que corresponde a uma fila contínua de veículos pesados de mercadorias entre Roterdão e Paris;
- O reforço das exigências no domínio do desempenho ambiental e dos combustíveis alternativos (por exemplo, AMP⁷ e GNL). A iniciativa «Energia limpa para os transportes» da Comissão e a proposta de diretiva relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos⁸ exigem que, até 2020, todos os portos marítimos da rede principal da RTE-T estejam equipados com postos de reabastecimento de GNL, em conformidade com as normas técnicas comuns;
- As tendências verificadas no setor dos navios de cruzeiro, em rápido crescimento, e nos sistemas de logística e distribuição, que aumentam a necessidade de serviços com valor acrescentado na zona portuária; e
- A evolução significativa registada no comércio energético, com uma tendência para substituir o petróleo e os produtos refinados pelo gás; a necessidade de importantes instalações de gaseificação nos portos; os volumes potenciais de transporte e de armazenagem de biomassa seca e CO₂.

Estas mudanças exercem pressão nas infraestruturas e nos investimentos, incluindo no que se refere à extensão dos postos de acostagem, cais e eclusas, ao aprofundamento das bacias e

⁵ SWD(2013) 181.

⁶ SWD(2013) 181.

⁷ Fornecimento de eletricidade aos navios a partir da rede de terra.

⁸ COM (2013) 17 e COM (2013) 18.

canais, bem como às obras de reconfiguração destinadas a permitir a manobra de navios de grande porte. Os portos necessitam de novas instalações, nomeadamente gruas, de novos terminais de passageiros e novos procedimentos operacionais, assim como de uma boa coordenação sequencial ou paralela entre os vários serviços prestados pelos diferentes intervenientes, tanto dentro como fora do porto, no âmbito da logística porta a porta. Além disso, enquanto prestadores de serviços essenciais a toda a economia, os portos são infraestruturas críticas importantes e podem servir de porta de entrada para o tráfico ilegal de droga, armas, mercadorias contrafeitas e, inclusive, materiais QBRN⁹. Os problemas de segurança devem continuamente ser objeto de um tratamento adequado¹⁰. De modo geral, os portos terão de investir para fazer face a todos estes desafios no domínio tecnológico e industrial, da segurança, do ambiente e da luta contra as alterações climáticas.

Um desafio europeu

Os portos da UE e, em especial, os portos da rede transeuropeia, servem uma zona interior e uma área de influência que vão além das fronteiras locais e nacionais. Os portos são vitais para o funcionamento da União Europeia: cerca de uma em cada duas toneladas movimentadas nos portos vem de ou segue, por mar ou por terra, para um Estado-Membro diferente do Estado do porto pelo qual transitam as mercadorias¹¹. A rede transeuropeia é tão forte como o seu elo mais fraco, pelo que os portos devem ter um bom desempenho em todos os domínios. A inexistência de condições de concorrência equitativas que garantam a coerência com os princípios do mercado interno no setor portuário é a causa profunda das disparidades estruturais no desempenho dos portos.

A diversidade dos modelos de governação e das estruturas de propriedade é uma característica importante do sistema portuário europeu, não havendo dois portos que operem exatamente da mesma forma. A política portuária europeia respeita esta diversidade e não procura impor um modelo uniforme para os portos.

3. ESTRATÉGIA

Após um longo e aprofundado processo de consulta¹², a Comissão chegou à conclusão de que, no âmbito do reexame da política portuária, convirá promover as ações a seguir expostas para fazer face aos problemas descritos acima. A estratégia da UE assenta no princípio de evitar interferências desnecessárias com portos que apresentam um bom desempenho e ajudar os portos menos eficientes a aplicar boas práticas e métodos de gestão sólidos, no pleno respeito da diversidade e das circunstâncias particulares.

3.1. Ligar os portos à rede transeuropeia

No âmbito das novas orientações para a RTE-T, do Mecanismo Interligar a Europa e da nova abordagem dos instrumentos financeiros estruturais, será possível, no período de 2014 a 2020, integrar melhor o planeamento das infraestruturas, bem como assegurar a coerência das estratégias de investimento e a eficácia do financiamento da UE.

