# Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada ou à partida dos portos dos Estados-Membros da Comunidade e que revoga a Directiva 2002/6/CE»

*[COM(2009) 11 final – 2009/0005 (COD)]*

e a

# «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Comunicação e plano de acção tendo em vista a criação de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras»

*[COM(2009) 10 final]*

(2010/C 128/25)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 27 de Fevereiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada ou à partida dos portos dos Estados-Membros da Comunidade e que revoga a Directiva 2002/6/CE*

COM(2009) 11 final – 2009/0005 (COD).

Em 21 de Janeiro de 2009, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o 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 – Comunicação e plano de acção tendo em vista a criação de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras*

COM(2009) 10 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de Setembro de 2009, com base no projecto apresentado pelo relator **Edgardo Maria IOZIA**.

Na 457.ª reunião plenária de 4 e 5 de Novembro de 2009 (sessão de 4 de Novembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 159 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera positiva, nas suas linhas gerais, a comunicação da Comissão sobre a criação de um espaço europeu de transporte marítimo e a proposta de directiva relativa às formalidades de declaração exigidas dos navios à chegada ou à partida dos portos dos Estados-Membros da Comunidade, e que revoga a Directiva 2002/6/CE.

1.2. O programa de trabalho proposto é ambicioso e bem estruturado, com um plano de acção coerente e orientado para a realização dos objectivos propostos. A redução e a racionalização das formalidades administrativas, medidas que serão definidas de modo a não influírem nos níveis actuais de segurança e de qualidade dos controlos necessários, são indispensáveis para melhorar o tráfego à entrada e à saída dos portos.

1.3. A melhoria das actividades portuárias poderia levar a uma racionalização do transporte das mercadorias que deveriam fluir do âmbito terrestre para o marítimo, reforçando a intermodalidade do transporte marítimo, ferroviário, fluvial e rodoviário, segundo as orientações do Livro Branco sobre a política dos transportes, reiteradas na sua revisão intercalar.

1.4. Dada a necessidade de aprofundar ulteriormente algumas das propostas específicas incluídas na comunicação, o CESE convida a Comissão a organizar debates com todas as partes interessadas sobre os seguintes temas: os certificados de dispensa de pilotagem (PEC), as formalidades relativas à simplificação do transporte de mercadorias perigosas, o transporte de produtos de origem vegetal e animal e a coordenação das inspecções nos portos (balcão único).

1.5. O CESE já se havia manifestado claramente sobre a natureza particular do serviço de pilotagem nos portos ([1]), assumindo uma posição que continua a ser muito actual.

1.6. Na sua comunicação sobre os *Objectivos estratégicos e recomendações para a política da UE dos transportes marítimos até 2018*, a própria Comissão afirma: «A crescente escassez de profissionais do mar, oficiais e marítimos da mestrança e marinhagem, cria o risco de se perder a massa crítica de recursos humanos que mantém a competitividade do sector marítimo comunitário em geral.»

1.7. A proposta relativa aos certificados de dispensa de pilotagem poderia reduzir futuramente esta actividade e tornar a profissão menos atraente para muitos jovens. Convém realizar estudos e análises fiáveis sobre os possíveis efeitos positivos, uma vez que aparentemente já são certos os efeitos negativos para o emprego e a segurança. Em alternativa, poder-se-ia aventar a hipótese de ampliar o sistema de telepilotagem utilizando as inovações tecnológicas existentes, com o que se pouparia tempo e dinheiro mas continuando a garantir elevados níveis de segurança. Em caso de colisão ou de outro tipo de avarias marítimas susceptíveis de causar danos materiais ou perdas de vidas humanas, as companhias de seguros estão autorizadas a recusar os reembolsos contratuais dos danos se não forem válidas as licenças marítimas dos responsáveis pelo navio – o capitão e o chefe da casa das máquinas. O CESE recomenda à Comissão que organize uma mesa-redonda com todas as partes interessadas (armadores, pilotos, sindicatos do sector e autoridades portuárias) para examinar o verdadeiro impacto desta proposta na segurança e no emprego.

1.8. O CESE apoia o projecto do espaço marítimo europeu sem barreiras ([2]), que é parte integrante do programa de navegação a curta distância (*Short Sea Shipping* – SSS). Será, porém, indispensável definir uma base jurídica comunitária para que os navios que transportam mercadorias «comunitárias» entre dois portos da União (por exemplo, Lisboa e Nápoles) beneficiem do tratamento dado aos outros modos de transporte.

