C/2024/2488

23.4.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 92/106/CEE do Conselho no que respeita a um quadro de apoio ao transporte intermodal de mercadorias e o Regulamento (UE) 2020/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere ao cálculo das economias de custos externos e à produção de dados agregados

[COM(2023) 702 final — 2023/0396 (COD)]

(C/2024/2488)

Relator: **Pierre Jean COULON**

Consulta	Parlamento Europeu, 14.12.2023
	Conselho, 16.2.2024
Base jurídica	Artigo 91.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	26.1.2024
Adoção em plenária	14.2.2024
Reunião plenária n.º	585
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	171/0/1

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia globalmente quer a revisão da Diretiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativa ao transporte combinado, quer o pacote Ecologização do Transporte de Mercadorias, que foi objeto dos pareceres adotados em julho de 2023 ([1]) e outubro de 2023 ([2]).

1.2. O seu êxito depende do envolvimento da sociedade civil e da participação do CESE.

1.3. O CESE reitera que para alcançar uma transição justa é imperativo assegurar um equilíbrio económico, social e ambiental.

1.4. O CESE afirma a necessidade de intermodalidade em todos os transportes de mercadorias, tendo sempre em conta a obrigação de coordenar e otimizar cada modo de transporte a nível europeu.

1.5. O êxito desta política depende do cumprimento rigoroso das regras sociais e de uma política de formação específica e sistemática para o pessoal e os gestores das empresas, e o CESE lamenta que este aspeto não seja mencionado no texto da diretiva.

2. Observações na generalidade

2.1. Tal como salientado na proposta de diretiva apresentada pela Comissão Europeia, é cada vez mais evidente que os modos de transporte atualmente utilizados para o transporte de mercadorias na União Europeia (UE) apresentam deficiências significativas e não promovem o desenvolvimento sustentável.

2.2. O CESE está ciente do papel fundamental que os transportes desempenham no crescimento económico e do aumento acentuado da procura de mobilidade, causado pelas pressões resultantes da necessária ecologização dos transportes, da competitividade do transporte intermodal de mercadorias em comparação com o transporte exclusivamente rodoviário e da aplicação do Pacto Ecológico.

([1]) JO C 349 de 29.9.2023, p. 12.
([2]) JO C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; JO C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. Com efeito, a consciência social influencia a política de transportes, uma vez que existem claramente preocupações generalizadas com o ambiente e com os custos sociais dos atuais sistemas de transportes. Por conseguinte, os transportes são considerados não apenas numa perspetiva económica convencional e restrita, mas também no que diz respeito ao seu impacto nos sistemas ambientais e ecológicos, bem como na sociedade em geral e, em particular, nos grupos em situação de pobreza nas zonas rurais.

2.4. A proposta de diretiva visa tornar o transporte de mercadorias mais sustentável, melhorando a competitividade do transporte intermodal de mercadorias, ou seja, o transporte de mercadorias que utiliza, pelo menos, dois modos de transporte, em comparação com o transporte exclusivamente rodoviário.

2.5. Atualiza a Diretiva 92/106/CEE do Conselho ([3]) relativa ao transporte combinado atualmente em vigor, e complementa, embora tardiamente, o pacote relativo à ecologização do transporte de mercadorias, adotado em julho de 2023, sobre o qual o CESE já teve oportunidade de se pronunciar.

2.6. Observa que o transporte rodoviário é responsável pela maioria das externalidades negativas dos transportes na UE, em primeiro lugar porque é, de longe, o modo de transporte mais utilizado (em 2020, representou 74,4 % do transporte terrestre intra-UE e 53,3 % no conjunto dos transportes intra-UE) ([4]) e, em segundo lugar, porque gera atualmente mais externalidades por tonelada-quilómetro de mercadorias do que o transporte ferroviário, o transporte por vias navegáveis interiores ou o transporte marítimo de curta distância.

