



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.12.1997

COM(97) 678 final

Livro Verde relativo aos Portos e às Infraestructuras Marítimas

(apresentado pela Comissão)

RESUMO	1
1. INTRODUÇÃO	6
2. OS PORTOS COMUNITARIOS E A ECONOMIA	7
2.1 Generalidades	7
2.2 O novo papel dos portos num ambiente crescentemente concorrencial	9
3. OS PORTOS COMUNITARIOS E A POLITICA COMUM DE TRANSPORTES	9
3.1 Generalidades	9
3.2 Papel dos portos na rede transeuropeia de transportes	9
3.3 Conexões com os países terceiros vizinhos	11
3.4 Os portos enquanto pontos de transferência na cadeia de transporte intermodal	11
3.5 Os portos e o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância na Europa	12
3.6 A segurança marítima e o ambiente	14
3.7 Investigação e desenvolvimento	16
4. FINANCIAMENTO E TARIFAÇÃO A NIVEL DOS PORTOS E INFRAESTRUTURAS MARITIMAS	17
4.1 Diversidade das posições nacionais e tendências actuais	17
4.2 Posição actual da Comunidade	18
4.3 Procurar novos rumos	19
4.4 Um enquadramento comunitário para o financiamento e tarifação portuários	21
4.5 Um enquadramento para a tarifação portuária	21
4.6 A RTE-T e o apoio financeiro da UE ao desenvolvimento de infraestruturas	26
5. SERVIÇOS PORTUARIOS: ORGANIZAÇÃO E ACESSO AO MERCADO	27
5.1 Generalidades	27
5.2 Serviços relacionados com a carga	27
5.3 Serviços relacionados com o navio	28
5.4 Os serviços portuários e as regras do Tratado CE	29
5.5 Procurar novos rumos	31
ANEXO 1	34
ANEXO 2	36
ANEXO 3	44

RESUMO

1. Os portos marítimos têm uma importância vital para as trocas comerciais e os transportes da União Europeia. A competitividade da Europa na economia global depende cada vez mais da existência de um sistema de transportes e de um sistema portuário eficazes e economicamente eficientes. Pelos portos da Comunidade passa mais de 90% do comércio da União com os países terceiros, cerca de 30% do tráfego intracomunitário e um número superior a 200 milhões de passageiros por ano. Os portos são também importantes pólos de desenvolvimento regional, económico e social e constituem uma interface essencial dos modos de transporte marítimo e terrestre.
2. A realização do mercado interno, as mudanças tecnológicas no sector dos transportes e o desenvolvimento das redes de transporte terrestre na Europa intensificaram significativamente a concorrência entre os portos. Em resultado desta evolução, hoje mais do que nunca os portos dos diferentes Estados-membros batem-se por conquistar tráfego.

No passado, os portos tenderam a ficar à margem do debate sobre a política de transportes da UE. Chegou agora a altura de inverter esta tendência e atacar os problemas essenciais com que se confrontam os portos no ambiente concorrencial que é o de hoje.

3. O objectivo do presente documento é, pois, lançar um amplo debate sobre questões portuárias específicas e políticas futuras que contribuam para aumentar a eficiência dos portos e melhorar as infraestruturas portuárias e marítimas, integrando os portos na rede multimodal transeuropeia, e dêem resposta às obrigações da Comunidade decorrentes do Tratado de assegurar uma concorrência livre e leal no sector portuário. A Comissão sugere um conjunto de medidas que podem ser aplicadas no contexto das políticas existentes e identifica outros domínios, nomeadamente a tarifação portuária e o acesso ao mercado, em que deverão ser estudadas novas iniciativas. Estas sugestões, que a Comissão põe à consideração das partes interessadas, são resumidas nos parágrafos que se seguem.

Os portos e os aspectos específicos da política comum de transportes

Os portos e a rede transeuropeia de transportes

4. A Comissão considera a plena integração dos portos na RTE-T desejável para a criação da rede multimodal, tendo em conta, em especial, a necessidade de assegurar as ligações com as regiões periféricas e promover o transporte marítimo de curta distância. Em paralelo com o presente Livro Verde será apresentada uma proposta destinada a adaptar nesse sentido as actuais orientações para o desenvolvimento da RTE-T.

O alargamento da Comunidade e as conexões com os países vizinhos

5. O alargamento futuro da UE reforça a necessidade de extensão das redes transeuropeias aos países vizinhos a fim de integrar mais eficazmente os seus sistemas de transporte com os da União. Os sectores portuário e marítimo assumem considerável importância para as economias de alguns dos países que deverão integrar a primeira vaga de adesões e será necessário um investimento substancial nos transportes e infraestruturas conexas (incluindo os portos) antes e depois da adesão para promover um desenvolvimento convergente com o da Comunidade. A Comissão continuará a trabalhar com todos os países terceiros vizinhos nas instâncias relevantes com vista à identificação de projectos de interesse mútuo e à utilização eficiente dos fundos disponíveis.

Os portos enquanto pontos de transferência na cadeia de transporte intermodal

6. Para otimizar o papel dos portos na cadeia de transporte porta-a-porta são vitais ligações de infraestrutura adequadas com a RTE-T. Outras medidas são, todavia, igualmente importantes, como a normalização das unidades de carga, a integração da telemática, etc.. A Comissão apoiará acções destinadas a melhorar a posição dos portos enquanto pontos de transferência intermodal, incluindo o financiamento de projectos de investigação e demonstração de sistemas de gestão, e medidas de incentivo à inovação e de apoio ao desenvolvimento de um sistema de transportes intermodal competitivo.

Promover o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância

7. A simplificação dos procedimentos portuários, nomeadamente através do melhoramento dos sistemas de informação e gestão, é uma questão-chave da política da Comissão para promover o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância. Esta política dá igualmente prioridade a projectos relativos a este tipo de transporte no quadro das redes transeuropeias e apoia acções neste domínio através das actividades de investigação e desenvolvimento e do novo programa PACT. A Comissão reconhece, também, que a política tarifária a nível dos outros modos de transporte constitui um importante factor para o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância. A Comissão tenciona analisar mais detalhadamente esta questão numa nova comunicação sobre a tarifação da utilização das infraestruturas numa perspectiva multimodal.

O papel dos portos na segurança marítima

8. Um sistema de transportes sustentável só é possível se a regulamentação de segurança em vigor na Comunidade for devidamente respeitada. A Comissão continuará, pois, a desenvolver esforços no sentido de assegurar a aplicação efectiva e uniforme da regulamentação internacional a todos os navios que utilizem os portos comunitários e a aplicação harmonizada na Comunidade das disposições da OMI e da OIT relacionadas com a interface navio/porto, nomeadamente no que respeita à movimentação de carga, aos serviços técnico-náuticos e à protecção dos trabalhadores envolvidos nas operações de movimentação de carga.

Protecção do ambiente

9. Para garantir soluções respeitadoras do ambiente a nível do sector portuário e da navegação marítima, a Comissão considera importante reforçar a disponibilidade e qualidade das instalações de recepção de resíduos em todos os portos da UE. A Comissão irá igualmente continuar a incentivar a utilização das novas tecnologias, com vista a tornar as operações portuárias tão eficientes quanto possível e a assegurar uma melhor utilização das instalações existentes, e a promover uma gestão integrada do litoral, incluindo a avaliação ambiental estratégica.

Investigação e desenvolvimento

10. A Comissão continuará a dar apoio a projectos marítimos e portuários no quadro dos actuais e futuros programas de I&D. Na sua proposta relativa ao 5º programa-quadro de IDT, a Comissão incluiu duas acções-chave relevantes para a investigação no domínio portuário: “Mobilidade Sustentável e Intermodalidade” e “Tecnologias do Mar”. A I&D futura deverá igualmente proporcionar ferramentas que auxiliem os decisores políticos a avaliar diferentes cenários, nomeadamente os necessários para dar seguimento ao presente Livro Verde.

Financiamento e tarifação a nível dos portos e infraestruturas marítimas

11. O regime de propriedade, a organização e a administração dos portos variam consideravelmente entre e nos Estados-membros, do que resulta uma grande diversidade do sector portuário. Embora se aceite que o regime de propriedade e a organização devam ser deixados ao critério dos Estados-membros, a questão dos fluxos financeiros entre as autoridades públicas, as autoridades portuárias, os operadores portuários e os utentes das instalações e serviços portuários constitui um aspecto essencial do ponto de vista da concorrência.
12. A Comissão não tem considerado auxílio estatal o financiamento público de infraestruturas portuárias cuja utilização está aberta a todos os utentes. No entanto, como os portos são cada vez mais considerados terminais que desenvolvem actividades predominantemente comerciais com um maior envolvimento do sector privado e a concorrência é forte a nível comunitário, poderá ser aconselhável uma nova abordagem no futuro. A Comissão considera, portanto, que a utilização das infraestruturas portuárias deve ser tarifada de maneira a que os utentes suportem os custos reais das instalações e serviços portuários que utilizam.
13. Para que a União possa definir uma abordagem mais homogénea para a tarifação portuária na Comunidade deverá elaborar-se um enquadramento, a incluir numa proposta de directiva do Conselho. Esse enquadramento poderá ter por base o princípio da recuperação dos custos dos novos investimentos, dos custos de exploração e dos custos externos, para assegurar que os novos investimentos são motivados pela procura e garantir a longo prazo uma concorrência leal entre os portos. Deverá dar-se atenção à questão da flexibilidade, para atender às necessidades das regiões menos desenvolvidas e ter em conta os custos externos, em paralelo com outros desenvolvimentos no sector dos transportes.
14. Como primeiro passo, e a fim de actualizar a informação relativa aos fluxos financeiros do sector público para os vários tipos de portos nos Estados-membros, a Comissão tenciona proceder a um levantamento dos financiamentos públicos concedidos aos principais portos com tráfego internacional e das práticas tarifárias desses portos. Esta informação será um elemento útil para a elaboração do enquadramento para a tarifação, por exemplo ao avaliar o impacto da aplicação do enquadramento nos regimes tarifários dos portos e determinar um período de transição adequado.
15. No domínio dos auxílios estatais, e tendo em conta as informações que se obterão em virtude da maior transparência do financiamento portuário, a Comissão irá continuar a examinar os auxílios financeiros públicos aos activos utilizados pelas empresas no exercício de actividades comerciais nos portos. A Comissão considera os apoios financeiros que beneficiam determinados operadores e não outros como auxílios estatais na acepção das disposições do Tratado. Esta abordagem contribui para reforçar a aplicação do princípio da recuperação dos custos, assegurando que, com excepção dos casos abrangidos pelas derrogações previstas no Tratado, os investimentos serão financiados pelas empresas portuárias numa base comercial e os seus custos repercutidos, consequentemente, nos utentes. A necessidade de associar as regras relativas aos auxílios estatais ao enquadramento para a tarifação portuária será analisada no contexto da elaboração de tal enquadramento.
16. A implementação de uma abordagem comunitária da tarifação e financiamento portuários terá, ainda, de ser gradual e conjugar-se com o desenvolvimento de uma estratégia geral de tarifação e financiamento das infraestruturas a nível de todos os modos de transporte. A Comissão tenciona elaborar em 1998 uma comunicação sobre uma abordagem intermodal neste domínio, que analisará, com base nos resultados do debate sobre o presente Livro Verde, a abordagem

actualmente seguida em matéria de investimento público em infraestruturas e proporá iniciativas concretas para a elaboração de um enquadramento adequado para os portos.

17. As infraestruturas marítimas exteriores à zona portuária exigem uma atenção particular. No caso das ajudas costeiras à navegação, deverá preparar-se uma iniciativa comunitária para estabelecer os princípios dos sistemas tarifários, apontados para a recuperação dos custos de desenvolvimento e investimento dessas ajudas, e um mecanismo de partilha equitativa dos encargos financeiros com os utentes. Relativamente às ajudas locais à navegação na zona portuária e seu acesso imediato e à dragagem dos canais de acesso ao porto, a aplicação do princípio do utente-pagador deverá ser ponderada com prudência, atendendo às diferentes situações geográficas em que os portos se encontram.
18. A futura abordagem em matéria de apoio comunitário aos portos deverá estar em sintonia com a adoptada relativamente aos investimentos portuários em geral. Os financiamentos no âmbito da rubrica orçamental da RTE-T centrar-se-ão, na zona portuária, em estudos de viabilidade, sistemas EDI e apoio ao transporte combinado. Será igualmente dada prioridade ao reforço das ligações com o hinterland, especialmente as ligações ferroviárias e de navegação interior. Estarão disponíveis financiamentos do Fundo de Coesão e do FEDER, fundamentalmente para objectivos prioritários como a melhor integração dos portos na RTE-T, o reforço das ligações com o hinterland e a renovação das zonas portuárias.