1.9. O CESE teria preferido que esta possibilidade fosse introduzida no novo Código Aduaneiro Comunitário. Como a Comissão já não tenciona prosseguir com esta proposta, o CESE apoia a exigência de incluí-la pelo menos nas futuras normas de aplicação do referido código, antes do final de 2009, com vista a uma aplicação o mais rápida possível.

1.10. O CESE é muito favorável à iniciativa relativa à criação do «balcão único», a que se poderá recorrer para qualquer tipo de prática, bem como às outras medidas de racionalização, nomeadamente a programação das visitas de inspecção por parte das várias autoridades portuárias e aduaneiras ou a possibilidade de envio dos documentos administrativos por via electrónica, sem que isso prejudique as acções de combate à criminalidade das autoridades aduaneiras.

1.11. O CESE convida a Comissão a analisar atentamente a possibilidade de reconhecer as mesmas prerrogativas aos navios que desenvolvem actividades de cabotagem entre dois portos da UE, fazendo escala num país terceiro. Segundo as organizações de armadores, trata-se de um número considerável de navios que poderiam usufruir das vantagens do espaço marítimo interno sem barreiras.

1.12. A adopção do inglês como língua comum do transporte marítimo, à semelhança do que acontece com o transporte aéreo, facilitaria consideravelmente as práticas e as formalidades administrativas.

## 2. **A comunicação e o plano de acção da Comissão**

2.1. A livre circulação de pessoas e mercadorias deveria ser garantida nas mesmas condições por todos os modos de transporte. É necessário concretizar as vantagens do mercado único através do desenvolvimento de acções que facilitem a consecução deste objectivo. Actualmente, o transporte marítimo não goza dos mesmos privilégios do transporte terrestre. As múltiplas formalidades, os encargos administrativos e as inspecções desincentivam, na prática, a utilização da via marítima para transportar mercadorias no interior da União Europeia.

2.2. No documento da Comissão, é abordado o problema dos procedimentos associados ao transporte marítimo: mesmo quando se trata do transporte de mercadorias «comunitárias» em livre circulação entre dois portos europeus, este sector é submetido a regras aduaneiras e de transporte específicas, a regulamentações fitoveterinárias e a formalidades várias.

2.3. Recorde-se como o Conselho já havia encorajado em 2006, e posteriormente em 2007, a utilização do transporte marítimo de curta distância. Além disso, a comunicação faz alusão ao parecer do CESE de finais de 2006, que reclamava a abolição dos controlos do transporte marítimo nas fronteiras internas.

2.4. Na sua avaliação intercalar do Livro Branco sobre a política dos transportes, a Comissão anunciou a criação de um espaço europeu do transporte marítimo sem barreiras. Esta iniciativa foi confirmada no Livro Azul sobre uma política integrada do transporte marítimo, inscrevendo-se tudo isto na estratégia de simplificação legislativa e na política sobre «legislar melhor».

2.5. O transporte marítimo de curta distância (*Short Sea Shipping* – SSS) pode contribuir para melhorar a qualidade da oferta, com navios que produzem menos poluição por tonelada transportada, geram menos custos externos e contribuem para reduzir o congestionamento do tráfego rodoviário.

2.6. A utilização mais frequente do transporte marítimo de curta distância poderia ajudar a União a realizar os objectivos pós-Quioto de redução das emissões de $CO_2$.

2.7. Os sistemas de Serviços de Tráfego Marítimo e de Informação e Acompanhamento do Tráfego Marítimo (*Vessel Traffic Services/Vessel Traffic Information and Management Systems*-VTS/VTMIS), que utilizam o Sistema de Identificação Automática (*Automatic Identification System*-AIS) constituem – juntamente com o Sistema de Identificação e Seguimento de Navios a Longa Distância (*Long-Range Identification and Tracking of Ships* – LRIT) – uma parte integrante do futuro ambiente marítimo electrónico (ambiente *e–marítimo*) para o transporte de mercadorias e para a navegação. A utilização desta tecnologia, combinada no âmbito de um sistema de controlo e vigilância integrada, melhorará no futuro a capacidade de controlar o tráfego marítimo.