2.7. Por conseguinte, conclui que a transição do transporte rodoviário para o transporte intermodal contribuiria para reduzir as externalidades negativas dos transportes, assegurando simultaneamente a flexibilidade necessária para que os serviços de transporte de mercadorias cubram qualquer ponto no território da UE através dos trajetos rodoviários de recolha entre o terminal e o local de carga ou descarga.

2.8. No entanto, reconhece que o transporte intermodal não pode competir com o transporte exclusivamente rodoviário em distâncias médias e curtas devido aos obstáculos administrativos, aos custos de transbordo e a uma internalização incompleta dos custos externos. Assim, a proposta de diretiva relativa ao transporte combinado visa corrigir esta situação através da criação de um quadro de apoio destinado a aumentar a competitividade do transporte intermodal e combinado, promovendo assim o abandono do transporte exclusivamente rodoviário.

2.9. A proposta inclui duas componentes, uma de caráter geral e outra especificamente dedicada ao transporte combinado. A componente geral alinha o transporte intermodal com o transporte unimodal, libertando-o do regime de quotas e de autorizações.

Exige que os Estados-Membros adotem um quadro de ação nacional para facilitar a utilização do transporte intermodal e tem em conta as informações dos clientes sobre os serviços e as instalações disponíveis, impondo uma obrigação de transparência aos terminais de transbordo intermodal.

2.10. A componente específica introduz uma isenção à escala da UE relativamente às proibições de circulação à noite, aos fins de semana e aos feriados em trajetos rodoviários curtos utilizados pelo transporte combinado, estabelecendo como objetivo para os Estados-Membros a redução do custo médio porta a porta das operações de transporte combinado em, pelo menos, 10 % no prazo de sete anos.

3. **Observações na especialidade**

3.1. A intermodalidade é uma condição necessária mas não suficiente, por si só, para tornar os transportes mais ecológicos, já que é perfeitamente concebível que um sistema de transporte intermodal que seja verdadeiramente eficiente e infalível não cumpra todos os critérios de sustentabilidade.

3.2. O CESE considera que um sistema de transportes sustentável deve ser eficiente do ponto de vista económico, respeitador do ambiente, fiável e seguro e deve contribuir para o desenvolvimento social. Cada um destes imperativos compreende três dimensões que é necessário ter em conta para alinhar um sistema intermodal com o objetivo de sustentabilidade, a saber, a tecnologia, o planeamento e a elaboração de políticas e normas de ética social.

([3]) 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).

([4]) Perguntas e respostas sobre a proposta de diretiva relativa ao transporte combinado.

3.3. A criação de um sistema de transporte intermodal pressupõe que os cidadãos sejam informados das oportunidades interessantes que o mesmo oferece: uma vez que o sistema é concebido para servir os cidadãos, estes devem influenciar as decisões sobre os projetos e as políticas de transportes e, em última análise, determinar a eficácia de um novo sistema de transportes. Tal como indicado na avaliação de impacto, o novo quadro comum da UE para a contabilização das emissões de gases com efeito de estufa no setor dos transportes e da logística permitirá melhorar a transparência e a responsabilização no domínio dos transportes e a informação sobre os custos externos.

3.4. O CESE observa que a tarifação inteligente baseada na distância, com tarifas diferentes consoante os tipos de veículos, tal como previsto na Diretiva Eurovinheta ([5]) revista, pode incentivar escolhas sustentáveis e economicamente eficientes, gerir o tráfego e reduzir o congestionamento.

3.5. Tal como salientado na avaliação de impacto ([6]), o transporte intermodal apresenta várias complexidades, nomeadamente a interação entre as políticas nacionais e europeias, uma vez que envolve sempre muitas partes, múltiplos contratos e diferentes leis e regras. As empresas de logística e os transitários devem resolver o problema dos custos em benefício dos expedidores.

No entanto, é necessário que os cidadãos adiram às propostas, pelo que o CESE defende amplas campanhas de sensibilização da sociedade civil, às quais se associará, para garantir uma verdadeira participação dos cidadãos.