Serviços portuários e acesso ao mercado

19. Os serviços portuários devem ser considerados parte integrante do sistema de transporte marítimo visto serem indispensáveis para o bom funcionamento deste modo de transporte e contribuir assim, de forma essencial, para a utilização eficiente e segura das infraestruturas portuárias e marítimas. As práticas actuais têm dado origem a várias denúncias de utentes e fornecedores potenciais de tais serviços sobre alegadas infracções do Tratado CE, denúncias essas que a Comissão tem vindo a analisar caso a caso, e sobre a existência de normas divergentes de segurança e qualidade do serviço.
20. Em complemento desta abordagem casuística, poder-se-ia prever uma acção comunitária que consistiria em estabelecer um quadro regulamentar apontado para uma liberalização mais sistemática do mercado dos serviços portuários nos principais portos com tráfego internacional, a fim de criar, num período de tempo razoável, condições equitativas de concorrência entre e nos portos comunitários, assegurando simultaneamente o cumprimento das normas de segurança portuária e marítima. Tal novo quadro não prejudicaria de forma alguma a apreciação pela Comissão de eventuais denúncias relativas a casos individuais com base nas regras da concorrência.
21. O objectivo das medidas de liberalização seria assegurar o livre acesso ao mercado dos serviços portuários por meio de mecanismos e requisitos adequados, com base na transparência, na não-discriminação e em certos princípios de tarifação, criando simultaneamente um quadro adequado para o cumprimento das obrigações de serviço público, sempre que estas sejam consideradas necessárias, e dos requisitos de segurança. Tais medidas incluiriam o estabelecimento a nível comunitário de normas harmonizadas ou pelo menos mínimas para a formação e qualificação do pessoal e para o equipamento. Este conjunto de acções reveste particular interesse para os serviços técnico-náuticos, na medida em que estes contribuem para a utilização eficiente e segura das infraestruturas marítimas e portuárias.
22. A heterogeneidade destes serviços e a diversidade dos portos (em termos da sua dimensão, funções e características geográficas) exigem, contudo, uma abordagem diferenciada da

liberalização dos vários tipos de serviços portuários e disposições que contemplem situações particulares, incluindo a possibilidade de derrogações em certos casos justificados. As medidas de liberalização teriam de ser introduzidas gradualmente, para que o sector disponha de tempo suficiente para se adaptar.

Comentários dos leitores

23. Pretende-se com o presente Livro Verde lançar um debate vivo que envolva o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, as autoridades e operadores portuários, o sector marítimo e outras partes interessadas, os sindicatos e outras organizações que representam os interesses sociais no sector. Comentários e opiniões dos leitores sobre todas as posições avançadas no Livro Verde serão bem vindos.
24. Os comentários deverão ser enviados para a Comissão Europeia, DGVII D/4, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelas, à atenção do Sr. Aragon Morales (fax nº32.2.2953076) até 1 de Abril de 1998, o mais tardar. Poderão igualmente ser transmitidos por correio electrónico para o seguinte endereço: ports-green-paper@dg7.cec.be

1. Introdução

1. Pelos portos passa mais de 90% do comércio da União com os países terceiros, aproximadamente 30% do tráfego intracomunitário e um número superior a 200 milhões¹ de passageiros por ano. Há, portanto, clara necessidade de um sector portuário moderno, eficiente e competitivo, que contribua para a mobilidade sustentável e possibilite a integração do transporte marítimo na cadeia de transporte junto com os outros modos de transporte. Esta integração tem de ser vista no contexto da grande diversidade existente no sector em termos de estrutura, modo de operação, organização e enquadramento legal, aspectos estes em que se observam grandes diferenças regionais.
2. O Tratado de Roma estabeleceu as regras comunitárias fundamentais nos domínios da concorrência, dos auxílios estatais, da liberdade de prestação de serviços e do direito de estabelecimento. O Tratado de Maastricht introduziu o princípio da subsidiariedade e definiu as regras para o estabelecimento de uma rede de transportes transeuropeia com o objectivo de criar uma rede integrada de transportes que contribua para a realização dos objectivos do mercado único e o reforço da coesão económica e social. Finalmente, com o futuro alargamento da União Europeia, a legislação comunitária, incluindo a respeitante às redes transeuropeias, passará a aplicar-se aos países aderentes.
3. A concorrência interportuária e dentro dos próprios portos está a aumentar devido a um conjunto de factores. A liberalização do mercado interno, incluindo o mercado dos serviços de transporte, as mudanças tecnológicas, incluindo a aplicação das tecnologias da informação e a normalização das unidades de carga, e o desenvolvimento da rede transeuropeia estão a aproximar as diferentes partes da Europa e a oferecer aos organizadores e utentes dos serviços de transporte maiores possibilidades de escolha num ambiente intermodal. Esta crescente intermutabilidade faz aparecer com maior nitidez os factores que distorcem os fluxos comerciais entre Estados-membros e destaca a necessidade de um enquadramento comunitário que assegure uma concorrência livre e leal.
4. Os portos são importantes não apenas como pólos de desenvolvimento regional económico e social e parte do sistema de transporte marítimo, mas também como pontos de interconexão dos modos de transporte marítimo e terrestre. A política comum de transportes, definida no Livro Branco de 1992 da Comissão, destacou a necessidade de se desenvolver um sistema de transportes mais equilibrado, promovendo soluções de transporte mais respeitadoras do ambiente como o transporte intermodal e o transporte marítimo de curta distância. De uma perspectiva marítima e portuária, este conceito foi reiterado na comunicação da Comissão relativa ao transporte marítimo de curta distância (1995)² e na recente comunicação “Perspectivar o futuro marítimo da Europa” (1996)³. No entanto, a escala do tráfego marítimo intra-europeu, muito embora os portos movimentem actualmente um volume de mercadorias nunca antes visto, não está a corresponder às expectativas de constituir uma alternativa a um sector de transporte rodoviário em constante crescimento.

¹ Segundo dados fornecidos pelos Estados-membros

² O desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância na Europa: perspectivas e desafios, COM(95)317 de 5.6.1995.

³ Perspectivar o futuro marítimo da Europa - uma contribuição para a competitividade do sector marítimo, COM(96)84 de 13.3.1996.

5. O sector portuário não ocupou, até agora, um lugar central no debate sobre a política de transportes comunitária. O objectivo do presente documento é, pois, lançar o debate sobre o sector portuário, para identificar as questões que é necessário abordar ao nível comunitário tendo em vista o desenvolvimento, quando for caso disso, de políticas coerentes para questões portuárias específicas que melhorem o desempenho do sector e, ao mesmo tempo, vão ao encontro das necessidades económicas e sociais da Comunidade. O principal objectivo de tais políticas deverá ser, em primeiro lugar, aumentar a eficiência dos portos e melhorar as infraestruturas portuárias e marítimas integrando os portos na rede multimodal transeuropeia e, em segundo lugar, dar resposta às obrigações da Comunidade decorrentes do Tratado de assegurar uma concorrência livre e leal no sector portuário.

2. Os portos comunitários e a economia

2.1 Generalidades

6. Os portos comunitários movimentam aproximadamente 2700 milhões de toneladas de mercadorias por ano (dados de 1996). Os portos proporcionam também conexões essenciais com os países periféricos e as ilhas e contribuem para o desenvolvimento do turismo. O movimento nos portos comunitários, por região marítima, foi o seguinte em 1993:

Região	Longo curso	Interregional	Regional	Total
Mar Báltico	47	121	98	266
Mar do Norte	359	494	355	1209
Atlântico	136	219	19	374
Mediterrâneo	270	146	245	661
TOTAL	812	980	717	2510

Quadro 1: Movimento estimado nos portos da UE, por região, em 1993 (milhões de toneladas)⁴

No Anexo I apresentam-se resumidamente as principais características da evolução recente nestas quatro regiões.

7. As fortes tendências de liberalização do comércio e mundialização da economia têm um impacto significativo no transporte marítimo internacional e nos portos, com efeitos a longo prazo que é difícil prever. Estas tendências enfraqueceram dramaticamente o vínculo entre a actividade transformadora e a localização dos factores de produção e estimularam uma transferência assinalável das actividades transformadoras para países que apresentam vantagens comparativas.
8. A evolução do transporte internacional e das tecnologias da comunicação tem sido também essencial para forjar estes processos. A contentorização e o transporte integrado multimodal revolucionaram os mecanismos do comércio de mercadorias de alto valor acrescentado e possibilitaram aos fabricantes e carregadores um maior controlo e facilidade de escolha a nível da cadeia “produção-transporte-distribuição”. A eficiência do transporte torna-se ainda mais

⁴ Valores estimados com base nas estatísticas do comércio de mercadorias das Nações Unidas para 1993 e nos dados sobre o movimento nos portos fornecidos pelos Estados-membros.

necessária devido à natureza das mercadorias de alto valor acrescentado, que requerem tempos de trânsito mínimos entre a origem e o destino para aumentar a rotação de existências e minimizar os custos das existências das empresas.

9. A intensidade de capital do transporte marítimo moderno, resultante da necessidade de realizar economias de escala e oferecer um serviço mais frequente e de maior qualidade, levou a uma significativa concentração de capital no sector. Os transportadores estão a constituir novas alianças e empresas de logística, frequentemente associadas a serviços de distribuição europeus. Esta racionalização dos serviços obriga os transportadores a limitarem o número de escalas. A concentração da carga num número limitado de portos poderá tornar mais viável a utilização de modos próprios para o transporte de grandes volumes de mercadorias, como o modo ferroviário, mas poderá também traduzir-se num aumento da utilização do transporte rodoviário, o que seria contrário a uma política de transferência do transporte de mercadorias do modo rodoviário para o modo marítimo.
10. A liberalização acrescida do comércio irá sem dúvida criar novos e mais fortes fluxos comerciais e uma maior procura de serviços de transporte marítimo. Os analistas do sector não chegaram ainda a conclusões quanto ao “tipo” de transporte marítimo necessário. Uns apontam para um aumento contínuo do porte dos navios, enquanto outros assinalam que as tendências do desenvolvimento portuário a nível mundial (que tornam as escalas directas⁵ financeiramente atractivas), as deseconomias de escala nos grandes portos, o desenvolvimento da infraestrutura de transportes nas regiões periféricas da Europa e uma política futura de tarifação da utilização das estradas menos favorável ao transporte rodoviário de longo curso se poderão traduzir num aumento da utilização de navios de menor porte que fazem escalas directas. O resultado seria um fluxo de tráfego e um desenvolvimento portuário mais equilibrados na Europa.
11. Qualquer que seja o cenário futuro, uma coisa é clara: a competitividade das exportações europeias numa economia global depende cada vez mais de transportes e sistemas portuários eficazes e economicamente eficientes. Além disso, a importância que a União atribui ao desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, para favorecer uma maior integração económica e social, a criação de emprego, o crescimento e a mobilidade sustentável, destaca o papel desempenhado pelos portos no sistema de transportes. De facto, o desenvolvimento da rede multimodal da União ficaria seriamente comprometido se não incluísse pontos de interconexão como os portos.
12. A Comissão considera, pois, importante promover o sector portuário por meio de um conjunto de medidas e acções destinadas a melhorar o desempenho geral dos portos, incluindo, nomeadamente, acções destinadas a melhorar a eficiência dos portos, remover barreiras que prejudicam as trocas comerciais e promover melhoramentos nas infraestruturas portuárias e nas infraestruturas conexas, de modo a que os portos atinjam padrões elevados em toda a Comunidade, tendo em conta as diferenças regionais existentes.

⁵ Fala-se em escala directa quando um navio se dirige directamente para o porto final de destino em lugar de escalar primeiro um (grande) porto central para transferir a carga para um navio *feeder* mais pequeno.