([1]) JO C 48 de 21.2.2002, p. 122; JO C 294 de 25.11.2005, p. 25; JO C 168 de 20.7.2007, p. 50

([2]) JO C 27 de 3.2.2009, p. 45-48

2.8. O plano de acção da Comissão comporta onze medidas: três a curto prazo, quatro a médio prazo e quatro recomendações aos Estados-Membros.

2.9. Acções a curto prazo a completar até finais de 2009:

— simplificação das formalidades aduaneiras para os navios que navegam exclusivamente entre portos da União Europeia,

— orientações para acelerar os controlos documentais dos produtos de origem animal e vegetal transportados entre portos da UE, e

— directiva relativa à racionalização da documentação exigida por diferentes quadros legislativos.

2.10. O plano prevê as seguintes acções a médio prazo a apresentar em 2010:

— simplificação das formalidades administrativas para os navios que navegam entre portos da UE, mas que fazem escala num país terceiro ou numa zona franca,

— reforço das possibilidades de transmissão de dados por via electrónica,

— balcão administrativo único e

— simplificação das regras relativas ao transporte de mercadorias perigosas por mar.

2.11. As quatro medidas a longo prazo a adoptar sob a forma de recomendações, são as seguintes:

— coordenação das inspecções administrativas, com o objectivo de reduzir os tempos de rotação dos navios,

— simplificação das comunicações administrativas,

— emissão de certificados de dispensa de pilotagem (PEC), e

— racionalização dos fluxos de tráfego e dos espaços nos portos.

## 3. **Observações do CESE**

3.1. O CESE acolhe com grande satisfação o projecto de plano de acção proposto pela Comissão, mas faz questão de formular algumas observações críticas específicas no presente parecer. O projecto de criação de um espaço de transporte marítimo sem barreiras já foi objecto de apreciação por parte do CESE, que reitera o seu apoio a esta iniciativa.

3.2. O plano de acção ressente-se, todavia, das dificuldades colocadas pelos Estados-Membros à introdução de um conjunto orgânico e claro de regras para a conclusão do mercado único. Os principais obstáculos residem nos procedimentos aduaneiros supérfluos, na falta de coordenação das inspecções e controlos a cargo das autoridades responsáveis dos Estados-Membros e na inexistência de comunicação electrónica e de sistemas interoperáveis. O CESE solicita à Comissão que simplifique, quanto antes, as formalidades e os procedimentos aduaneiros para os navios que navegam exclusivamente entre os portos da UE, como elemento determinante para criar um espaço marítimo sem barreiras.

3.3. A simplificação das formalidades aduaneiras para os navios que navegam exclusivamente entre os portos da UE é essencial para conseguir um espaço marítimo europeu sem barreiras. A proposta de alterar o Código Aduaneiro Comunitário teria resolvido todos os problemas, mas tendo em conta a recente alteração deste código, propõe-se introduzir a base jurídica do espaço marítimo interno no documento técnico de aplicação do novo código. Neste documento, convém especificar que, a título exclusivo da livre circulação das mercadorias comunitárias, serão incluídas as mercadorias comunitárias a bordo dos navios que navegam entre dois portos da UE.

3.4. Na realidade, a maior parte das acções propostas limita-se a solicitar aos Estados-Membros que adoptem medidas positivas para melhorar e racionalizar o quadro administrativo, quando seriam necessárias iniciativas muito mais rigorosas e vinculativas.

3.5. No entanto, o documento proposto pela Comissão parece concentrar-se demasiado num dos três pilares da Estratégia de Lisboa, ou seja, no pilar económico. Ora, o CESE considera que convém encontrar um maior equilíbrio de interesses com os outros aspectos fundamentais, ou seja, o social e o ambiental.

3.6. O CESE apoia as iniciativas destinadas a melhorar o quadro legislativo e regulamentar que rege o mercado único, na condição de estas medidas não afectarem nunca a segurança dos cidadãos e dos trabalhadores ou o ambiente, nem colocarem em risco o emprego. Para algumas medidas propostas, especialmente sobre os certificados de dispensa de pilotagem, este risco parece concretizar-se.

3.7. O transporte marítimo permite movimentar enormes quantidades de mercadorias com uma relação favorável de emissões de $CO_2$ por tonelada/quilómetro transportada. Há, além disso, no sector uma grande margem para melhorias através do desenvolvimento de novas tecnologias para os motores, da utilização de combustíveis mais limpos e da redução da velocidade da navegação. Graças à redução dos tempos de espera nos portos provocados por burocracias desnecessárias, é possível multiplicar a movimentação dos navios nos portos e ganhar em termos de eficiência e custos, contribuindo-se assim para a realização dos objectivos de redução dos gases com efeito de estufa e para uma mobilidade segura e sustentável ([3]). Será mais interessante o transporte dentro de um espaço sem barreiras apoiando um modo de transporte favorável ao ambiente.

([3]) JO C 277, 17.11.2009, p. 20-24, relatora: Anna Bredima.

3.8. O CESE já manifestou o seu apoio ao programa Marco Polo II, que pretende reduzir o congestionamento rodoviário, melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte e promover o transporte intermodal através da transferência do aumento anual total previsto do tráfego rodoviário internacional de mercadorias para o transporte marítimo de curta distância, para o transporte ferroviário e para o transporte fluvial. O plano de acção é complementar de uma estratégia mais ampla, que inclui a realização do projecto das «Auto-Estradas do Mar». A entrada em funcionamento do sistema europeu de posicionamento por satélite (GALILEO), facilitará ainda mais a implementação desta estratégia.

3.9. As medidas de simplificação administrativa propostas seguem uma prática positiva já consolidada na União, que consiste em verificar a necessidade e a eficácia de normas comunitárias obsoletas ou em analisar práticas e regulamentações nacionais que estão em contradição com os princípios do Tratado.

## 4. **Observações na especialidade. Medidas a curto prazo**

4.1. *A directiva*

4.1.1. A directiva proposta não é certamente a mais importante das medidas identificadas no plano de acção. Esta directiva revoga a actual Directiva 2002/6/CE e permite simplificar os procedimentos recorrendo a três principais inovações: a utilização do modelo europeu existente como alternativa ao modelo previsto na Convenção FAL, de 9 de Abril de 1965, da Organização Marítima Internacional (OMI), revista em Julho de 2005, a fim de evitar documentação excessiva; a utilização da transmissão por via electrónica; e a criação de uma autoridade única a quem devem ser enviadas todas as declarações e documentos solicitados.

4.1.2. O CESE saúda a proposta de directiva que, através de medidas simples, permite facilitar o desempenho das funções dos comandantes dos navios e dos armadores. Recomenda, contudo, que se procure evitar que a simplificação tenha um impacto negativo nas actuais medidas de protecção da saúde e do ambiente, em particular no que diz respeito às normas relativas, por exemplo, aos resíduos produzidos pelos navios e aos resíduos da carga.

4.2. O CESE considera que devem ser mais claras as orientações para acelerar os controlos documentais dos produtos de origem animal e vegetal transportados entre os portos europeus. A propagação de pandemias, como as gripes aviária e suína, estão a alarmar a opinião pública do mundo inteiro e requerem um reforço das medidas de segurança. Sendo essencial a rastreabilidade da origem dos produtos para circunscrever os eventuais surtos, as medidas propostas devem evidenciar que não provocarão qualquer restrição das normas actuais.

## 5. **Observações na especialidade. Medidas a médio prazo**

5.1. Uma percentagem do tráfego marítimo é constituída por navios que navegam entre dois ou mais portos da UE, fazendo uma ou duas escalas num país terceiro ou numa zona franca. O CESE considera indispensável exigir a simplificação das formalidades administrativas para estes navios. Ao mesmo tempo, graças ao desenvolvimento das tecnologias aeroespaciais de identificação e à detecção e melhoria gradual dos sistemas de identificação electrónica das mercadorias comunitárias, será possível haver segurança quanto à sua origem e reduzir de modo significativo os prazos e os custos para os armadores.

5.2. O reforço dos sistemas de transmissão electrónica de dados (ambiente *e-marítimo*), que se integra perfeitamente no sistema previsto pelo novo Código Aduaneiro Comunitário que, por sua vez, se servirá de um sistema de alfândega electrónica (*e-alfândega*), em conformidade com a Decisão 70/2008, é uma das soluções que o CESE espera vir a melhorar as vidas dos cidadãos e a reduzir a burocracia inútil e contraproducente.