3.6. O CESE observa que o diálogo entre todos os terminais é igualmente essencial. Com efeito, a falta de transparência no que respeita às operações, às instalações e aos serviços dos terminais é um problema importante que não é suficientemente abordado na legislação. Um relatório recente do Tribunal de Contas Europeu identificou como problemática a falta de informação sobre os terminais ([7]). No caso do transporte ferroviário, o Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão ([8]) sobre o acesso às instalações de serviço estabelece as regras, mas a sua aplicação apenas resolveu parcialmente o problema. Não existem requisitos de transparência que exijam a disponibilização ao público de informações sobre as vias navegáveis interiores e os terminais de transporte marítimo de curta distância. Tal significa que, mesmo que as operações intermodais pretendidas sejam viáveis, é impossível efetuar avaliações iniciais sem encetar um diálogo com todos os terminais.

Por conseguinte, o CESE considera positivo que a proposta de diretiva procure resolver este problema significativo.

3.7. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia reconhecer na diretiva que o transporte marítimo de curta distância de e para as ilhas pode contribuir para a redução das emissões e do congestionamento do transporte rodoviário no continente. Salienta que o disposto no artigo 1.º-C, n.º 2, alínea b) — «[n]o caso de ligações entre uma ilha e o continente sem alternativa rodoviária, a operação produz custos externos, pelo menos, 40 % inferiores em comparação com a operação intermodal marítima alternativa» –, também deve abranger as ligações entre um Estado-Membro insular e o continente da UE.

3.8. O artigo 1.º-C, n.ºs 6 e 7, da proposta de diretiva dispõem, respetivamente, que «[a] Comissão adota atos de execução que estabelecem regras pormenorizadas para o cálculo dos custos externos a que se refere o n.º 2 do presente artigo» e que «[a] Comissão adota atos de execução que estabelecem a lista do trajeto marítimo predefinido das operações intermodais marítimas alternativas a que se refere o n.º 2, alínea b), do presente artigo». Segundo o CESE, a metodologia para o cálculo dos custos externos e a lista do trajeto marítimo predefinido das operações intermodais marítimas alternativas devem ser estabelecidas e incluídas num anexo à diretiva. Tal permitirá um período de transposição mais curto do que os 30 meses previstos no artigo 3.º, n.º 1, a fim de antecipar os benefícios que poderão resultar de uma aplicação precoce da diretiva.

3.9. O CESE congratula-se com o facto de a proposta de revisão estar em consonância com a comunicação sobre o Programa NAIADES ([9]), recentemente adotada, que preconiza uma maior integração das vias navegáveis interiores num sistema de transporte intermodal transeuropeu moderno, que há muito defende. O CESE acrescenta que a condição prévia para a utilização de transportes intermodais e multimodais é a disponibilidade de infraestruturas adequadas com capacidade suficiente.

([5]) Diretiva (UE) 2022/362 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de fevereiro de 2022, que altera as Diretivas 1999/62/CE, 1999/37/CE e (UE) 2019/520, no que diz respeito à aplicação de imposições aos veículos pela utilização de certas infraestruturas (JO L 69 de 4.3.2022, p. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, Bruxelas, 7.11.2023, p. 9.

([7]) Relatório Especial 08/2023 do Tribunal de Contas Europeu — Transporte intermodal de mercadorias: UE ainda a milhas de retirar o transporte de mercadorias da estrada.

([8]) Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão, de 22 de novembro de 2017, sobre o acesso às instalações de serviço e aos serviços do setor ferroviário (JO L 307 de 23.11.2017, p. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. O CESE salienta, por conseguinte, que são necessárias competências para apoiar o planeamento, a gestão e a exploração do transporte intermodal. No entanto, é hoje amplamente reconhecido que existe uma escassez dessas competências, dado que a formação no domínio dos transportes na Europa ainda se centra, em grande medida, no transporte modal.