2.2 O novo papel dos portos num ambiente crescentemente concorrencial

13. Na Europa, como em muitas outras partes do mundo, os portos são frequentemente vistos pelos poderes públicos como pólos de crescimento e pilares do desenvolvimento nacional e regional⁶ e utilizados como instrumentos de ordenamento do território. Muitos Estados-membros orientaram, assim, o investimento público, através das políticas regionais, para os portos e as infraestruturas conexas, com vista a fomentar o desenvolvimento nacional. Com o tempo, os principais portos europeus tornaram-se centros de transporte e serviços comerciais para os transportes internacionais e intermodais, com um número crescente de instalações e equipamento para o tráfego de contentores e o tráfego *roll-on/roll-off* (ro-ro). Os serviços de movimentação de carga para estes tipos de tráfego estão hoje largamente standardizados e racionalizados e são, portanto, menos trabalho-intensivos. Estes portos, no entanto, continuam a criar actividades de valor acrescentado ao converterem-se em centros de movimentação, serviços, distribuição e logística para todos os modos de transporte, ao oferecerem novas soluções telemáticas e tecnológicas e simplificarem os procedimentos administrativos e ao assumirem-se como agentes comerciais activos da cadeia de transporte.
14. A realização do mercado interno e a criação e desenvolvimento de redes de transporte terrestre na Europa intensificaram significativamente a concorrência interportuária, especialmente a concorrência no sector da carga de trânsito unitizada. O desaparecimento progressivo dos hinterlands nacionais (cativos) significa que as decisões em matéria de tarifário, desenvolvimento portuário e financiamento de um determinado porto podem ter efeitos marcados nos portos vizinhos, a nível quer nacional quer internacional. Isto levanta a questão da pertinência e utilidade de uma abordagem mais coordenada do desenvolvimento portuário a nível pan-europeu, destinada, *inter alia*, a assegurar que os portos concorrem em bases comerciais sólidas a nível do tráfego existente e dos novos tráfegos e a reforçar o papel crucial dos portos na optimização da rede transeuropeia de transportes. Há que ter presente, no entanto, que os portos são parte do sistema geral de transportes e que as políticas de investimento e tarifação nos outros modos de transporte os podem afectar seriamente. Assim, uma nova abordagem para o sector portuário terá igualmente de ser vista no contexto intermodal mais vasto.

3. Os portos comunitários e a política comum de transportes

3.1 Generalidades

15. Embora os portos não tenham, até agora, ocupado um lugar central na política comum de transportes, a sua inclusão num significativo número de políticas comunitárias é já reflexo da sua importância para o sistema de transportes. A evolução actual e passada neste domínio é sumariada no presente capítulo. Os capítulos subsequentes analisam com maior pormenor duas áreas de particular importância para o desenvolvimento futuro da política comum de transportes: o financiamento e a tarifação a nível das infraestruturas e serviços portuários.

3.2 Papel dos portos na rede transeuropeia de transportes

16. Os artigos 129º-B e 129º-C do Tratado da União Europeia regem o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (RTE-T). Estes artigos prevêm que a União desenvolva uma acção destinada a fomentar a interconexão e interoperabilidade das redes nacionais e o acesso a essas redes, tendo em conta a necessidade de ligar as regiões insulares, sem litoral e periféricas às

⁶ São exemplos característicos desta abordagem as chamadas zonas marítimas de desenvolvimento industrial (MIDA) de Roterdão, Antuérpia, Le Havre, Marselha e Génova.

regiões centrais da Comunidade. O objectivo é permitir que os cidadãos da União, os operadores económicos e as comunidades regionais e locais beneficiem plenamente das vantagens decorrentes do mercado interno. Claramente, a interconexão, a interoperabilidade e a optimização da RTE-T em geral não poderão ser alcançadas se os portos não forem incluídos na equação como elemento nevrálgico de uma rede europeia de transportes integrada.

17. Os objectivos da inclusão dos portos na estratégia da RTE-T são, em síntese, os seguintes:

- Aumentar a eficiência do sistema europeu de transportes;
- Favorecer o crescimento do comércio intracomunitário e do comércio com os países terceiros, incluindo os vizinhos mais próximos da Comunidade (EFTA, Europa Central e Oriental, Mediterrâneo e Norte de África);
- Solucionar o problema do congestionamento dos principais corredores terrestres e minimizar os custos externos do transporte europeu contribuindo para o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância;
- Aumentar a acessibilidade das regiões periféricas e reforçar a coesão económica e social da Comunidade melhorando as ligações marítimas internas da Comunidade, com especial atenção às regiões insulares e periféricas.

18. As orientações⁷ para o desenvolvimento da RTE-T, que estabelecem as prioridades da política comunitária relativa às infraestruturas de transporte, não incluem um mapa dos portos. Todavia, na sequência de um pedido do Parlamento formulado quando da adopção das orientações, a componente portuária está actualmente a ser adaptada a fim de incluir um mapa dos portos e critérios revistos para a identificação dos projectos de interesse comum. A inclusão dos portos marítimos enquanto importantes pontos de interconexão é consentânea com o conceito de rede multimodal. Para determinar que portos incluir no mapa foram utilizados critérios objectivos, como o do movimento de mercadorias. Há, além disso, que ter em conta que um dos objectivos da política comunitária de transportes é promover o transporte marítimo de curta distância e que a componente marítima da rede assegura frequentemente importantes ligações com as regiões insulares e periféricas. Isso implica a inclusão de portos de todas as zonas da União em que se possam localizar projectos destinados a eliminar estrangulamentos, sem perder de vista que a inclusão de demasiados portos seria contraproducente para o transporte marítimo de curta distância, que, para ser viável, exige uma certa concentração de carga. Futuramente, será, pois, também necessário estudar a introdução de critérios objectivos suplementares para a identificação dos portos, de modo a melhorar a integração dos portos na cadeia multimodal.

19. Para integrar os portos na rede multimodal há que dar prioridade a projectos de interesse comum que melhorem a articulação entre os portos e outros modos de transporte como o caminho-de-ferro e a navegação interior e à implementação dos projectos de transferência electrónica de dados (EDI). No capítulo IV discute-se o financiamento de tais projectos.

Acção

A Comissão considera a plena integração dos portos na RTE-T desejável para a criação da rede multimodal, tendo em conta, em especial, a necessidade de assegurar as ligações com as regiões periféricas e promover o transporte marítimo de curta distância. Em paralelo com o presente Livro Verde será apresentada uma proposta destinada a adaptar nesse sentido as actuais orientações para o desenvolvimento da RTE-T.

⁷. Decisão nº 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 1996, sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes.

3.3 Conexões com os países terceiros vizinhos

- 20.O Tratado e as orientações para a RTE-T permitem a cooperação com os países vizinhos para promover projectos de interesse mútuo e assegurar a interoperabilidade das redes a nível pan-europeu. Um dos objectivos é ligar a RTE-T a redes fora da União, particularmente com a Europa Central e Oriental e a região do Mediterrâneo. Este objectivo tornou-se ainda mais importante na perspectiva do próximo alargamento da União, para assegurar a plena integração dos países candidatos. Para facilitar essa integração e preparar a adesão, a Comissão lançou um processo de avaliação das necessidades em infraestruturas de transporte (TINA)⁸. Os sectores portuário e marítimo assumem considerável importância para as economias de alguns dos países que deverão integrar a primeira vaga de adesões e será necessário um investimento substancial nos transportes e infraestruturas conexas (incluindo os portos) antes e depois da adesão para promover um desenvolvimento convergente com o da Comunidade.
- 21.Dadas as oportunidades e iniciativas para o aumento das trocas comerciais entre a UE e os países terceiros vizinhos, promover normas nesses portos, especialmente os envolvidos nos principais fluxos comerciais com a UE, comparáveis com as vigentes na União, é um objectivo desejável. Em geral, tal significa continuar o processo de reabilitação e modernização, aplicar normas básicas de segurança e protecção do ambiente e, onde necessário, melhorar os mecanismos existentes no domínio da segurança, controlo e registo da carga. Os fundos comunitários dos programas PHARE e TACIS (nas regiões do Báltico, Adriático e Mar Negro) e MEDA⁹ (região do Mediterrâneo) poderão dar assistência à realização desses objectivos. Foram também criados grupos de trabalho para o transporte por via aquática, a fim de incentivar activamente a cooperação através da identificação de projectos de interesse mútuo.

Acção

O alargamento futuro da União Europeia acentua a necessidade de extensão da RTE-T aos países vizinhos. A Comissão continuará a trabalhar com todos os países terceiros vizinhos nas instâncias relevantes com vista à identificação de projectos de interesse mútuo e à utilização eficiente dos fundos disponíveis.

3.4 Os portos enquanto pontos de transferência na cadeia de transporte intermodal

- 22.A intermodalidade é um elemento essencial da política comum de transportes da União Europeia, que favorece a mobilidade sustentável. O objectivo desta política é desenvolver um quadro para otimizar a integração dos diferentes modos e a exploração das suas capacidades, a fim de permitir uma utilização eficiente do sistema de transportes, por meio de serviços porta-a-porta sem descontinuidades e orientados para o cliente, que favoreçam a inovação e a concorrência entre operadores de transporte.¹⁰
- 23.Os portos são pontos de conexão cruciais no transporte intermodal, assegurando a transferência de mercadorias e passageiros entre os modos de transporte marítimo e terrestre. Uma maior eficiência portuária contribui, pois, para a integração dos modos num único sistema, possibilitando uma

⁸ O processo TINA iniciou-se com a reunião conjunta do Conselho "Transportes" e dos ministros dos dez países candidatos da Europa Central e Oriental. Este processo, apoiado por fundos do programa de transportes multi-países do PHARE, visa definir uma futura RTE-T na União alargada, baseia-se nas orientações para as redes transeuropeias e inclui todos os modos de transporte.

⁹ Os financiamentos MEDA destinam-se a projectos que envolvam dois ou mais países da região.

¹⁰ A intermodalidade e os transportes intermodais de mercadorias na União Europeia - uma abordagem aos transportes de mercadorias a nível dos sistemas, comunicação da Comissão COM(97)243 final de 29.5.1997.

melhor utilização do transporte ferroviário¹¹, por via navegável interior e marítimo, modos estes que, por si sós, nem sempre permitem um serviço porta-a-porta como o transporte rodoviário.

24. Um dos principais requisitos da intermodalidade, e simultaneamente um objectivo primordial do desenvolvimento da RTE-T, é a ligação física entre os modos de transporte, por exemplo por meio de melhores ligações entre o hinterland e o porto. O sucesso da intermodalidade depende, contudo, de um conjunto de outros factores de igual importância, que haverá que identificar e abordar futuramente. Por exemplo, a utilização de mais de um modo de transporte resulta em custos adicionais de transbordo, pode diminuir a fiabilidade e torna mais complexos os procedimentos administrativos. A utilização dos modernos sistemas de informação é a este respeito essencial. Tais sistemas são já utilizados nos maiores portos europeus, mas persistem importantes insuficiências noutras partes da União¹². O objectivo dos projectos futuros no domínio da intermodalidade será assegurar a interconexão e a interoperabilidade de tais sistemas, desenvolvendo, por exemplo, um sistema de informação comum que optimize a comunicação entre os portos e os seus clientes, reduza o volume de documentação necessária e melhore o serviço e a gestão dos portos. Igualmente importantes são as medidas como a normalização das unidades de carga¹³ e a harmonização da regulamentação pertinente.

Ação

Para otimizar o papel dos portos na cadeia de transporte porta-a-porta são vitais ligações de infraestrutura adequadas com a RTE-T. Outras medidas são, todavia, igualmente importantes, como a normalização das unidades de carga, a integração da telemática, etc.. A Comissão apoiará acções destinadas a melhorar a posição dos portos enquanto pontos de transferência intermodal, incluindo o financiamento de projectos de investigação e demonstração de sistemas de gestão, e medidas de incentivo à inovação e de apoio ao desenvolvimento de um sistema de transportes intermodal competitivo.

3.5 Os portos e o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância na Europa

25. A promoção dos modos de transporte respeitadores do ambiente, em particular o transporte marítimo de curta distância, e a sua efectiva integração nas cadeias e redes de transporte multimodal é um objectivo central da política de transportes da União. No entanto, apesar do crescente movimento nos portos europeus, o tráfego marítimo intra-europeu não registou ainda um aumento assinalável da sua quota de mercado face ao sector dos transportes rodoviários. Esta situação pode explicar-se por um conjunto de factores, entre os quais os custos dos terminais e o tempo de permanência dos navios nos portos, a falta de infraestruturas adequadas, a rigidez institucional nos portos, a fraca capacidade de adaptação aos sistemas de transporte multimodais e a falta de informação para os carregadores.