⁹ Químicos, Biológicos, Radiológicos e Nucleares.

¹⁰ Ao abrigo da Diretiva 2005/65/CE e do Regulamento (CE) n.º 725/2004, a Comissão realiza inspeções, em cooperação com os Estados-Membros, para controlar a aplicação das medidas de segurança pertinentes nos portos da UE.

¹¹ Em resultado das trocas comerciais entre Estados-Membros, assim como das trocas comerciais entre um Estado-Membro e um país terceiro que passam por um outro Estado-Membro.

¹² Para mais pormenores, ver SWD(2013) 181 - avaliação de impacto.

Utilização dos novos instrumentos de planeamento da RTE-T

As novas orientações relativas à RTE-T identificaram a rede multimodal principal com base numa metodologia objetiva¹³. Os portos desempenham um papel importante nessa metodologia, uma vez que definem nós unidos por ligações multimodais centrais.

A proposta RTE-T abrange 319 portos, 83 dos quais na rede principal e 236 na rede global. Os novos corredores da rede principal, que começam ou terminam nos portos dessa rede, são os instrumentos que contribuirão para desenvolver a rede até 2030¹⁴. As infraestruturas de transporte marítimo da RTE-T impõem certos imperativos, nomeadamente:

- A ligação dos portos da RTE-T às linhas ferroviárias, vias rodoviárias e, se possível, vias navegáveis interiores;
- A existência em cada porto de, pelo menos, um terminal, aberto a todos os operadores de uma forma não discriminatória, que aplique taxas transparentes; e
- A adequação dos canais marítimos, canais de acesso ao porto e estuários no respeitante à ligação aos mares adjacentes ou ao acesso aos portos marítimos a partir do mar.

Os portos da rede principal da RTE-T devem igualmente assegurar que estejam disponíveis combustíveis alternativos menos poluentes nos portos.

Ação 1

Será prestada especial atenção aos projetos que correspondam a investimentos mencionados nos futuros planos de desenvolvimento dos corredores, a definir pelos coordenadores em 2014 no âmbito das estruturas de gestão dos corredores, como previsto nas orientações para o desenvolvimento da RTE-T.

No quadro da governação dos corredores, que será instituída em conformidade com as orientações para o desenvolvimento da RTE-T, os portos serão incentivados a agir como promotores da intermodalidade, por exemplo através da adoção das medidas necessárias para a prestação de informações sobre os fluxos de tráfego, que permitam uma melhor organização da logística intermodal.

Financiamento da UE bem direcionado

Até agora, devido à falta de prioridades bem definidas e de critérios claros da UE, o financiamento dos portos não tem tido uma orientação clara e a coordenação com as infraestruturas de acesso ao interior não tem beneficiado da necessária atenção.¹⁵

O regulamento que institui o Mecanismo Interligar a Europa (CEF) estabelece que, para poderem beneficiar de financiamento no período 2014-2020¹⁶, os portos devem pertencer à

¹³ Ver http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf

¹⁴ O Mecanismo Interligar a Europa (COM(2011) 650) propõe o alinhamento dos corredores.

¹⁵ No quadro do orçamento RTE-T, foram atribuídos aos portos, entre 2007 e 2012, 244,6 milhões de euros, ou seja, cerca de 4 % do orçamento total da RTE-T disponível. Desse montante, 58 % foram consagrados ao desenvolvimento da capacidade portuária, 27 % ao desenvolvimento do acesso ao interior e 15 % às tecnologias verdes. No respeitante ao financiamento a título do Fundo de Coesão, o Tribunal de Contas foi particularmente crítico quanto à falta de coordenação com o acesso ao interior.

rede principal ou a uma autoestrada do mar que os ligue à rede principal. Este regulamento confere também importância à robustez da análise custos/benefícios dos projetos. Além disso, introduz novos instrumentos financeiros, tais como os instrumentos de partilha de riscos e mecanismos de reforço da qualidade das obrigações para financiamento de projetos, que possam revestir-se de especial interesse para as parcerias público-privadas nos portos.