Lamenta que a proposta de diretiva seja omissa a este respeito.

3.11. Com efeito, o desenvolvimento e a utilização de novas tecnologias criam novas e pesadas responsabilidades para os sistemas educativos. São necessários recursos humanos com novas qualificações para conceber, planear, explorar e manter as redes de transportes. Existem também necessidades significativas por satisfazer em matéria de infraestruturas. Para que o transporte intermodal de mercadorias funcione bem, é necessário não apenas criar sistemas de trânsito, mas também disponibilizar estruturas de informação adequadas para permitir o transporte de mercadorias sem descontinuidades.

3.12. É igualmente necessária formação no domínio da tecnologia. As tecnologias já tiveram um impacto significativo no desenvolvimento do transporte intermodal — os comboios de dois andares, os supernavios porta-contentores ou as aeronaves de grande porte, por exemplo nas operações de empresas logísticas inovadoras, como a UPS e a FedEx — e é muito provável que as tecnologias novas e emergentes, nomeadamente as comunicações por satélite e, em geral, as tecnologias da informação e comunicação, venham a ter um impacto semelhante no futuro.

3.13. Estas tecnologias desempenham um papel fundamental na eliminação dos muitos obstáculos físicos à circulação de mercadorias sem descontinuidades. Em muitas zonas, nomeadamente no meio urbano, a construção de novas estradas já não é suficiente para reduzir o congestionamento do tráfego. É cada vez mais evidente que a diminuição das zonas disponíveis para melhorar estas infraestruturas e o fenómeno da «procura induzida» tornam impraticável uma estratégia que consista simplesmente em construir para resolver o problema do congestionamento.

O CESE observa que a utilização eficiente das novas tecnologias exige, por conseguinte, uma forte coordenação e integração dos recursos.

3.14. O artigo 9.º-A da proposta de diretiva introduz uma nova medida: «Os veículos que efetuam trajetos rodoviários de operações de transporte combinado são isentos das proibições de circulação aos fins de semana, à noite e aos feriados, aplicáveis apenas aos veículos pesados de mercadorias. Esta isenção não se aplica em caso de proibições gerais de circulação aplicáveis a todos os veículos utilizados para fins privados.»

3.15. Segundo a Comissão Europeia, estas proibições de circulação colocam problemas consideráveis à cadeia logística, uma vez que os percursos rodoviários não podem ser efetuados diretamente antes ou depois da fase de circulação não rodoviária. Tal resulta em congestionamentos nas estações de triagem, num maior congestionamento imediatamente antes e depois dos períodos de proibição de circulação e na incapacidade de preencher eficazmente os transportes ferroviários, os serviços de trânsito e de expedição de mercadorias ou os veículos e navios de transporte marítimo de curta distância durante esses períodos de proibição de circulação, o que limita os horários dos serviços não rodoviários ([10]).

3.16. O CESE solicita que a aplicação desta nova medida respeite os períodos de repouso e de pausa dos motoristas de veículos pesados, já que a rentabilidade económica não deve prejudicar a segurança rodoviária nem as condições de trabalho dos condutores na UE.

3.17. Vários estudos sobre a relação entre os fatores que provocam o cansaço mostram que o nível máximo de risco de acidente, durante a noite, pode ser dez vezes superior aos níveis diurnos ([11]).

Os condutores de camiões, em particular, que muitas vezes têm de passar a noite em áreas de repouso, queixam-se de que os espaços de estacionamento mal concebidos e as condições ambientais desconfortáveis contribuem para uma má qualidade do sono.

Além disso, 71 % dos motoristas de veículos pesados afirmam que a condução noturna é um dos principais fatores que contribuem para o cansaço ([12]). Com efeito, o trabalho noturno perturba o ritmo circadiano e conduz a padrões de sono irregulares.

Bruxelas, 14 de fevereiro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Bruxelas, 7.11.2023, p. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf.
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf.