



POLÍTICA COMUM DOS TRANSPORTES: PANORÂMICA

A política de transportes é uma das políticas comuns da UE há mais de 30 anos. Em paralelo com a abertura à concorrência dos mercados dos transportes e a criação das redes transeuropeias, o tema da «mobilidade sustentável» revestirá ainda maior importância até 2020, particularmente no âmbito do aumento constante das emissões de gases com efeito de estufa do setor dos transportes, que compromete os esforços da União Europeia para alcançar os seus objetivos climáticos.

BASE JURÍDICA E OBJETIVOS

A base jurídica é constituída pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea g), e pelo Título VI do TFUE. Já no [Tratado de Roma](#), os Estados-Membros sublinhavam a importância de uma política comum de transportes, à qual consagraram um título específico. Como tal, os transportes constituíram umas das primeiras políticas comuns da Comunidade. A primeira prioridade consistiu na criação de um mercado comum dos transportes, na concretização da liberdade de prestação de serviços e na abertura dos mercados dos transportes. Este objetivo foi, em grande medida, atingido, dado que até os mercados ferroviários nacionais se abriram gradualmente à concorrência. À medida que se processa a abertura dos mercados dos transportes, é fundamental criar condições para uma concorrência equitativa, quer para os próprios modos de transporte, quer entre eles. Por este motivo, a harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, designadamente os contextos tecnológico, social e fiscal, foi assumindo uma importância crescente. Os volumes transportados, quer de passageiros, quer de mercadorias, aumentaram devido à consecução do mercado interno europeu, à supressão das fronteiras internas, à redução dos preços do transporte em resultado da abertura e da liberalização dos mercados dos transportes, assim como das mudanças no sistema de produção e na gestão de existências. Um setor dinâmico e próspero como o dos transportes tem-se confrontado com encargos sociais e ambientais cada vez maiores, pelo que o modelo de uma «mobilidade sustentável» se tornou mais importante do que nunca.

Apesar dos múltiplos esforços, a política europeia dos transportes deve ainda fazer face a grandes desafios em matéria de sustentabilidade. O setor dos transportes é responsável por cerca de um quarto do total das emissões dos gases com efeito de estufa (GEE) provocadas pelo Homem na UE. Além disso, o setor dos transportes é o único setor na UE em que as emissões de GEE aumentaram desde 1990. Esta razão levou a que, no Livro Branco, de 2011, intitulado «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» ([COM\(2011\)0144](#)), fosse recomendada uma redução de



20 % nas emissões dos transportes (excluindo o transporte marítimo internacional) entre 2008 e 2030, e uma diminuição de, pelo menos, 60 % entre 1990 e 2050. O referido Livro Branco defendia ainda uma redução de 40 % das emissões do transporte marítimo internacional, entre 2005 e 2050. O Livro Branco propunha ainda, no setor da aviação, a utilização de 40 % de combustíveis sustentáveis com baixo teor de carbono até 2050 e, nos transportes urbanos, um abandono de 50 % dos veículos com combustíveis tradicionais nos transportes urbanos até 2030, com o intuito de proceder à sua eliminação gradual até 2050.

Estes objetivos estão, assim, bem longe do estabelecido na Conferência de Paris sobre o Clima (COP21), realizada em dezembro de 2015, ou seja, a redução das emissões dos GEE pelo menos em 20 % entre 2021 e 2030. Ainda que esses objetivos fossem alcançados, tal significaria que, em 2030, as emissões provenientes dos transportes (com exceção do transporte por vias navegáveis internacionais) continuariam a ser 4,5 % superiores aos níveis de 1990 e as emissões provenientes do transporte por vias navegáveis internacionais ficariam apenas 9,5 % abaixo do seu nível de 1990 em 2050. Entre o momento presente e 2020, o realismo contará tanto quanto a ambição na resposta aos desafios económicos e ambientais que a política comum dos transportes deverá enfrentar para contribuir efetivamente para as reduções drásticas das emissões. Tal implica, no que toca ao setor dos transportes, utilizar menos energia e uma energia mais limpa, explorar devidamente as infraestruturas modernas, assim como reduzir o impacto dos transportes no ambiente.

ORIENTAÇÕES POLÍTICAS GERAIS

Foi só graças a um recurso por omissão intentado pelo Parlamento Europeu (PE) contra o Conselho que foi aberto o caminho para uma legislação comunitária no setor de transportes. O Tribunal de Justiça Europeu, no seu acórdão, de 22 de maio de 1985, no [processo 13/83](#), pressionou o Conselho a atuar, dando, assim, um impulso significativo à política comum dos transportes.

Em 2 de dezembro de 1992, a Comissão adotou o Livro Branco sobre a futura evolução da política comum de transportes ([COM\(1992\)0494](#)). Esta política preconizava a abertura dos mercados dos transportes, o desenvolvimento da rede transeuropeia, o reforço da segurança e a harmonização das disposições de carácter social. O referido Livro Branco marcou, simultaneamente, um ponto de viragem para uma abordagem integrada e intermodal baseada no modelo da «mobilidade sustentável». O Livro Branco seguinte, de 22 de julho de 1998, intitulado «Pagamento justo pela utilização das infraestruturas: uma abordagem gradual para um quadro comum de tarifação das infraestruturas de transportes da União Europeia» ([COM\(1998\)0466](#)), chamava a atenção para as grandes disparidades entre os Estados-Membros em matéria de tarifação das infraestruturas dos serviços de transporte, o que provocava várias distorções de concorrência, quer nos modos de transporte, quer entre eles.

EXECUÇÃO

No Livro Branco de setembro de 2001, intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» ([COM\(2001\)0370](#)), a Comissão analisava os



problemas e os desafios da política europeia de transportes, em especial, tendo em conta o alargamento iminente da UE a Leste. A Comissão previa um enorme aumento do volume de tráfego, acompanhado de engarrafamentos, de congestionamento, em particular no transporte rodoviário e aéreo, assim como de um aumento dos custos para a saúde e para o ambiente. A Comissão apresentou um pacote de 60 medidas, que visavam pôr termo à relação entre o crescimento económico e o aumento do volume de tráfego, assim como combater o crescimento desigual dos modos de transporte. O objetivo deste Livro Branco consistia em estabilizar a parte do transporte ferroviário, da navegação fluvial e do transporte marítimo de curta distância a níveis de 1998. Este objetivo deveria ser alcançado, sobretudo, através de medidas destinadas à revitalização do transporte ferroviário, à promoção do transporte marítimo e fluvial, bem como ao incremento da interligação de todos os modos de transporte. Além disso, foi dada ênfase a uma revisão das orientações para as redes transeuropeias (ver ficha [3.5.1](#) sobre as TEN-T), com o objetivo de as adaptar às exigências de uma União Europeia alargada e de incentivar ainda maiores esforços, tendo em vista a eliminação dos estrangulamentos nos transportes internacionais. O Livro Branco de 2001 centrava-se também nos direitos e nas obrigações dos utentes dos sistemas de transportes, previa um programa de ação relativo à segurança rodoviária, à melhoria dos direitos dos utentes, bem como à transparência de custos através da harmonização dos princípios de tarifação.

Além disso, a União Europeia lançou alguns projetos tecnológicos ambiciosos, como, por exemplo, o sistema europeu de navegação por satélite Galileo, o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS) e o programa SESAR, para melhorar a infraestrutura de gestão do tráfego aéreo.

Em junho de 2006, a Comissão apresentou uma revisão intercalar do Livro Branco de 2001 ([COM\(2006\)0314](#)) intitulada «Manter a Europa em movimento - Mobilidade sustentável para o nosso continente». A Comissão já havia declarado que as medidas planeadas para 2001 não tinham sido suficientemente exaustivas para atingir os objetivos formulados, pelo que foram introduzidos novos instrumentos, nomeadamente:

- a. planos de ação para a logística do transporte de mercadorias, para a implantação de sistemas de transporte inteligentes na Europa e para a mobilidade urbana;
- b. Naiades e Naiades I, um programa de ação europeu integrado para o transporte por vias navegáveis interiores; bem como
- c. objetivos estratégicos e recomendações para a política de transporte marítimo da UE no horizonte de 2018.

Em julho de 2008, a Comissão apresentou um pacote de medidas para os «Transportes ecológicos», centrado numa estratégia de internalização dos custos externos no conjunto dos transportes. Este pacote compreendia três comunicações da Comissão e uma proposta de revisão da [Diretiva 1999/62/CE](#), de 17 de junho de 1999, também conhecida por Diretiva «Eurovinheta» (ver ficha [3.4.3](#) sobre «Transportes rodoviários: harmonização das disposições legais»).



Os resultados do debate sobre o futuro a longo prazo dos transportes (numa perspetiva de 20 a 40 anos), o qual foi lançado no Livro Branco de 2001, foram apresentados na comunicação da Comissão intitulada «Um futuro sustentável para os transportes: rumo a um sistema integrado, baseado na tecnologia e de fácil utilização» ([COM\(2009\)0279](#)).