A Comissão está a analisar outros elementos em que o financiamento do setor portuário poderá assentar. Em primeiro lugar, a Comissão seguirá as recomendações do Tribunal de Contas Europeu¹⁷ e verificará se existem ou estão planeadas ligações eficientes com os níveis europeu, nacional e regional.

Aquando da atribuição de apoio financeiro da UE, nomeadamente no quadro do CEF, será tido em conta o valor acrescentado do projeto em termos de consecução dos objetivos da política de transportes da UE, incluindo as normas em matéria de utilização racional de recursos públicos limitados e o respeito dos valores fundamentais do mercado único.

Ação 2

Será prestada especial atenção aos projetos que contribuam para o desenvolvimento e a gestão coordenada das infraestruturas portuárias, ferroviárias e fluviais, bem como aos projetos que melhorem o desempenho ambiental dos portos e do transporte marítimo.

A Comissão examinará a possibilidade de propor que sejam tomadas em consideração questões como a aplicação precoce das disposições previstas no regulamento proposto paralelamente à presente comunicação¹⁸, a qualidade do clima social e a aplicação pelo porto de uma estratégia de gestão ambiental.

Em parceria com os Estados-Membros, a Comissão reforçará o alinhamento dos projetos de transporte financiados ao abrigo dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão com a RTE-T, favorecendo prioritariamente os projetos relacionados com o acesso aos portos e as ligações com o interior. Será tomado em consideração o impacto mais vasto na distribuição do tráfego entre os portos. A mesma abordagem será aplicada no respeitante a outras fontes de financiamento da UE, tais como os empréstimos disponíveis através do BEI e outros mecanismos de empréstimo da UE.

3.2. Modernizar os serviços portuários

A otimização dos serviços e operações portuárias permitiria a certos portos da RTE-T movimentar ou atrair um volume maior de mercadorias e passageiros, o que conduziria a um desempenho muito mais elevado com as infraestruturas existentes, reduzindo, assim, a necessidade de financiamento.

Acesso equitativo ao mercado

¹⁶ A Comissão apresentou as propostas relativas ao quadro financeiro para o período de 2014-2020 em junho de 2011 (COM(2011)500). As negociações sobre o quadro financeiro plurianual estão em curso. O financiamento será assegurado no âmbito das dotações financeiras aprovadas pela Autoridade Orçamental e dos atos legislativos pertinentes.

¹⁷ Relatório Especial n.º 4/2012 do Tribunal de Contas Europeu: «A utilização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão para cofinanciar infraestruturas de transportes nos portos marítimos constitui um investimento eficaz?»

¹⁸ Nomeadamente as disposições aplicáveis desde 1 de julho de 2005.

A qualidade e a eficiência dos serviços portuários são essenciais para o desempenho global do porto. De modo geral¹⁹, os custos portuários totais representam uma parte importante dos custos totais associados à cadeia logística. No caso de certos tráfegos em portos tradicionais, os custos portuários e de utilização dos terminais portuários podem ser superiores a 30 % do montante total dos custos logísticos porta a porta. Em termos de repartição dos custos, as taxas cobradas pela utilização das infraestruturas portuárias representam entre 5 e 10 %, os serviços técnico-náuticos entre 10 % e 15 %, as operações de movimentação de cargas entre 45 e 60 % e os outros encargos e serviços auxiliares entre 10 e 30 %. Historicamente, os serviços portuários funcionaram num enquadramento caracterizado por direitos exclusivos ou monopólios de facto, de carácter público ou privado. As restrições à livre prestação de serviços só são admissíveis se se justificaram por motivos objetivos, como a falta de espaço nos portos ou razões de serviço público, e desde que não conduzam a abusos e sejam compatíveis com o TFUE. Porém, nesses casos, os prestadores de serviços portuários devem ser designados de acordo com um procedimento que garanta a transparência, a igualdade de acesso e a utilização eficiente dos recursos públicos.