26. Na sua comunicação relativa ao transporte marítimo de curta distância¹⁴, a Comissão definiu um conjunto de iniciativas necessárias para promover os serviços de transporte marítimo de curta

¹¹ A Comissão apoia o desenvolvimento deste sistema no âmbito do programa específico no domínio dos transportes do 4º Programa-quadro de IDT (projecto OSIRIS).

¹² A Comissão apoia o desenvolvimento desses sistemas no quadro do programa específico para os transportes do programa comunitário de investigação e desenvolvimento (INTERPORT e BOPCOM) e no quadro da sociedade da informação (MARTRANS).

¹³ Encontra-se actualmente em preparação uma nova acção COST (COST 339) relativa às condições técnicas e económicas para a utilização à escala europeia de unidades de transporte intermodal de pequenas dimensões (contentores pequenos). A acção tem por objectivo a elaboração de pré-normas.

¹⁴ O desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância: perspectivas e desafios, COM(95)317 de 5.7.1995.

distância na Europa, destacando a necessidade de se melhorar a eficiência dos portos. No quadro do Forum das Indústrias Marítimas, criado pela Comissão em 1992, o painel para o transporte marítimo de curta distância tem discutido repetidamente estas questões e já dirigiu recomendações ao sector, aos Estados-membros e à Comissão. Uma questão importante a este nível é a complexidade das formalidades portuárias, devido à persistência de procedimentos e práticas burocráticos, muitas vezes fora do controlo do próprio porto, que impõem aos operadores comerciais custos significativos e colocam o transporte marítimo em desvantagem face a outros modos de transporte. A Comissão procede actualmente a um estudo da situação, a fim de identificar os requisitos portuários que afectam o comércio marítimo na Europa e os comparar com os existentes nos modos de transporte terrestre. O estudo analisa especialmente os requisitos aduaneiros e a eficácia das autoridades aduaneiras no tratamento da documentação. Neste contexto, a implementação de sistemas EDI é considerada um importante instrumento para melhorar os fluxos de informação entre as autoridades aduaneiras e os outros elementos da cadeia de transporte. Se necessário, a Comissão recomendará medidas para simplificar os procedimentos e os integrar a nível do transporte marítimo e da cadeia de transporte em geral.

27. A Comissão apresentou em Julho de 1996 um projecto de regulamento do Conselho¹⁵ que prevê a prorrogação do programa PACT¹⁶. O novo PACT dá apoio a projectos de transporte combinado, incluindo o transporte marítimo de curta distância. Está já a ser desenvolvido um conjunto de projectos com apoio do PACT no quadro do exercício de 1997.
28. A cooperação entre todas as partes que integram a cadeia de transporte é necessária para que os operadores do transporte marítimo de curta distância possam oferecer soluções eficazes e competitivas de transporte porta-a-porta. Sem prejuízo das considerações de ordem comercial, a cooperação interportuária deve ser incentivada, particularmente nos domínios da telemática, da simplificação dos procedimentos e do intercâmbio de saber fazer.
29. Um dos factores que mais poderá ajudar a impulsionar o transporte marítimo de curta distância na Europa é, no entanto, uma política de tarifação no sector dos transportes rodoviários baseada na recuperação dos custos e que possibilite uma melhor internalização dos custos externos. Tal política, proposta pela Comissão no seu Livro Verde *Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes*¹⁷, deverá tornar mais equitativa e eficaz a concorrência entre portos e sistemas de transporte, conduzindo a uma distribuição mais equilibrada do tráfego na Europa.

Acção

A Comissão continuará a considerar o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância uma das prioridades da futura política de transportes. Nesse contexto, irá estudar meios de simplificar os procedimentos portuários, dará prioridade a projectos no domínio do transporte marítimo de curta distância no quadro da RTE-T e continuará a apoiar acções neste domínio através das actividades de investigação e desenvolvimento e do novo programa PACT. A Comissão tenciona, ainda, abordar o problema da tarifação nos diferentes modos de transporte numa nova comunicação sobre a tarifação da utilização das infraestruturas numa perspectiva multimodal.

¹⁵ COM(96)335 final de 27.7.1996

¹⁶ Acções-piloto em benefício do transporte combinado

¹⁷ Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes - opções de política para a internalização dos custos externos dos transportes na União Europeia, COM(95)691 final.

3.6 A segurança marítima e o ambiente

30. Os portos são os sítios mais óbvios para verificar o cumprimento e fazer aplicar de modo uniforme as regras internacionais e comunitárias de segurança marítima. A política de segurança marítima da Comunidade, cujo objectivo é a erradicação da navegação que não respeita as normas por meio da aplicação efectiva da regulamentação internacional, centra-se fundamentalmente nos navios. Essa política tem também, todavia, impacto directo nos portos, visto que se lhes exige que cooperem na implementação e aplicação da regulamentação¹⁸ e que assegurem um alto nível de qualidade dos serviços portuários como os serviços de pilotagem, acostagens e reboque, que estão intrinsecamente associados à segurança dos navios. Analogamente, se as regras de segurança não forem uniformemente aplicadas pelos diferentes portos podem produzir-se distorções da concorrência, sendo este um importante aspecto a ter em conta quando se estudam novas iniciativas no domínio da segurança marítima.
31. A Comissão analisa actualmente as condições para a aplicação harmonizada na Comunidade de várias disposições da Organização Marítima Internacional (OMI) respeitantes às operações de movimentação de carga. A aplicação obrigatória do projecto de código da OMI para a segurança das operações de carga e descarga de graneleiros pelos operadores de navios e de terminais portuários e o controlo da sua aplicação pelo Estado do porto reforçaria consideravelmente a segurança nesta área. O cumprimento das regras relativas à estiva e fixação da carga e à segurança do equipamento de elevação, nomeadamente as estabelecidas na Convenção n.º 152 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos riscos profissionais¹⁹, contribuirá também para a segurança e protecção dos trabalhadores envolvidos nas operações de movimentação de carga.
32. No que se refere à protecção do ambiente, a OMI adoptou um conjunto de convenções, códigos e resoluções internacionais. A Comunidade já começou a tomar medidas para uma aplicação convergente desta regulamentação e regras internacionais²⁰, cabendo às autoridades portuárias um papel essencial neste contexto. O acto legislativo que maior importância revestirá para os portos neste domínio será talvez a directiva relativa à utilização das instalações de recepção de resíduos nos portos, cuja proposta os serviços da Comissão estão actualmente a preparar. Esta proposta surge da constatação de que as descargas operacionais dos navios estão a atingir níveis inaceitáveis, apesar das obrigações decorrentes da Convenção MARPOL. O projecto de directiva tem por objectivo reforçar a disponibilidade e qualidade das instalações de recepção existentes nos portos comunitários e garantir que os navios as utilizem. A prevenção das descargas operacionais ou intencionais de hidrocarbonetos no mar seria ainda reforçada com a elaboração de programas de controlo em grande escala e medidas no domínio da formação profissional e tendentes a tornar mais eficiente a intervenção legal.
33. Dado o impacto negativo que podem ter no ambiente, os projectos de infraestruturas devem ser sempre considerados no quadro da legislação ambiental e ser objecto de estudos de impacto ambiental adequados. Os portos situam-se frequentemente próximo de zonas populosas ou zonas

¹⁸ A aplicação uniforme das regras internacionais a todos os navios que operam nas águas comunitárias é o objectivo da Directiva 95/21/CE, relativa à inspecção de navios pelo Estado do porto. A directiva prevê que as autoridades portuárias e os serviços de pilotagem cooperem entre si fornecendo informações pertinentes e assistindo os inspectores ao serviço do Estado do porto na identificação e selecção dos navios que não respeitam as normas, para fins de inspecção prioritária.

¹⁹ Convenção sobre a segurança e higiene nas operações portuárias (1979)

²⁰ Foi já adoptada legislação relativa (i) aos requisitos de notificação dos navios que transportam mercadorias perigosas ou poluentes e (ii) à promoção dos petroleiros que respeitam o ambiente (Regulamento relativo aos tanques de lastro segregado).

em que é necessário dar especial atenção a habitats e espécies protegidos ou em perigo. Em resultado desta situação, o desenvolvimento portuário confronta-se muitas vezes com circunstâncias e condicionalismos particulares. Para abordar este problema e promover soluções respeitadoras do ambiente já existe legislação comunitária, de que são exemplo a directiva relativa à avaliação do impacto ambiental²¹ e as directivas relativas às aves selvagens e aos habitats²².

34. O desenvolvimento portuário deve ainda ser considerado no contexto de um quadro integrado para o ordenamento do litoral, tendo em conta as necessidades socioeconómicas e ambientais e os condicionalismos das zonas costeiras adjacentes aos portos. A proposta de directiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente²³, adoptada pela Comissão, poderá desempenhar a este respeito um importante papel. A avaliação ambiental estratégica dos planos de desenvolvimento dos transportes impulsionará o estudo de alternativas e o envolvimento das diferentes autoridades e do público no processo de planificação. Assinale-se ainda a este respeito que a ESPO (European Sea Ports Organisation) publicou, com o apoio da Comissão, um código de conduta que proporciona um enquadramento de qualidade para uma acção de programação no domínio da protecção do ambiente nas zonas portuárias.
35. A utilização das novas tecnologias e a melhoria da eficiência das operações podem ser consideradas opções preferíveis, visto possibilitarem a utilização óptima das instalações existentes obviando à construção de novas instalações. Em regiões com grande número de portos, uma maior especialização e coordenação entre eles poderão igualmente reduzir a necessidade de novas infraestruturas portuárias. Finalmente, se as decisões foram tomadas com base na procura contribuir-se-á igualmente para este objectivo, uma vez que se reduzirá o risco de criar capacidade excessiva e se promoverá a eficiência dos portos. Quando novas infraestruturas forem necessárias, a legislação ambiental deverá ser aplicada de modo adequado e consistente.

Acção

A Comissão prosseguirá os seus esforços no sentido de assegurar a aplicação efectiva e uniforme das regras consagradas nos instrumentos internacionais a todos os navios que demandem os portos da UE e a aplicação harmonizada na Comunidade das disposições da OMI e da OIT relacionadas com a interface navio/porto, nomeadamente no que respeita à movimentação de carga, aos serviços técnico-náuticos e à protecção dos trabalhadores envolvidos nas operações de movimentação de carga. A Comissão considera também importante implementar a nível do sector portuário e da navegação soluções respeitadoras do ambiente, como o reforço da disponibilidade e da qualidade das instalações de recepção de resíduos nos portos da Comunidade. Para melhorar a integração dos aspectos ambientais na planificação do desenvolvimento portuário, a Comissão irá continuar a promover um ordenamento e gestão integrados do litoral, incluindo a avaliação ambiental estratégica. A Comissão continuará a incentivar a utilização das novas tecnologias com vista a tornar as operações portuárias tão eficientes quanto possível e a assegurar uma melhor utilização das instalações existentes.

²¹ Directiva do Conselho de 27 de Junho de 1985 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, alterada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de Março de 1997.

²² Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens e Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens.

²³ COM(96)511 final, JO n.º C 129 de 25 de Abril de 1997

3.7 Investigação e desenvolvimento

36. Parte substancial do actual programa específico de I&D na área dos transportes é dedicada à investigação no domínio portuário, incluindo as actividades já mencionadas de promoção da intermodalidade e do transporte marítimo de curta distância²⁴. Estas acções integram projectos de I&D financiados pelos sectores público e privado destinados ao desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação e de sistemas de seguimento e localização de mercadorias e sistemas AEI²⁵, à análise das estruturas administrativas, organizativas e informativas dos portos e ao concomitante desenvolvimento de ferramentas de apoio aos processos decisórios para fins de (re)organização, planeamento de recursos e gestão dos portos e da sua função de pontos de transferência na cadeia de transporte intermodal. Os projectos abordam também questões ambientais como a aplicação das regras MARPOL nos portos, a eficiência das dragagens e as relações entre os portos e o seu meio urbano. Investigação complementar no domínio das tecnologias de transbordo está actualmente a ser desenvolvida no quadro do programa relativo às tecnologias industriais e dos materiais (TIM).
37. Novas tecnologias, como os sistemas de informação geográfica e, em particular, os sistemas electrónicos de informação e visualização de cartas (ECDIS)²⁶, estão actualmente a ser avaliadas e integradas para apoiar a gestão do tráfego em zonas portuárias e aumentar, consequentemente, a eficiência e segurança da navegação. O desenvolvimento de uma caixa negra da carga (CBB) irá facilitar os procedimentos aduaneiros nos portos e deverá pois constituir, futuramente, uma solução para um dos maiores obstáculos que se colocam ao desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância. Metodologias recentemente desenvolvidas, como a avaliação formal de segurança e ambiental (FSEA), irão igualmente proporcionar índices para avaliar as medidas relativas à qualidade, à segurança e à protecção do ambiente. Entre as iniciativas ambientais destacam-se o programa de demonstração da Comissão no domínio da gestão integrada do litoral. Entre outros, o objectivo deste programa é reforçar a cooperação entre as autoridades e os particulares envolvidos no desenvolvimento do litoral.