5.3. Aguarda-se igualmente a introdução do balcão administrativo único. Só não se compreende por que é que ainda não foi realizado. O CESE apoia com convicção esta proposta e solicita aos Estados-Membros que adoptem as necessárias medidas a curto prazo.

5.4. Simplificação das regras relativas ao transporte de mercadorias perigosas. As regras actuais impõem às mercadorias perigosas que utilizam vários modos de transporte bastante mais requisitos do que àquelas que se servem de um único modo de transporte. O transporte marítimo está cada vez mais integrado numa cadeia multimodal e é penalizado em relação a soluções alternativas de um só modo de transporte como o rodoviário, o que dissuade o recurso a navios. No estrito respeito dos níveis de segurança específicos para o transporte marítimo, o CESE entende que poderiam ser adoptadas algumas medidas, em particular no atinente aos navios Ro-Ro (*roll-on/roll-off*) transportadores de veículos que já cumprem as regras previstas na directiva sobre o transporte de mercadorias perigosas e na Convenção ADR sobre o transporte internacional, de 30 de Setembro de 1957.

## 6. **Observações na especialidade. As medidas a adoptar no futuro através de recomendações**

6.1. **Coordenação das inspecções administrativas**. Aplicando a mesma lógica do balcão único, as autoridades portuárias, aduaneiras e policiais deveriam chegar a um acordo e planificar inspecções conjuntas, na medida do possível ao mesmo tempo, ou programá-las com prazos muito próximos. Esta medida reduziria substancialmente o tempo das operações de descarga, tendo em conta que em alguns Estados-Membros as descargas só são autorizadas depois de realizadas todas as inspecções. O CESE apoia energicamente esta proposta.

6.2. **Simplificação das comunicações administrativas**. Nesta proposta é identificado um problema muito delicado: a utilização de uma língua comum para o transporte marítimo. A Comissão propõe cuidadosamente que se utilize uma língua partilhada pelos países vizinhos ou o inglês. Superando a sua tradicional reserva diplomática, a Comissão salienta a importância desta opção por razões de ordem prática. Esta proposta é razoável e conforme ao objectivo. O CESE considera de qualquer modo que, tal como acontece em relação ao transporte aéreo, o transporte marítimo deverá adoptar uma língua comum, não só por motivos económicos, mas também por motivos de segurança. «*Mayday*» é a mensagem de alerta universal e nos canais radiofónicos internacionais dever-se-ia usar por norma o inglês. Para facilitar a compreensão poder-se-ia recorrer a sistemas de tradução electrónicos aptos a traduzir nas respectivas línguas os módulos e formulários a preencher em cada desembarque.

6.3. **Emissão de certificados de dispensa de pilotagem**. O CESE convida a reflectir atentamente sobre esta proposta, porque nem a considera útil nem proporcionada. A profissão de piloto portuário requer um elevadíssimo grau de profissionalismo e está estreitamente ligada à prática quotidiana no porto correspondente, cujas condições de navegabilidade, como se sabe, podem mudar repentinamente devido às correntes, às marés, às condições meteorológicas e ao tráfego. Sendo assim, a economia de tempo não seria muito significativa e os custos seriam imputáveis às necessárias medidas de segurança. O CESE urge a Comissão a rever esta proposta e a analisar com as organizações de pilotos portuários a melhor forma de melhorar o serviço, sem reduzir a segurança.

6.4. **Racionalização dos fluxos de tráfego e dos espaços nos portos**. O CESE considera que se trata de uma medida que favorece a concorrência entre as várias autoridades marítimas e portuárias. As autoridades portuárias deveriam ter seriamente em consideração a necessidade de evitar desfavorecer as embarcações médias e pequenas. Um melhor serviço atrai mais tráfego e, por conseguinte, é óbvio para o CESE que cada autoridade decida a planificação dos investimentos necessários para aumentar a eficiência do respectivo porto. Trata-se de qualquer forma de um bom conselho!

6.5. Por último, o CESE considera que a proposta da Comissão deve ser implementada mais rapidamente, e solicita que, face à importância de que se reveste esta questão, sejam reforçados, com o pessoal necessário, os serviços responsáveis por levar à prática o programa de navegação de curta distância, hoje inexplicavelmente desfalcados.

Bruxelas, 4 de Novembro de 2009

*O Presidente*
*do Comité Económico e Social Europeu*
Mário SEPI