O regulamento proposto, que é apresentado paralelamente à presente comunicação e será aplicável sem prejuízo das diretivas sobre as concessões e os contratos públicos, estabelece a liberdade de prestação de serviços nos portos, com exceção dos serviços de movimentação de cargas e dos serviços de passageiros. Em caso de limitação do número de prestadores de serviços portuários, o prestador deve ser designado após um procedimento aberto, transparente e não discriminatório. A prestação de serviços portuários por operadores internos, ou seja, a autoridade portuária ou a administração, só é autorizada no caso das obrigações de serviço público. Nesses casos, os operadores internos limitam-se a prestar serviços ao próprio sistema portuário.

A atividade portuária tem uma dimensão mundial. A UE e os Estados-Membros já assumiram compromissos, no âmbito de acordos internacionais, com vista a abrir o acesso ao mercado dos serviços portuários em condições equitativas e numa base de reciprocidade. A Comissão certificar-se-á de que essa abertura não provoque uma perda de controlo dos interesses estratégicos da UE e esforçar-se-á por promover um acesso recíproco ao mercado com os países terceiros.

Ação 3

No respeitante às concessões de serviços de movimentação de cargas e de terminais de passageiros, a Comissão assegurará que sejam efetivamente aplicadas as diretivas horizontais relativas às concessões (a adotar em breve) e aos contratos públicos²⁰. A aplicação das diretivas deve abranger uma parte dos regimes contratuais existentes entre as autoridades portuárias e os prestadores de serviços portuários e trazer concorrência e transparência à adjudicação de serviços portuários. No caso dos contratos não abrangidos pelas diretivas relativas às concessões e aos contratos públicos, a Comissão dará início, casuisticamente, a processos de infração por eventuais violações dos princípios do Tratado em matéria de transparência e de tratamento equitativo, segundo a interpretação do Tribunal de Justiça da UE.

¹⁹ Existem importantes variações consoante o porto, o tipo de tráfego, etc. Ver documento SWD (2013) 181 - avaliação de impacto.

²⁰ Proposta de diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão (COM(2011) 897 final); Diretiva 2004/17/CE relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais; Diretiva 2004/18/CE relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

O futuro regulamento relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia, proposto pela Comissão em 2012, servirá de alavanca para promover as negociações sobre o acesso recíproco aos mercados terceiros no caso dos operadores estabelecidos na UE que desenvolvem atividades à escala mundial.²¹

Fiscalização dos preços e da qualidade

Quando um prestador de serviços portuários exerce em regime de direitos exclusivos, existe um risco de distorção do mercado, em detrimento dos clientes e/ou concorrentes. As práticas abusivas consistem, por exemplo, em condições discriminatórias, preços excessivos ou predatórios e/ou a recusa de prestar serviços portuários a certos utentes.

O regulamento proposto paralelamente à presente comunicação introduz normas comuns a fim de assegurar a fiscalização, por uma autoridade independente, das taxas relativas aos serviços portuários, cobradas por operadores com direitos exclusivos que não tenham sido designados no âmbito de um procedimento transparente e não discriminatório.

Além disso, as atividades portuárias que constituam atividades comerciais são sujeitas às regras da concorrência. São proibidos os acordos que restrinjam a concorrência e os abusos de posição dominante, na aceção, respetivamente, dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. A Comissão e as autoridades nacionais da concorrência podem, por conseguinte, avaliar o comportamento dos prestadores de serviços portuários.

Simplificação administrativa nos portos

A Comissão recordou várias vezes que a carga administrativa torna os portos menos atraentes e prejudica o seu desempenho global. O problema afeta especialmente o transporte marítimo de curta distância na UE, que está em concorrência com modos de transporte não sujeitos aos mesmos controlos. Nos últimos anos, a UE lançou um conjunto de iniciativas a fim de reduzir a burocracia nos portos, tais como a racionalização das formalidades declarativas exigidas aos navios nos portos, aplicável desde 19 de maio de 2012. Estas iniciativas deveriam ser desenvolvidas e completadas a fim de obter serviços portuários que apliquem uma abordagem ascendente, se articulem em rede e estejam orientados para os clientes.