Acção

A Comissão continuará a apoiar projectos marítimos e portuários no quadro dos actuais e futuros programas de I&D. Na sua proposta relativa ao 5º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico²⁷, a Comissão incluiu duas acções-chave relevantes para a investigação no domínio portuário: “Mobilidade Sustentável e Intermodalidade” e “Tecnologias do Mar”. O objectivo consistirá em melhorar a operacionalidade, fiabilidade, desempenho económico e compatibilidade ambiental dos portos e desenvolver estes como parte integrante da cadeia de transporte intermodal. Um importante desafio será, nomeadamente, a integração das informações comerciais e de segurança. A futura I&D deverá igualmente proporcionar ferramentas que auxiliem os decisores políticos a avaliar diferentes cenários, incluindo os necessários para dar seguimento ao presente Livro Verde.

²⁴ No âmbito do 4º Programa-quadro de I&D estão já a ser desenvolvidas, por meio da acção concertada relativa ao transporte marítimo de curta distância, acções de promoção deste tipo de transporte.

²⁵ Automatic equipment identification

²⁶ Para além do programa de I&D no domínio dos transportes, estão actualmente em curso duas acções COST consagradas a questões portuárias, nomeadamente a COST 330, já mencionada, e a COST 326 relativa aos sistemas electrónicos de informação e visualização de cartas.

²⁷ COM(97)142

4. Financiamento e tarifação a nível dos portos e infraestruturas marítimas

4.1 Diversidade das posições nacionais e tendências actuais

38.O financiamento dos portos e das infraestruturas marítimas na Europa e as políticas de tarifação aplicadas são muito variados, reflectindo as consideráveis diferenças existentes a nível do regime de propriedade e da organização. Os portos podem ser propriedade do Estado, das autoridades regionais ou locais ou de empresas privadas. A sua gestão depende frequentemente das autoridades públicas e está sujeita a diferentes graus de regulação e supervisão. No passado, os portos eram vistos essencialmente como elementos facilitadores do comércio e pólos de crescimento para o desenvolvimento regional e nacional, através dos quais o sector público oferecia serviços de interesse económico geral, suportados fundamentalmente pelos contribuintes. A tendência actual é para cada vez mais considerar os portos entidades comerciais, que devem repercutir inteiramente os seus custos nos utentes que deles beneficiam directamente. Por outro lado, certas infraestruturas portuárias e marítimas, como por exemplo os quebra-mar e determinadas ajudas à navegação, são, na maioria dos Estados-membros, tradicionalmente consideradas bens públicos²⁸, enquanto certos serviços portuários (fundamentalmente os técnico-náuticos adiante descritos) comportam igualmente obrigações de serviço público devido à sua relação com a segurança do porto e a protecção do ambiente.

39.Apesar da ampla variedade de posições quanto ao financiamento das instalações e serviços portuários, é visível a tendência para uma maior participação privada nas actividades portuárias, particularmente as de natureza predominantemente comercial, como a movimentação de carga. Em resultado desta situação, o financiamento das instalações portuárias para tais fins está cada vez mais entregue ao sector privado, tendendo as autoridades portuárias a cingir-se ao seu papel de “senhorios” e ao financiamento e exploração das instalações essenciais para a operação segura e eficiente do conjunto do porto. Ao mesmo tempo, há elementos indicadores de que, futuramente, certos portos procurarão desempenhar um papel comercial mais activo, em cooperação com parceiros privados internos ou externos ao porto, a fim de fornecerem aos seus clientes um serviço porta-a-porta.

40.A tendência para uma maior participação privada no sector portuário pode explicar-se pela actual conjuntura económica e também por uma notória mudança de atitude quanto à função e papel dos portos. Primeiro, a viabilidade económica e mesmo financeira dos projectos é considerada uma disciplina necessária numa situação em que os recursos para desenvolvimento de infraestruturas se mostraram escassos e em que o envolvimento do sector privado, autonomamente ou na forma de parcerias sector público/sector privado, é reconhecido como um elemento desejável e cada vez mais presente²⁹. Segundo, o facto de os portos serem utilizados fundamentalmente para fins comerciais, o frequentemente estreito leque de utentes que servem e a estrutura organizativa típica das empresas privadas que adoptam, diferencia-os dos bens puramente públicos com os quais são muitas vezes comparados. A visão actual do sector portuário é, assim, cada vez mais a de um sector que está a passar de uma situação em que se utilizavam predominantemente capitais públicos para disponibilizar instalações de utilização comum para uma situação em que se utilizam capitais de diferentes fontes para disponibilizar terminais que servem as necessidades

²⁸ No sentido de que (i) a sua utilização não pode ser vedada a nenhum utente, mesmo que esse utente não esteja preparado para participar nos custos da sua produção; (ii) a utilização pelo utente A não afecta a utilização pelo utente B; e (iii) o custo da sua produção não varia com a utilização.

²⁹ Como assinalado no relatório final do Grupo de Alto Nível sobre o financiamento de projectos da rede transeuropeia de transportes através de parcerias sector público/sector privado (VII/321/97) e reiterado na comunicação da Comissão COM(97)453 final.

logísticas de grupos de utentes comerciais definidos mais restritamente. Deste modo, o argumento do “interesse económico geral” perde peso em favor de uma atitude mais comercial no que respeita à tarifação e ao financiamento das infraestruturas.

4.2 Posição actual da Comunidade

41. A nível da UE, o financiamento das infraestruturas portuárias e marítimas e a tarifação da sua utilização têm sido abordados com alguma prudência dada a diversidade de posições nacionais.
42. No que se refere à política de auxílios estatais, a Comissão tem assumido a posição de que o investimento público em infraestruturas portuárias acessíveis a todos os utentes em bases não-discriminatórias não deve ser considerado auxílio estatal na acepção do artigo 92º do Tratado CE³⁰. Tais investimentos têm, pois, sido considerados medidas gerais, constituindo despesas incorridas pelo Estado no quadro das suas competências em matéria de planeamento e desenvolvimento de um sistema de transportes no interesse do público em geral. O mesmo é válido para as ajudas à navegação e outras infraestruturas marítimas que beneficiam toda a comunidade marítima. Por outro lado, quando um determinado investimento favorece certos operadores e não outros, esse investimento é considerado auxílio, mas poderá beneficiar das derrogações previstas no Tratado, como é o caso dos projectos de desenvolvimento regional que se inscrevem na derrogação prevista no nº 3, alínea c), do artigo 92º.
43. Uma condição essencial para a aplicação equitativa e efectiva das disposições relativas aos auxílios estatais atrás referidas é a transparência financeira da contabilidade dos portos. Tal contabilidade deve mostrar os fluxos financeiros das autoridades públicas para o sector portuário e permitir reais comparações entre os portos. Actualmente, todavia, devido à complexidade dos regimes institucionais e financeiros dos portos e infraestruturas marítimas na Europa, as relações financeiras entre o sector público, os portos e outras empresas que neles operam não são claras na maioria dos casos.
44. A Directiva 80/723/CEE da Comissão³¹, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas, aplica-se aos portos públicos cujo volume de negócios tenha excedido 40 milhões de ecus nos dois anos financeiros anteriores àquele em que são atribuídos os fundos públicos. No entanto, independentemente do volume de negócios, a Comissão requer que os Estados-membros lhe forneçam informações sempre que, por exemplo na sequência de uma denúncia, suspeita terem sido concedidos auxílios estatais a portos. De acordo com a jurisprudência neste domínio, os Estados-membros são igualmente obrigados a fornecer informações à Comissão a pedido desta quando estão integradas na Administração pública actividades económicas de natureza industrial ou comercial.
45. A Comissão está actualmente a estudar a introdução de alterações na directiva relativa à transparência no sentido de lhe permitir obter informações sobre os fluxos financeiros nas empresas para averiguar de eventuais subvenções cruzadas. A obrigação de ter contabilidades distintas para as diferentes actividades aplicar-se-ia a todas as empresas públicas e privadas, qualquer que seja o seu volume de negócios, que, por um lado, operem em sectores reservados

³⁰ Considera-se geralmente que a utilização das infraestruturas portuárias é livre quando o acesso está aberto (i) a todos os utentes da instalação, isto é, os carregadores/navios, e (ii) a qualquer operador interessado em explorar a instalação, seleccionado, por exemplo, por meio de concurso público.

³¹ Directiva 80/723/CEE da Comissão (JO L 195 de 29 de Julho de 1980), alterada pela Directiva 85/413/CEE (JO L 229 de 28 de Agosto de 1985) a fim de abranger o sector dos transportes, entre outros.

recebendo compensações (direitos exclusivos ou subsídios) pelas obrigações de serviço público a que estão vinculadas e, por outro, operem em sectores não reservados em concorrência com outras empresas.

46. Relativamente à rede transeuropeia de transportes, a metodologia adoptada tem consistido em apoiar acções de interesse comum no sector portuário ou com este relacionadas apenas com estudos de viabilidade, reconhecendo assim que pode haver uma forte concorrência entre os portos para atrair tráfego e que há que adoptar uma atitude prudente para não distorcer essas relações. Assim, os projectos portuários e os projectos conexos de interesse comum podem actualmente localizar-se em qualquer porto da Comunidade. Os projectos podem localizar-se na zona portuária ou proporcionar ao porto um melhor acesso marítimo/fluvial ou uma melhor ligação à RTE terrestre. A tónica incide nos projectos que melhorem a eficiência do porto e eliminem estrangulamentos. A Comissão analisa os projectos em função de um conjunto de critérios objectivos, entre os quais o critério da viabilidade económica potencial, e também em função de informações gerais sobre o transporte marítimo e os sistemas portuários na União. Não se fez qualquer tentativa de impor um esquema centralmente definido de desenvolvimento portuário nem, em geral, de assumir um papel impulsionador da criação de novas capacidades portuárias.
47. Paralelamente, nas regiões elegíveis, o Fundo de Coesão e o FEDER têm sido utilizados para financiar a construção ou modernização de instalações necessárias para o desenvolvimento económico e o cumprimento das obrigações de serviço público, como a oferta de acessibilidade às regiões periféricas, respeitando o quadro estabelecido pelas orientações para a RTE-T³². Os países beneficiários do Fundo de Coesão e muitas regiões beneficiárias do FEDER situam-se na periferia da UE e têm costas extensas e frequentemente muitas ilhas. Um sector marítimo bem integrado irá, assim, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno e para um desenvolvimento económico mais equilibrado, como prevê o Tratado.
48. Os portos destas regiões têm, todavia, de estar devidamente preparados para enfrentar o desafio que se lhes coloca. Muitos dos portos em causa caracterizam-se por baixos níveis de eficiência, sendo necessários melhoramentos para assegurar que as instalações existentes e futuras são utilizadas com a maior eficácia, possibilitando que os portos obtenham a sua quota-parte do crescente tráfego no mercado interno e desempenhem o papel que lhes cabe numa distribuição mais equilibrada do tráfego. Há igualmente que ter presente que a falta de instalações e meios num extremo da cadeia marítima pode acabar por prejudicar a eficiência e a imagem do transporte marítimo no seu conjunto. O objectivo é, assim, fazer com que, em ambos os “extremos”, os portos se rejam pelas mais elevadas normas, em benefício de todo o sistema portuário.
49. No que respeita às políticas de tarifação, a UE não tem intervindo, deixando-as ao critério das autoridades nacionais, regionais ou locais, excepto quando constituam um elemento relevante para determinar se intervenções públicas podem ser consideradas auxílio estatal.

4.3 Procurar novos rumos

50. Nos últimos anos, contudo, as tendências de organização e financiamento dos portos têm levado algumas vozes a sugerir que se dê uma nova orientação à política comunitária.