A Comissão publicou o seu Livro Branco de 2011 sobre o futuro dos transportes até 2050, intitulado «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos» ([COM\(2011\)0144](#)), em 28 de março de 2011. Nesse Livro Branco, a Comissão descrevia a transição entre os antigos e os novos desafios que se apresentavam aos transportes e fazia referência aos meios para lhes dar resposta. Entre os dez objetivos incluídos no Livro Branco de 2011, a Comissão pretendia criar um espaço único europeu dos transportes, eliminando as barreiras ainda existentes entre os modos e os sistemas nacionais, facilitando o processo de integração e promovendo a emergência de operadores multinacionais e multimodais. Para evitar tensões e distorções, a estratégia proposta procurava um maior grau de convergência e uma melhor aplicação das regras em matéria social, ambiental, de segurança e de proteção, bem como normas para os serviços mínimos e direitos dos utentes. Em 1 de julho de 2016, a Comissão apresentou um relatório, sob a forma de documento de trabalho ([SWD\(2016\)0226](#)), sobre os progressos obtidos na execução do programa decenal do Livro Branco de 2011. O Anexo II inclui, nomeadamente, um balanço detalhado das atividades empreendidas até essa altura.

Em 2016, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica» ([COM\(2016\)0501](#)), na qual propõe medidas para acelerar a descarbonização dos transportes europeus. A estratégia visa, em primeiro lugar, alcançar um objetivo de emissões nulas, tal como previsto no Livro Branco de 2011 sobre o futuro dos transportes, tendo em vista contribuir de forma adequada para a realização dos objetivos do Acordo de Paris da COP21.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Para além de um apoio fundamental à liberalização dos mercados dos transportes e do modelo da «mobilidade sustentável», o Parlamento Europeu tem vindo a sublinhar a necessidade de implementar este aspeto, concomitantemente com uma harmonização global do quadro social, fiscal e tecnológico, bem como das normas em matéria de segurança.

Em 12 de fevereiro de 2003, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) sobre o Livro Branco da Comissão, intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» ([COM\(2001\)0370](#)). A resolução salientou que a ideia de «desenvolvimento sustentável» deveria constituir o fundamento e a norma subjacente à política europeia de transportes e sublinhou a necessidade de criar um sistema de transportes global e integrado. Tal seria feito sem prejudicar a competitividade dos transportes rodoviários e com base numa tarifação justa, que cobrisse os custos das infraestruturas de cada modo de transporte, assim como os respetivos custos externos. O Parlamento apresentou um grande número de reivindicações e propostas



relativas a cada um dos modos de transporte, à respetiva segurança, ao calendário e ao financiamento da rede transeuropeia de transportes e ainda à melhor coordenação com outras políticas comunitárias.

Na sequência do Livro Verde da Comissão intitulado «Por uma nova cultura de mobilidade urbana» ([COM\(2007\)0551](#)), publicado em 25 de setembro de 2007, o Parlamento Europeu aprovou uma [resolução](#), em 9 de julho de 2008, com o mesmo título. O Parlamento aprovou ainda outra [resolução](#), em 23 de abril de 2009, intitulada «Plano de ação para a mobilidade urbana». O Parlamento apelava, entre outros aspetos, à elaboração de uma abordagem europeia global e integrada para a mobilidade urbana que servisse de quadro de referência para as partes interessadas a nível europeu, nacional, regional e local. Pouco depois, a Comissão respondeu a este apelo através de uma comunicação com o mesmo título, ou seja, «Plano de Ação para a Mobilidade Urbana» ([COM\(2009\)0490](#)), publicada em 30 de setembro de 2009.

Em 2 de dezembro de 2015, o Parlamento adotou uma [resolução](#) sobre a mobilidade urbana sustentável, na sequência de uma nova comunicação da Comissão intitulada «Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos» ([COM\(2013\)0913](#)), publicada em 17 de dezembro de 2013. Na resolução, os Estados-Membros e as cidades são encorajados a elaborar planos de mobilidade urbana sustentável que concedam prioridade aos modos de transporte de baixas emissões, aos veículos que utilizem combustíveis alternativos e ao recurso aos sistemas inteligentes de transporte. A Comissão e os Estados-Membros foram instados a criar uma rede de mobilidade sustentável de exemplos de boas práticas em matéria de ordenamento do território e de utilização do espaço, bem como a lançar campanhas de sensibilização públicas de forma a promover a mobilidade sustentável. As cidades foram ainda incentivadas a participar na Parceria Europeia de Inovação para Cidades e Comunidades Inteligentes.