Ação 4

A Comissão continuará a desenvolver as suas ações no respeitante:

– à iniciativa «cintura azul», que visa reduzir a carga administrativa que pesa sobre as mercadorias da UE transportadas por mar entre portos da UE para um nível comparável ao dos outros modos de transporte, nomeadamente através de uma maior simplificação dos procedimentos aduaneiros. Esta iniciativa é também uma das ações-chave do Ato para o Mercado Único II²²;

²¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros (COM(2012) 124).

²² COM(2012) 573 final de 3.10.2012.

- ao reforço da harmonização e coordenação da aplicação da Diretiva 2010/65/UE²³, através do estabelecimento de orientações sobre os «balcões únicos nacionais», que deverão estar operacionais, o mais tardar, em 1 de junho de 2015;
- à iniciativa «e-maritime», que visa promover a utilização de dados eletrónicos na condução das atividades comerciais e reduzir a carga administrativa; e
- à iniciativa «e-freight», que tem por objetivo facilitar o intercâmbio de informações ao longo das cadeias logísticas multimodais e que contribuirá para melhorar a eficiência dos portos, que são importantes plataformas multimodais.

A proposta de regulamento apresentada paralelamente à presente comunicação introduz novas disposições jurídicas a fim de favorecer o diálogo entre as partes interessadas nos portos (utentes, prestadores de serviços, autoridades, trabalhadores) e contribuir para garantir a realização efetiva das ações acima referidas.

3.3. Atrair investimentos nos portos

O financiamento das infraestruturas e instalações de transporte é um dos principais desafios para a rede de transportes da UE nos próximos anos. Para atrair financiamentos públicos e privados, é necessário um quadro simples e claramente definido.

Transparência do financiamento dos portos

A falta de transparência do financiamento público dos portos gera incertezas para os investidores que pretendam realizar investimentos. Para fazer face a este problema, o regulamento proposto paralelamente à presente comunicação introduzirá regras que garantem a transparência das relações financeiras entre os poderes públicos e as autoridades portuárias. A maior transparência financeira contribuirá também para assegurar condições de concorrência equitativas.

Clarificação das regras em matéria de auxílios estatais

Os Estados-Membros podem decidir atribuir fundos públicos aos portos por múltiplas razões: para favorecer o desenvolvimento regional ou para corrigir as falhas do mercado, nos casos em que serviços portuários importantes têm pouco interesse para os operadores que atuam no mercado. Contudo, o respeito das regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais é uma condição prévia para garantir a boa utilização dos recursos dos Estados-Membros e evitar distorções de concorrência injustificadas.

Ação 5

A Comissão está a modernizar as regras em matéria de auxílios estatais em todos os setores económicos. Neste contexto, a Comissão pretende clarificar a noção de auxílio até ao final de 2013, no respeitante ao financiamento de infraestruturas, em especial tendo em conta a evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça²⁴.

Maior eficiência das taxas cobradas pela utilização das infraestruturas portuárias

²³ Diretiva 2010/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativa às formalidades de declaração exigidas aos navios à chegada e/ou à partida dos portos dos Estados-Membros e que revoga a Diretiva 2002/6/CE.

²⁴ Ver processo T-443/08 «Leipzig-Halle».

Uma política de preços eficiente é uma condição indispensável para assegurar a eficácia dos investimentos nas infraestruturas portuárias. Para promover uma tarifação mais eficiente, o regulamento proposto paralelamente à presente comunicação introduz um grau de autonomia que permite às autoridades portuárias estabelecer a estrutura e o nível das taxas portuárias de acordo com a sua própria estratégia comercial e de investimento. É essencial que os preços sejam transparentes e aplicados sem discriminação.