³² Decisão nº 1692/96/CE

51. Um estudo sobre os portos marítimos europeus, encomendado pelo Parlamento Europeu em 1993³³, reconhecendo embora a necessidade de respeitar os distintos mecanismos de financiamento existentes nos diferentes portos, conclui não haver uma diferença fundamental entre os investimentos em infraestruturas portuárias e outros investimentos capital-intensivos em complexos industriais. Não haveria, assim, razão para se adoptar uma abordagem totalmente diferente para os investimentos portuários nem, consequentemente, justificação para que os utentes directos não suportassem os custos de tais investimentos. O estudo indica que a aplicação dos princípios do mercado às obras de infraestrutura, excepto as relacionadas com o acesso ao mar e a defesa, constituiria a solução mais eficaz para evitar o risco de se criar um desnecessário excesso de capacidade³⁴ e distorções nos fluxos comerciais entre Estados-membros.
52. De facto, a liberalização do mercado dos transportes e o desenvolvimento da RTE-T tiveram como resultado a intensificação da concorrência entre os portos³⁵. O desenvolvimento das vias rápidas transeuropeias para o transporte ferroviário de mercadorias (*rail freight freeways*), ligando os portos do Norte e do Sul a zonas industriais centrais, aproximará ainda mais a Europa e intensificará a concorrência interportuária em diferentes regiões, em especial a nível do tráfego de contentores, no qual se registaram taxas de crescimento significativas nos últimos cinco anos (ver mapas 1-5 no Anexo II). A situação de concorrência crescente está a pôr em causa a política portuária até agora desenvolvida pela UE.
53. O mesmo se aplica à tendência crescente de os portos recuperarem, pelo menos, alguns dos custos do investimento em infraestruturas através de taxas portuárias. Noções fundamentais de concorrência leal e eficiência económica aconselham que, neste contexto como em outros, sejam em princípio os utentes do transporte a suportar os custos das infraestruturas que utilizam³⁶. Acresce que a mobilização de capital privado para financiar investimentos lógicos não será atractiva se for possível utilizar fundos públicos para financiar investimentos concorrentes, visto que será pouca ou nenhuma a garantia de recuperar adequadamente o investimento. Uma boa afectação de recursos no conjunto do sector portuário dependerá de as decisões de investimento serem tomadas num quadro coerente que assegure que os custos são repercutidos nos utentes dos portos.
54. Ao criar-se esse quadro haverá, contudo, que ter em conta um conjunto de factores, que influenciam o modo como é aplicado a nível da Comunidade o princípio do utente-pagador. Primeiro, como indicado atrás, a organização dos portos varia consideravelmente entre os Estados-membros e mesmo a nível dos próprios Estados-membros. Essa organização assume por vezes formas complexas e com raízes profundas na história do desenvolvimento portuário na Europa. A análise destas situações é uma condição prévia necessária para se conceber um enquadramento que respeite, tanto quanto possível, as diferentes tradições há muito estabelecidas.

³³ *European Sea Port Policy*, estudo encomendado pela Direcção-Geral de Estudos do Parlamento Europeu, Série Transportes E-1, 1993

³⁴ Outro estudo recente inclui dados que indicam que em 6 grandes portos da zona compreendida entre Le Havre e Hamburgo se prevê um acréscimo substancial de capacidade para o tráfego de contentores, com um aumento global da ordem dos 43% nos próximos 6 anos, isto é, um aumento anual de 6%. Dependendo dos cenários de evolução do tráfego, o excesso de capacidade em 2000 situar-se-ia entre 20 e 40%. *The European container market - prospects to 2008*, Ocean Shipping Consultants, 1977, e outras análises elaboradas pela Comissão.

³⁵ Embora os custos de trânsito globais possam, no caso do tráfego de longo curso, não representar uma fracção significativa dos custos totais do transporte porta-a-porta (5-10%), no caso do tráfego de curta distância tais custos portuários representam 40 a 60% dos custos totais, influenciando consequentemente na escolha do porto e podendo distorcer os fluxos comerciais.

³⁶ Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes, COM(95)691 final, 20.12.1995

Segundo, certos portos europeus localizam-se em regiões menos desenvolvidas, periféricas ou insulares. Estes portos são, frequentemente, o único elo de ligação com o resto da Europa e centros de importante actividade económica nas regiões onde se situam. Constituem, pois, parâmetros importantes das políticas de coesão da União, que devem ser respeitados para que o princípio da tarifação em função dos custos seja aplicado mais sistematicamente. Finalmente, a interdependência dos modos de transporte e das infraestruturas conexas, enquadrados por vezes por regimes legais e financeiros distintos, requer não apenas uma abordagem por etapas do financiamento e tarifação a nível das infraestruturas portuárias, a começar pelos investimentos no porto, como uma convergência com a evolução da tarifação da utilização de outras infraestruturas de transporte, bem como tempo suficiente para que os portos procedam aos ajustamentos necessários. A política da Comunidade no domínio do transporte combinado deverá ser objecto de atenção especial.

4.4 Um enquadramento comunitário para o financiamento e tarifação portuários

55. Para que a União desenvolva uma abordagem mais uniforme tendente a garantir que os custos dos portos e das infraestruturas marítimas são repercutidos nos utentes será necessário avançar por etapas num conjunto de áreas: práticas e sistemas de tarifação, incluindo a transparência do financiamento dos portos, e estabelecimento de regras relativas aos auxílios estatais. Qualquer nova abordagem terá de ser coordenada com os apoios concedidos no quadro da RTE-T e outros apoios financeiros ao desenvolvimento de infraestruturas.

4.5 Um enquadramento para a tarifação portuária

56. Faz-se tradicionalmente uma distinção a nível administrativo e de gestão entre os serviços e instalações localizados no porto e as infraestruturas exteriores à zona portuária (ligações com o hinterland e acessos marítimos).

No porto

57. Os diversos mecanismos de financiamento e tarifação portuários actualmente existentes acarretam distorções crescentes da concorrência. Os subsídios podem permitir que os portos e os operadores reduzam os preços e desviem fluxos de tráfego. O regime de auxílios estatais contempla certas situações mas, de acordo com a abordagem presentemente seguida pela Comissão, o financiamento público de infraestruturas constitui uma medida geral de política económica, que as regras do Tratado relativas aos auxílios estatais não autorizam a Comissão a controlar desde que a utilização da infraestrutura esteja aberta a todos os utentes em bases não-discriminatórias. Rever tal abordagem no que respeita ao sector portuário teria obviamente efeitos a nível da tarifação da utilização das infraestruturas em geral. Esta questão irá todavia ser discutida numa comunicação que a Comissão elaborará em 1998. Para abordar o problema da distorção da concorrência, a Comissão vai estudar a possibilidade de elaborar um enquadramento para a tarifação portuária. É esta a abordagem explorada no presente Livro Verde e que a seguir se expõe.

58. Um enquadramento comunitário para a tarifação portuária obrigará a que as tarifas estejam associadas aos custos e conterá orientações sobre a forma como essas tarifas deverão reflectir o custo dos investimentos em infraestruturas. Tal enquadramento seria objecto de uma directiva do Conselho, que simultaneamente deixaria margem suficiente para se atender às diferentes tradições de organização portuária. O enquadramento poderá assumir a forma de requisitos mínimos a aplicar em toda a Comunidade quanto aos princípios de tarifação.

59. Os sistemas de tarifação portuária na Comunidade diferem consideravelmente de porto para porto. Todos contêm, no entanto, certos elementos básicos, nomeadamente uma descrição das

instalações e serviços abrangidos por cada tipo de tarifa portuária, a base das distintas tarifas aplicadas e o método de cálculo. Em geral, podem distinguir-se três tipos de tarifas portuárias³⁷: as relacionadas com a prestação dos serviços e a utilização das instalações necessários para que um navio entre com segurança no porto e o utilize; as pagas pelos serviços específicos prestados ou os fornecimentos recebidos; e as rendas ou taxas pagas pela utilização de terrenos ou equipamentos propriedade do porto. Dependendo do porto, estas tarifas reflectem em graus distintos a utilização de serviços e instalações, ambos os quais devem integrar qualquer futuro enquadramento para a tarifação. Quanto aos primeiros, o futuro enquadramento poderia estabelecer certos princípios gerais para um sistema de tarifação dos serviços portuários, com vista a assegurar que as tarifas cobradas reflectem o custo dos serviços prestados (ver também o capítulo 5).

- 60.No que se refere à tarifação da utilização das infraestruturas são possíveis diferentes metodologias: 1) tarifas em função dos custos médios, o que garantiria a plena recuperação dos custos; 2) tarifas em função apenas dos custos de exploração; e 3) tarifas em função dos custos marginais (estas metodologias são explicadas com maior detalhe no Anexo III). Em alguns Estados-membros, os portos estão já a repercutir, em graus distintos, os custos das infraestruturas nas suas tarifas, constituindo o caso extremo certos países em que os portos são propriedade de empresas privadas e/ou explorados como entidades comerciais e repercutem totalmente nos utentes todos os novos investimentos e os custos da manutenção das infraestruturas.
- 61.O objectivo a longo prazo de uma política de tarifação da utilização das infraestruturas deverá ser, em princípio, a imputação dos custos sociais marginais, que abrangem os custos de capital, os custos de exploração e os custos externos³⁸ da utilização das infraestruturas. Esta política garantiria que os utentes dos portos suportam todos os custos que as suas decisões em matéria de transporte implicam para o conjunto da sociedade. Tal abordagem maximizaria o bem-estar económico e promoveria a eficiência económica, desde que o mesmo princípio se aplicasse igualmente a outros mercados conexos. Na condição de as decisões de investimento assentarem em bases económicas racionais, tal abordagem possibilitaria, com o tempo, um alto grau de recuperação dos custos. A aplicação deste princípio no sector portuário garantiria que os investimentos são efectuados em função da procura, uma vez que apenas os investimentos para que há procura de mercado podem ser recuperados financeiramente. Se for aplicado sistematicamente na Europa, tal princípio contribuirá significativamente para assegurar uma concorrência leal no sector portuário.
- 62.A alternativa de impor o princípio da tarifação em função dos custos médios (recuperação total dos custos das infraestruturas) traduzir-se-ia, na actual situação, caracterizada por excesso de capacidade em algumas regiões, num forte aumento das tarifas portuárias, uma vez que os investimentos passados teriam igualmente de ser totalmente recuperados. Mais importante ainda, criaria ineficiências significativas, uma vez que não há qualquer fundamento económico para obrigar os actuais utentes a pagarem por custos fixos já amortizados.
- 63.No extremo oposto, exigir que as tarifas se alinhassem apenas pelos custos de exploração não daria aos utentes qualquer indicação significativa quanto aos custos que as suas decisões de transporte acarretam. Em particular, tal sistema não possibilitaria a cobertura dos custos dos novos investimentos. Em resultado disso, as tarifas seriam ineficientes, o sector portuário continuaria a

³⁷ "Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports", ESPO, 1996

³⁸ Trata-se dos custos ambientais, do congestionamento e dos acidentes, geralmente designados externalidades visto serem externos a quem os causa e, portanto, não fazerem parte dos preços pagos pelos utentes do transporte.

registar elevados défices financeiros, a concorrência leal entre os portos não estaria assegurada nem o problema de se criar novo excesso de capacidade seria abordado.