Na sequência de uma comunicação da Comissão ([COM\(2009\)0279](#)) intitulada «Um futuro sustentável para os transportes: rumo a um sistema integrado, baseado na tecnologia e de fácil utilização», o Parlamento Europeu aprovou uma [resolução](#), em 6 de julho de 2010, sobre um futuro sustentável para os transportes. Este texto, não só antecipa o Livro Branco de 2011, mas constitui também uma resposta do Parlamento à comunicação da Comissão, propondo uma série de medidas que abrangem todo o espectro da política de transportes da UE.

O Parlamento Europeu adotou duas resoluções na sequência da publicação do Livro Branco de 2011. A primeira foi a [resolução](#), adotada em 15 de dezembro de 2011, intitulada «[Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos](#)». Nesta resolução, o Parlamento realizou uma avaliação ex ante dos principais objetivos traçados no Livro Branco de 2011 e aprovou, em parte, os progressos realizados na sua execução. No que diz respeito à concretização de um espaço único dos transportes até 2020, a resolução assinalava que o potencial dos transportes em muitos setores não tinha sido ainda suficientemente explorado e sublinhava a importância de um sistema centralizado nas interconexões e na interoperabilidade. O Parlamento aprovou os dez objetivos para um



sistema de transportes competitivo e eficiente na utilização dos recursos, bem como os objetivos para 2030 e 2050 estabelecidos pelo Livro Branco.

A 9 de setembro de 2015, o Parlamento Europeu adotou uma segunda [resolução](#) sobre a aplicação do Livro Branco de 2011 intitulado: «Balanço e via a seguir rumo à mobilidade sustentável». No âmbito da revisão intercalar, a Comissão publicou um documento de trabalho, em 1 de julho de 2016 ([SWD\(2016\)0226](#)), relativo à aplicação do Livro Branco de 2011 sobre os transportes cinco anos após a sua publicação, os resultados obtidos e os desafios a enfrentar. O Parlamento convidou a Comissão a manter — pelo menos — o nível de ambição demonstrado aquando da definição dos objetivos iniciais. Além disso, o Parlamento sublinhou que havia muito trabalho a fazer a nível operacional e financeiro para alcançar esses objetivos. O Parlamento instou a Comissão a propor medidas legislativas adicionais, bem como uma estratégia global que favorecesse a descarbonização dos transportes, tendo em vista o cumprimento do objetivo de reduzir em pelo menos 60 % as emissões de GEE geradas pelos transportes até 2050. O Parlamento elaborou um conjunto de recomendações visando a integração de todos os modos de transporte, para conseguir um sistema de transportes mais eficaz, sustentável, competitivo, acessível e de fácil utilização. Dos principais pontos fazem parte a transferência modal e a comodidade, as infraestruturas modernas, o financiamento inteligente, a mobilidade urbana, colocar os utentes no cerne da política de transportes e a dimensão mundial dos transportes. O Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão do Parlamento publicou um estudo intitulado «[Modal shift in European transport: a way forward](#)» (Transferência modal nos transportes europeus: o rumo a seguir).

Na sua resolução sobre uma estratégia europeia de mobilidade hipocarbónica, adotada em dezembro de 2017, o Parlamento salientou ainda a necessidade de o setor dos transportes dar um maior contributo para os objetivos climáticos. Neste contexto, salientou, entre outros aspetos:

- a necessidade de investimento na multimodalidade e nos transportes públicos;
- a necessidade de enviar sinais de preços mais claros relativamente a todos os modos de transporte, para melhor refletir os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador; bem como
- o papel da digitalização na mobilidade sustentável.

O Parlamento apelou igualmente a uma abordagem mais ambiciosa em matéria de energias renováveis no setor dos transportes do que a proposta na reformulação da Diretiva Energias Renováveis e à criação de incentivos para a introdução de combustíveis alternativos sustentáveis para os modos de transporte que atualmente não dispõem de alternativas ao combustível líquido. Na sequência de uma comunicação da Comissão intitulada «Para uma utilização o mais ampla possível dos combustíveis alternativos – Plano de ação relativo à infraestrutura para combustíveis alternativos» ([COM\(2017\) 652](#)), o Parlamento aprovou, em outubro de 2018, uma [resolução](#), solicitando que a Comissão apresentasse uma revisão da Diretiva 2014/94/UE relativa à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos e se concentrasse na sua correta aplicação.



O Parlamento congratulou-se, ainda, com a comunicação da Comissão intitulada «Rumo à mobilidade automatizada» ([COM\(2016\)0283](#)), mas, na sua [resolução](#), de 15 de janeiro de 2019, salientou a necessidade de os intervenientes europeus unirem forças para assumirem a posição de líderes a nível mundial no âmbito do transporte autónomo.

Esteban Coito
04/2019