Dimensão internacional

A concorrência desleal de portos de países terceiros, designadamente daqueles que estão suficientemente próximos para prestar serviços de transbordo concorrenciais, é causa de preocupação para alguns portos europeus. A Comissão continua convicta da necessidade de reforçar a cooperação com os países vizinhos, a fim de criar um sistema de transportes sustentável em benefício de todos os parceiros da UE, baseado nos princípios fundamentais da concorrência leal, da utilização transparente dos fundos públicos e dos instrumentos orçamentais e do respeito das normas sociais e ambientais.

3.4. Promover o diálogo social

Os portos da UE empregam mais de três milhões de pessoas (direta e indiretamente). A investigação económica estabeleceu umnexo direto entre o crescimento do tráfego portuário e a criação de postos de trabalho nas regiões adjacentes.

Para obterem bons resultados e se adaptarem à evolução das exigências no mercado de trabalho, os portos devem oferecer boas condições de trabalho e melhorar a qualidade do ambiente de trabalho, por forma a atrair pessoal qualificado. Os conflitos que afetam as relações laborais podem ser prejudiciais para a imagem e a competitividade dos portos, pelo que devem ser tratados de uma forma proativa. É, pois, necessário estabelecer um bom clima social e um verdadeiro diálogo social entre as partes interessadas.

Diálogo social

A eficiência diária e a dinâmica, de longo prazo, da concorrência entre os portos são ambas influenciadas pelo regime de organização do trabalho nos portos. Consoante o tipo de terminal, o trabalho portuário pode representar uma parte significativa dos custos de exploração dos operadores de terminais.²⁵

À semelhança de outros setores, os regimes do trabalho portuário divergem, em 16 Estados-Membros, do direito geral do trabalho²⁶. Em certos casos, os regimes impõem restrições que têm impacto na criação de postos de trabalho ou prejudicam o ambiente de trabalho no porto.

Após um longo processo de negociação, os parceiros sociais do setor portuário solicitaram a criação de um Comité do Diálogo Social no Setor Portuário, em conformidade com as competências reconhecidas na União pelo artigo 152.º do TFUE²⁷. Um diálogo desta índole – que representa uma novidade no setor – deverá permitir examinar questões essenciais, incluindo as que podem conduzir à análise das relações contratuais. Se o pretenderem, os parceiros sociais podem, em seguida, solicitar conjuntamente que os acordos por eles

²⁵ 15 % a 20 % nos terminais de granéis sólidos; 40 % a 75 % nos terminais de carga geral.

²⁶ Estudo sobre o trabalho portuário na UE (2013).

²⁷ Ver também a Decisão 98/500/CE da Comissão, de 20 de maio de 1998, relativa à criação de Comités de diálogo setorial para promover o diálogo entre os parceiros sociais a nível europeu (COM(1998) 322 final).

celebrados ao nível da União sejam aplicados através de uma decisão do Conselho sob proposta da Comissão, em conformidade com o artigo 155.º, n.º 2 do Tratado.

Atualmente, a Comissão não propõe a introdução de disposições específicas nos regimes do trabalho portuário. Sublinhe-se que o diálogo social a nível da União completa, mas não substitui, o diálogo social a nível nacional, local e das empresas.

Ação 6

Em conformidade com os artigos 151.º e 154.º do TFUE, a Comissão pretende promover o diálogo social a nível da União, prestando apoio técnico e administrativo. Os parceiros sociais da UE já acordaram num regulamento interno e num programa de trabalho conjunto e preveem que o comité seja formalmente criado em 19 de junho de 2013.

Ao mesmo tempo que respeita a sua autonomia, a Comissão espera que os parceiros sociais da UE sejam capazes de abordar questões relacionadas com a organização do trabalho e as condições de trabalho.

A Comissão, em colaboração com o conjunto dos parceiros sociais da UE, planeia um reexame em 2016 a fim de avaliar o funcionamento e a evolução do diálogo social europeu no setor portuário e a situação da prestação de serviços de movimentação de cargas e de serviços de passageiros.

Saúde, segurança e formação

O trabalho portuário continua a ser uma atividade com um risco elevado de acidentes e implicações para a saúde dos trabalhadores. É essencial dispor de um sistema que permita proteger a saúde, a segurança e o bem-estar dos trabalhadores portuários e dos utentes, em sintonia com a legislação em matéria de saúde e segurança.

Cada porto deve desenvolver métodos de trabalho que permitam preservar a segurança e a saúde dos trabalhadores portuários. Para tal, é necessário estabelecer uma boa cooperação e coordenação entre todos os empregadores e empregados que operam no porto.

A evolução tecnológica e os novos imperativos de transporte e de logística exigirão um conhecimento das operações portuárias inovadoras e requererão trabalhadores com as competências, a formação e as qualificações que lhes permitam compreender, dominar e explorar todas as vantagens proporcionadas pelas novas tecnologias.

Ação 7

No âmbito do 7.º Programa-quadro de investigação no domínio dos transportes, a Comissão lançará, antes do final de 2013, um projeto de ação concertada a fim de examinar os desafios que se colocam a nível da saúde e segurança, da formação e das qualificações nos portos da UE. Os parceiros sociais serão plenamente associados a esta ação. O Comité de Diálogo Social no Setor Portuário será regularmente consultado e informado sobre estas questões.

3.5. Melhorar o perfil ambiental dos portos

As atividades portuárias têm um impacto significativo em termos de emissões, ruído, poluição das águas e dos solos e fragmentação dos habitats. Os portos que se situam perto de zonas urbanas densamente povoadas têm frequentemente de encontrar um equilíbrio entre o

desenvolvimento e gestão das atividades portuárias e a preservação dos habitats naturais e da qualidade da vida urbana.

Em 2011, a Comissão publicou diretrizes sobre a aplicação das Diretivas Aves e Habitats nos estuários e nas zonas costeiras, dando especial ênfase à obtenção de um justo equilíbrio entre a proteção do ambiente e o desenvolvimento dos portos.²⁸ Apesar de a interpretação do direito da UE ser da competência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a aplicação das diretrizes da Comissão pode permitir criar um quadro coerente para os promotores dos projetos e minimizar os riscos de litígio.

A Comissão congratula-se com as iniciativas adotadas pelo setor portuário no sentido de promover a excelência na gestão e desempenho ambientais através da publicação de guias de boas práticas.²⁹ Alguns portos já adotaram planos destinados a melhor gerir o impacto no ambiente, sendo importante incentivar iniciativas desta natureza.

Os portos deveriam analisar a possibilidade de recompensar os operadores que antecipem ou excedam as normas ambientais obrigatórias e promover a utilização de cadeias logísticas porta a porta que produzam baixas emissões de carbono e utilizem eficazmente a energia (por exemplo, transporte marítimo de curta distância). Os atuais regimes³⁰, introduzidos numa base voluntária por um certo número de portos no intuito de melhorar a sua imagem ambiental, devem continuar a ser apoiados. Contudo, uma aplicação mais coerente, a nível europeu e regional, da diferenciação das taxas cobradas pela utilização das infraestruturas portuárias em função da pressão exercida no ambiente poderia contribuir para aumentar a eficácia destes regimes.

Ação 8

A fim de incentivar uma aplicação mais coerente das taxas cobradas pela utilização das infraestruturas portuárias diferenciadas em função do desempenho ambiental, a Comissão proporá, antes do final de 2015, princípios que regerão a aplicação de tarifas ambientais e promoverá o intercâmbio de boas práticas.

A Comissão está a perver a revisão da diretiva relativa aos meios portuários de receção em 2013/2014, com vista a melhorar a eficácia e eficiência do sistema.

3.6. Incentivar a inovação

Nos últimos anos, o setor portuário mundial sofreu profundas mudanças. Os portos estão cada vez mais dependentes das inovações tecnológicas em toda a cadeia logística.

A competitividade dos portos europeus dependerá da sua capacidade de inovar nos domínios da tecnologia, organização e gestão. O seu papel essencial, enquanto plataformas multimodais, requer meios eficazes e inovadores para as conexões intermodais e exige a utilização de instrumentos de gestão que reforcem a sua atratividade.