- 64.A Comissão considera, portanto, que as tarifas portuárias poderão ser fixadas em função dos custos marginais, reflectindo igualmente os novos investimentos. Haveria evidentemente que considerar a questão das definições operacionais e das medições e zelar por que as orientações relativas à tarificação possam ser facilmente aplicadas na prática (ver Anexo III).
- 65.O enquadramento para a tarificação aplicar-se-ia, em princípio, aos portos com tráfego internacional. Coloca-se a questão de a aplicação deste princípio poder ter impacto diferente em portos de pequenas dimensões a necessitar de expansão e em portos maiores em que já se verificou uma expansão significativa da capacidade. Na medida em que os portos situados em regiões economicamente menos desenvolvidas e em regiões periféricas estão em piores condições em termos de instalações, esta questão é, também, claramente pertinente em termos de impacto da proposta na coesão.
- 66.O impacto relativo depende do modo como o princípio de tarificação for aplicado, do nível de sobre capacidade nos diferentes portos, dos custos da expansão da capacidade em portos específicos e de uma variedade de outros factores. Não há, no entanto, razão para crer que, regra geral, os portos de menores dimensões ficarão em situação de desvantagem face aos grandes portos com a aplicação do princípio de tarificação proposto.
- 67.Todavia, a fim de assegurar que a metodologia proposta não contraria o objectivo de reforço da coesão na União, é necessária uma análise mais aprofundada para determinar se se deverá aplicar regras especiais aos portos situados em regiões do Objectivo 1, regiões beneficiárias do Fundo de Coesão e regiões periféricas (por exemplo, permitindo que as tarifas portuárias nessas regiões correspondam a uma certa percentagem dos custos marginais), garantindo simultaneamente que tal flexibilidade não infringe as regras da concorrência.
- 68.Um enquadramento para a tarificação basear-se-ia igualmente na transparência dos sistemas aplicados pelos diferentes portos, para assegurar uma concorrência leal entre os portos e a nível dos próprios portos e, simultaneamente, permitir que os utentes verifiquem se lhes são proporcionados os serviços e instalações pelos quais estão a pagar.
- 69.Além disso, e como já indicado, a Comissão tem encarado o financiamento público de infraestruturas como uma medida geral de política económica não abrangida pelas regras relativas aos auxílios estatais desde que a utilização das infraestruturas esteja aberta a todos os utentes potenciais em bases não-discriminatórias. A actual abordagem da Comissão em matéria de investimento público em infraestruturas, incluindo as infraestruturas portuárias, será analisada, no contexto de uma política mais vasta, numa comunicação relativa à tarificação da utilização das infraestruturas para todos os modos de transporte, que a Comissão irá elaborar em 1998.

Acção

Como primeiro passo, e a fim de actualizar a informação relativa aos fluxos financeiros do sector público para os vários tipos de portos nos Estados-membros, nomeadamente os montantes e formas de financiamento, a Comissão tenciona proceder a um levantamento dos financiamentos públicos concedidos aos principais portos com tráfego internacional e das práticas tarifárias desses portos. Esta informação será um elemento útil para a elaboração do enquadramento para a tarificação, por exemplo ao avaliar o impacto da aplicação do enquadramento nos regimes tarifários dos portos e determinar um período de transição adequado.

Para que a União possa definir uma abordagem mais homogénea para a tarificação

portuária deverá elaborar-se um enquadramento, a incluir numa proposta de directiva do Conselho. Esse enquadramento poderá ter por base o princípio da recuperação dos custos dos novos investimentos, dos custos de exploração e dos custos externos, para assegurar que os novos investimentos são motivados pela procura e garantir a longo prazo uma concorrência leal entre os portos. Deverá igualmente dar-se atenção à questão da flexibilidade, para atender às necessidades das regiões menos desenvolvidas e ter em conta os custos externos, em paralelo com outros desenvolvimentos no sector dos transportes.

A implementação de uma abordagem comunitária da tarifação e financiamento portuários terá, ainda, de ser gradual e conjugar-se com o desenvolvimento de uma estratégia geral de tarifação e financiamento das infraestruturas a nível de todos os modos de transporte. A Comissão tenciona elaborar em 1998 uma comunicação sobre uma abordagem intermodal neste domínio, que analisará, com base nos resultados do debate sobre o presente Livro Verde, a abordagem actualmente seguida em matéria de investimento público em infraestruturas e proporá iniciativas concretas para o desenvolvimento de um enquadramento adequado para os portos.

No domínio dos auxílios estatais, e tendo em conta as informações que se obterão em virtude da maior transparência do financiamento portuário, a Comissão continuará a examinar os auxílios financeiros públicos aos activos utilizados pelas empresas no exercício de actividades comerciais nos portos.

A Comissão considera os apoios financeiros que beneficiam determinados operadores e não outros auxílios estatais na acepção das disposições do Tratado. Esta abordagem contribui para reforçar a aplicação do princípio da recuperação dos custos, assegurando que, com excepção dos casos abrangidos pelas derrogações previstas no Tratado, os investimentos serão financiados pelas empresas portuárias numa base comercial e os seus custos repercutidos, consequentemente, nos utentes. A necessidade de associar as regras relativas aos auxílios estatais ao enquadramento para a tarifação portuária será analisada no contexto da elaboração de tal enquadramento.

Fora do porto

70. A concorrência interportuária é igualmente afectada pelos acessos marítimos e do hinterland ao porto e pelas políticas tarifárias aplicadas nos modos de transporte terrestre. Uma política baseada no princípio do utente-pagador para todos os modos de transporte, como propõe a Comissão, poderá influir na distribuição dos fluxos de mercadorias entre os portos europeus. Claramente, a elaboração de um enquadramento geral para a tarifação da utilização das infraestruturas a nível de todos os modos de transporte é necessária para assegurar uma evolução equilibrada das políticas tarifárias dos diferentes modos de transporte. A comunicação sobre a abordagem intermodal, atrás mencionada, irá igualmente analisar a integração dos princípios de tarifação da utilização das infraestruturas portuárias numa abordagem mais geral.

71. As implicações do princípio da recuperação dos custos para dois tipos específicos de infraestruturas, o acesso marítimo aos portos e as ajudas à navegação, merece atenção especial e é analisada nos parágrafos que se seguem.

Acesso marítimo

72. Certos portos europeus, principalmente os do Mar do Norte, estão localizados em estuários ou são portos fluviais sujeitos a um assoreamento crónico. A disponibilidade de acesso marítimo adequado nestes portos implica despesas anuais significativas com dragagens, que actualmente, e

na maioria dos casos, são publicamente financiadas. Embora não haja, *a priori*, razão para o acesso marítimo ser tratado diferentemente de outras infraestruturas portuárias³⁹, a aplicação injustificada e abrupta do princípio do utente-pagador neste caso poria em séria desvantagem um conjunto de portos, alguns dos quais constituem portas importantes para o comércio europeu, e poderia ter um impacto negativo no tráfego de navegação interior. A conveniência de aplicar o princípio da recuperação de custos aos canais de acesso deverá, pois, ser abordada com prudência⁴⁰. Outras possibilidades de conseguir uma convergência na aplicação do princípio da recuperação dos custos serão provavelmente mais urgentes e mais fáceis de concretizar.

Ajudas à navegação

73. A teoria económica considera tradicionalmente as ajudas à navegação um dos exemplos mais característicos de bem público⁴¹. Para além dos tradicionais faróis, balizas, etc., para as rotas marítimas de tráfego denso e costas perigosas ou ambientalmente sensíveis desenvolveram-se ajudas à navegação modernas, como os sistemas de radionavegação (p.ex., LORAN-C, GNSS), as infraestruturas físicas necessárias aos VTS ou VTMIS e sistemas de encaminhamento e notificação obrigatórios para os navios.

74. Em várias circunstâncias, a segurança ou os interesses comerciais do tráfego local e de trânsito serão melhor servidos por sistemas que transcendam as fronteiras nacionais e possam ser desenvolvidos a nível regional⁴². Além disso, dada a importância para o comércio mundial de várias rotas marítimas europeias e a crescente sofisticação e intensidade de capital de tais sistemas, seria injusto que as despesas com a sua implementação fossem suportadas exclusivamente pelos Estados costeiros em causa, uma vez que todo o tráfego de trânsito e todos os utentes regionais (p.ex. os navios de pesca) são passíveis de beneficiar de tais sistemas. A ser assim, correr-se-ia o risco de as ajudas necessárias não serem disponibilizadas ou de os Estados que as disponibilizam tentarem recuperar os custos de uma forma inadequada. Acresce que as ajudas costeiras à navegação beneficiam um tráfego que, para efeitos de recuperação de custos, só é “cativo” se os sistemas estiverem organizados numa ampla base regional. Uma iniciativa comunitária poderia proporcionar os meios de disponibilizar tais mecanismos. De facto, na comunicação da Comissão “*Uma política comum de segurança marítima*”⁴³ assinalava-se já a necessidade de uma proposta da Comissão que estabelecesse quer os princípios para os sistemas de tarifação, apontados para a recuperação dos custos de desenvolvimento e investimento de tais ajudas, quer um mecanismo de partilha equitativa dos encargos financeiros com os utentes (pontos 101 a 114).

³⁹ Particularmente quando os canais de acesso, embora abertos a todos, têm fundos que os tornam utilizáveis apenas por um reduzido número de utentes facilmente identificáveis.

⁴⁰ Noutros países industrializados, como os EUA e o Japão, os canais de acesso são considerados bens públicos e, portanto, publicamente financiados.

⁴¹ Ver nota 17 para a definição.

⁴² No quadro do desenvolvimento de uma rede transeuropeia de sistemas de informação e gestão do tráfego de navios (VTMIS), a Comunidade concedeu já apoio financeiro a diferentes serviços de tráfego portuário e costeiro nas suas regiões periféricas. Além disso, com o projecto do Observatório Europeu Permanente do Tráfego (EPTO), a Comissão pôs ao dispor de qualquer porto ou VTS da Comunidade um instrumento que possibilita a análise sistemática e o melhoramento das condições locais do tráfego nas zonas portuárias. O alargamento do EPTO a um grande número de portos aumentaria significativamente os efeitos positivos potenciais deste instrumento. Finalmente, a Comissão está a estudar medidas de harmonização dos VTS, centradas em requisitos mínimos de desempenho para o equipamento VTS (interfaces dos VTS) e procedimentos harmonizados para melhorar as comunicações navio-terra.

⁴³ COM(93)66 final de 24.2.1993.

- 75.No que se refere às ajudas locais à navegação, particularmente as associadas com o acesso marítimo ao porto, os seus principais beneficiários são os utentes locais do porto. O desenvolvimento e implantação de ajudas à navegação nas zonas portuárias estão, pois, estreitamente relacionados com os investimentos efectuados no porto ou nas suas imediações e deverão normalmente ser tratados do mesmo modo. Os custos deverão pois, em princípio, ser recuperados através de taxas portuárias de modo similar em toda a Comunidade. Poderá todavia ser necessário, também neste contexto, prever derrogações específicas para os portos com acessos marítimos extensos que os sistemas costeiros de recuperação de custos do tipo atrás indicado não cobrem.
- 76.Em todos estes casos, qualquer proposta deverá ser consistente com o quadro mais geral constituído pela rede transeuropeia de sistemas de navegação e determinação da posição, que será objecto de uma próxima comunicação.

Acção

As infraestruturas marítimas exteriores à zona portuária exigem uma atenção particular. No caso das ajudas costeiras à navegação, deverá preparar-se uma iniciativa comunitária para estabelecer os princípios dos sistemas tarifários, apontados para a recuperação dos custos de desenvolvimento e investimento dessas ajudas, e um mecanismo de partilha equitativa dos encargos financeiros com os utentes. Relativamente às ajudas locais à navegação na zona portuária e seu acesso imediato e à dragagem dos canais de acesso ao porto, a aplicação do princípio do utente-pagador deverá ser ponderada com prudência, atendendo às diferentes situações geográficas em que os portos se encontram.

4.6 A RTE-T e o apoio financeiro da UE ao desenvolvimento de infraestruturas

- 77.A futura abordagem para a RTE-T deverá estar em sintonia com a adoptada relativamente aos investimentos portuários em geral. A rubrica orçamental da RTE-T⁴⁴ deverá ser utilizada para apoiar os portos enquanto pontos de transferência nevrálgicos do sistema europeu de transporte multimodal, sem se deixar de reconhecer o risco de distorção potencial que podem apresentar as subvenções públicas. A Comissão considera, portanto, que a rubrica orçamental da RTE-T não deve, regra geral, ser utilizada para financiar projectos nas zonas portuárias, excepto projectos de implantação de sistemas EDI e projectos de infraestruturas para o transporte ferroviário, o transporte por via navegável interior e o transporte marítimo de curta distância com vista ao desenvolvimento do transporte combinado. Deve igualmente ser dada prioridade a projectos desenvolvidos no hinterland para ligar os portos ao resto da rede, especialmente as ligações aos caminhos-de-ferro e às vias navegáveis interiores.
- 78.Em regiões elegíveis, deve manter-se a possibilidade de utilização do Fundo de Coesão e do FEDER, particularmente nas regiões do Objectivo 1, para financiar o investimento em infraestruturas nos portos. Estes fundos devem servir objectivos prioritários como a melhor integração dos portos na RTE-T, a melhoria do acesso ao hinterland e a renovação das infraestruturas na zona portuária. Terá de se encontrar um equilíbrio entre os objectivos da política regional e a necessidade de evitar distorções indevidas da concorrência interportuária.