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf
http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

²⁹ Guia Verde da ESPO (Organização Europeia dos Portos Marítimos).

³⁰ Modulação com base no Índice de Desempenho Ambiental dos Navios (Bélgica, Alemanha, França e Países Baixos), no Certificado do Bureau Green Award (Letónia, Lituânia, Países Baixos e Portugal) ou através de abatimentos relacionados com as emissões de NOx/SOx ou da cobrança de um imposto sobre o enxofre (Suécia).

A investigação pode igualmente oferecer soluções para fazer face aos problemas sociais, dos riscos para a saúde e a segurança dos trabalhadores portuários (por exemplo, o impacto da fumigação dos contentores) até à necessidade de gerir e reduzir o impacto das atividades portuárias no ambiente e nas zonas urbanas.

No âmbito da aplicação do programa Horizonte 2020, que tem por objetivo apoiar a investigação, o desenvolvimento e a inovação no período compreendido entre 2014 e 2020, a Comissão proporá trabalhos prioritários que serão suscetíveis de beneficiar do apoio da UE.

4. CONCLUSÃO

Os portos podem contribuir substancialmente para o relançamento da economia e a competitividade a longo prazo das indústrias europeias nos mercados mundiais e, ao mesmo tempo, gerar valor acrescentado e empregos em todas as regiões costeiras da UE. Os portos terão um papel essencial a assumir no desenvolvimento de uma rede transeuropeia de transportes eficiente e sustentável, por meio da diversificação das possibilidades de transporte e de uma contribuição para o transporte multimodal.

A política portuária europeia está numa encruzilhada. Embora certos portos europeus apresentem um bom desempenho, muitos outros sofrem de problemas estruturais associados à insuficiente ligação com o interior, à falta de transparência na utilização dos fundos públicos, aos obstáculos à entrada no mercado, aos modelos de governação desatualizados e a uma burocracia excessiva. Está na hora de resolver estes problemas históricos.

Para acompanhar os progressos na execução da política portuária europeia revista, a Comissão deu início a um projeto³¹, que será iniciado antes do final de 2013, a fim de desenvolver e recolher uma série de indicadores genéricos europeus sobre o desempenho dos portos.

A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e ao Conselho, apresentada paralelamente à presente decisão, destina-se a abordar as questões essenciais relacionadas com o acesso ao mercado dos serviços portuários e à transparência financeira e autonomia dos portos. O mais tardar três anos após a sua entrada em vigor, a Comissão fornecerá informações, sob a forma de um relatório, sobre a aplicação e os efeitos do regulamento.

A Comissão abordará as questões remanescentes no âmbito de ações específicas, que são da sua competência e consistirão em:

- Utilizar plenamente as novas orientações para a RTE-T e os instrumentos financeiros da UE, a fim de melhorar as ligações entre os portos e o interior e promover a política portuária europeia;
- Verificar se a legislação atual da UE aplicável às concessões e aos portos está a ser devidamente aplicada;
- Prestar o apoio técnico e administrativo necessário ao diálogo social a nível da União e fazer, em 2016, um balanço dos progressos realizados;

³¹ No âmbito do 7.º Programa-Quadro de IDT no domínio dos «Transportes» — Convite à apresentação de propostas de 2013.

- Apresentar novas iniciativas para uma maior simplificação dos procedimentos administrativos nos portos, nomeadamente dos procedimentos aduaneiros;
- Promover as tecnologias ambientais e o transporte marítimo de curta distância através de princípios comuns sobre a diferenciação das taxas cobradas pela utilização das infraestruturas portuárias.

Com base nos resultados obtidos relativamente aos objetivos políticos definidos na presente comunicação, a Comissão verificará os progressos realizados, nomeadamente os progressos a nível do desenvolvimento das conexões multimodais dos portos com o interior, da modernização dos serviços portuários e da capacidade de atrair investimentos.