Acção

Os financiamentos no âmbito da rubrica orçamental da RTE-T centrar-se-ão, na zona portuária, em estudos de viabilidade, sistemas EDI e apoio ao transporte combinado. Será igualmente dada prioridade ao reforço das ligações com o hinterland, especialmente as

⁴⁴ Regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias (Regulamento nº 2236/95 de 18 de Setembro de 1995).

ligações ferroviárias e de navegação interior. Estarão disponíveis financiamentos do Fundo de Coesão e do FEDER, fundamentalmente para objectivos prioritários como a melhor integração dos portos na RTE-T, o reforço das ligações com o hinterland e a renovação das zonas portuárias. Os critérios ambientais constituirão parte integrante das condições requeridas para concessão de apoio financeiro da Comunidade a projectos portuários.

5. Serviços portuários: organização e acesso ao mercado

5.1 Generalidades

79. Sendo sua função principal a transferência de passageiros e mercadorias do modo marítimo para os modos terrestres e vice-versa, os portos oferecem uma miscelânea de serviços e instalações, que se podem distinguir entre os relacionados com o navio (pilotagem, reboque e acostagens) e os relacionados com a carga (principalmente movimentação e armazenagem). Além destes, os portos oferecem ainda um conjunto de serviços auxiliares, como o serviço de incêndios, o abastecimento de combustível e água e as instalações de recepção de resíduos. Dependendo da organização, estatuto jurídico e objectivos do porto, os serviços portuários são oferecidos em bloco ou separadamente e numa base obrigatória ou voluntária.

80. Os serviços portuários funcionam geralmente em sistemas fechados, protegidos por direitos exclusivos e/ou monopólios de direito ou de facto de carácter público ou privado. Esta organização tradicional dos serviços portuários, principalmente os relacionados com a carga, tem vindo a ser amplamente criticada na última década por não corresponder aos novos requisitos tecnológicos e à intensificação da concorrência. Em resultado desta atitude crítica, tem-se assistido a um levantamento gradual das restrições no mercado dos serviços de movimentação de carga, que agora seguem uma orientação mais comercial e registam uma participação crescente do sector privado, enquanto no mercado dos serviços relacionados com o navio (serviços técnico-náuticos) continuam a existir restrições.

5.2 Serviços relacionados com a carga

81. Entre todos os serviços portuários, o da **movimentação de carga** tem sido o mais profundamente afectado pelo desenvolvimento tecnológico e a intensificação da concorrência interportuária, esta última em resultado, sobretudo, do estabelecimento do mercado interno⁴⁵. As novas tendências do mercado caracterizam-se pela concentração de capital, a especialização e a integração vertical.

82. A organização dos serviços de movimentação de carga depende largamente da estrutura do porto e da regulamentação aplicável em matéria de emprego. A tendência actual é para a transferência destes serviços do sector público para o sector privado, a fim de aumentar a eficiência, tirar proveito do saber fazer do sector privado e reduzir as despesas públicas com os custos laborais dos portos. Para este fim foram introduzidas recentemente reformas legislativas num conjunto de Estados-membros, destinadas a ajustar o mercado do trabalho portuário às mudanças tecnológicas e estruturais, tendo simultaneamente em conta as implicações sociais associadas a este processo. A reestruturação permitirá que os portos tirem partido da sua posição crítica no transporte multimodal

⁴⁵ A contentorização e a elevada intensidade de capital que caracteriza o sector do transporte marítimo pressionaram os portos a aumentar a produtividade da mão-de-obra e a eficiência operacional. No esforço de se adaptar aos novos requisitos da procura, o próprio sector portuário transformou-se progressivamente num sector capital-intensivo, que requer um investimento maciço em equipamento sofisticado de movimentação de carga com o corolário de uma redução do emprego portuário directo.

e explorem oportunidades de criação de postos de trabalho em serviços como a consolidação e desconsolidação de contentores, a distribuição física, a armazenagem e embalagem. O desenvolvimento de novos serviços exigirá tecnologias avançadas e redes de dados de alto débito. Para dar resposta às exigências cada vez maiores de qualificação dos trabalhadores e à necessidade crescente de flexibilidade e sensibilização para os aspectos ambientais e de segurança marítima, é necessário desenvolver novos conceitos de formação profissional num quadro de aprendizagem permanente.

83.A rigidez do mercado do trabalho portuário continua, todavia, a ser característica do sector, resultando principalmente do registo dos trabalhadores portuários e da existência de centros de recrutamento num conjunto de portos comunitários. Estas características têm origem no passado, no tempo em que o trabalho portuário era altamente irregular, dada a necessidade de atender aos “picos” decorrentes essencialmente da imprevisibilidade das chegadas dos navios. Hoje em dia os centros de recrutamento constituem a ponte entre o anterior tipo de organização portuária, caracterizado pela intensidade de mão-de-obra e o emprego eventual, e o actual tipo capital-intensivo, em que são regra relações laborais directas e de longo prazo com o operador. Em qualquer caso, tais centros implicam participação e financiamento por parte de todos os operadores do porto em que estão estabelecidos.

84.Independentemente da existência de centros de recrutamento, continua a prevalecer em alguns Estados-membros a prioridade de emprego para os trabalhadores portuários registados, como recomendado na Convenção nº 137 da OIT, de 1973, relativa ao trabalho nos portos. Em geral, as restrições ou condições de registo não colocam problemas, desde que sejam não-discriminatórias, necessárias e proporcionadas. A obrigação de os operadores portuários participarem nos centros de recrutamento e/ou utilizarem exclusivamente trabalhadores neles inscritos para as operações portuárias pode, contudo, em certas circunstâncias, constituir uma restrição de facto ao acesso ao mercado.

5.3 Serviços relacionados com o navio

85.Em geral, a necessidade de assegurar a segurança dos navios, da carga, dos passageiros e do pessoal do porto em geral deu origem a um considerável envolvimento do sector público para garantir a competência do pessoal responsável. A organização dos serviços técnico-náuticos, particularmente o de pilotagem, modelou-se assim frequentemente segundo a noção de “serviço público”, sendo as taxas determinadas ou controladas pela administração nacional competente.

86.O serviço de **pilotagem** é um exemplo característico de serviço técnico-náutico obrigatório, organizado em regime de monopólio na maioria dos portos europeus. O acesso aos portos requer a pilotagem obrigatória dos navios que excedem uma determinada arqueação bruta ou comprimento e dos navios que transportam mercadorias perigosas. Podem ser emitidos certificados de isenção para comandantes e navios (fundamentalmente transbordadores) que escalam frequentemente o porto, embora com base em regras complexas e diversificadas.

87.O grau de envolvimento do sector público na prestação deste serviço é muito diferenciado na Europa. Em alguns Estados-membros, o serviço é confiado às autoridades nacionais ou portuárias, sendo os pilotos, neste caso, funcionários públicos. Noutros Estados-membros, os pilotos são trabalhadores independentes, agrupados em associações ou organismos colectivos próprios que podem ter autonomia financeira ou operacional. Mesmo neste caso, todavia, o envolvimento do sector público mantém-se no que respeita às licenças, formação, tarifas e normas de qualidade. O quadro regulamentar que governa a prestação do serviço confere às associações de pilotos direitos

exclusivos *de jure*, geralmente limitados a um único porto e frequentemente associados a obrigações de serviço público, e limita a responsabilidade dos pilotos em caso de acidente.

88. Embora as informações ao dispor da Comissão no que se refere aos serviços de **reboque e acostagens** sejam mais fragmentadas e limitadas, parece existir na Europa uma grande diversidade de estruturas organizativas. Também aqui os serviços são prestados pelo sector público ou pelo sector privado, numa base obrigatória ou voluntária, em regime de exclusividade ou em concorrência com outros operadores.

89. No caso dos serviços de reboque, a prestação pelo sector público pode envolver a autoridade portuária ou operadores licenciados para o efeito com base em direitos exclusivos, sendo as taxas fixadas e controladas pela autoridade portuária competente. Quando o serviço é prestado por operadores privados, não existem restrições formais ao acesso ao mercado e o envolvimento do sector público limita-se geralmente a assegurar o cumprimento das normas ambientais e de segurança. As taxas são, em princípio, negociadas livremente.

90. O serviço de acostagens é prestado directamente pelas autoridades portuárias, por empresas ou cooperativas licenciadas para o efeito que operam com base em direitos exclusivos ou por um conjunto de empresas privadas. Em certos casos, os operadores licenciados estão vinculados, legal ou contratualmente, a obrigações de serviço público, que asseguram a sua intervenção em situações de emergência. O sistema de licenciamento implica igualmente o envolvimento das autoridades portuárias, e eventualmente das organizações profissionais, na fixação das taxas.

5.4 Os serviços portuários e as regras do Tratado CE

91. De acordo com o princípio da neutralidade, garantido pelo artigo 222º do Tratado CE, a Comunidade deve permanecer neutra quanto ao estatuto privado ou público dos operadores portuários. Por outro lado, deve respeitar-se o direito dos Estados-membros de definirem os regimes dos serviços prestados nos seus portos de acordo com as suas condições geográficas, administrativas, sociais, técnicas e históricas. No entanto, as regras do Tratado CE aplicam-se igualmente, em princípio, às empresas e autoridades portuárias. Independentemente do regime que vigore, as empresas portuárias públicas e privadas devem concorrer em condições de igualdade no que respeita aos serviços portuários de natureza comercial⁴⁶. Quando as próprias autoridades portuárias, na qualidade de empresas públicas, prestam serviços portuários de natureza comercial, como a movimentação de carga, em concorrência com outros operadores, o que têm toda a liberdade de fazer, deve haver contabilidades separadas para estas actividades. A proposta de alteração da directiva relativa à transparência irá tornar expresso este requisito (ver ponto 45).

92. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e a Comissão Europeia adoptaram várias decisões relativos aos portos, em especial no domínio da concorrência. Relativamente à aplicação das regras de concorrência aos serviços portuários, um acórdão do Tribunal de Justiça condenou um regime de serviços de estiva, que assentava num duplo monopólio de operadores portuários e empresas de trabalho portuário, por abuso de posição dominante⁴⁷. Subsequentemente, as tarifas discriminatórias cobradas pelas corporações de pilotos num porto foram consideradas

⁴⁶ Apenas as actividades económicas do porto, e não as actividades públicas/administrativas, estão sob a alçada das regras de concorrência. O Tribunal de Justiça pronunciou-se recentemente, no “processo Cali” (TJCE 18/3/97, processo C-343/95, Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SPEG), não publicado), pela não aplicação do artigo 86º do Tratado ao monopólio legal do controlo anti-poliuição, com o fundamento de que esta actividade é inerente às prerrogativas essenciais do Estado responsável pela protecção do ambiente marinho.

⁴⁷ TJCE 10/12/91, processo C-179/90, *Merci Convenzionali del Porto di Genova/Gabrielli*, [1991] Col.-I-5923

incompatíveis com as regras de concorrência comunitárias⁴⁸. A Comissão adoptou, ainda, decisões que aplicam as regras de concorrência ao sector portuário, condenando empresas portuárias, que actuam quer como autoridades portuárias quer como companhias de navegação (maioritariamente operadores de transbordadores), por terem recusado a concorrentes o acesso a instalações portuárias essenciais⁴⁹.

93. Esta tendência jurídica para a aplicação mais sistemática das regras do Tratado no sector portuário é consistente com a política da União Europeia de encorajar a modernização e a eficiência, tendo em conta a evolução estrutural da concorrência mundial e a necessidade que as empresas têm de oferecer uma melhor qualidade a preços razoáveis. Isto é tanto mais importante quanto é facto que, na prática, os utentes poderão dispor de possibilidades limitadas quando se trata de escolher entre portos.
94. Para além das regras de concorrência, os regimes dos serviços portuários devem respeitar as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE (liberdade de estabelecimento, livre circulação dos trabalhadores, mercadorias e serviços). A Comissão deve, todavia, ter em conta os requisitos de segurança e as obrigações de serviço público cujo objectivo é assegurar a continuidade do serviço numa base não discriminatória e a intervenção em situações de emergência. As considerações atrás expostas podem constituir motivo legítimo para se restringir o acesso ao mercado dos serviços técnico-náuticos. A dimensão do porto, ou a organização óptima de alguns serviços, nomeadamente os técnico-náuticos, podem contar-se entre os factores que determinam o grau de acesso ao mercado.
95. Nenhuma restrição se pode, no entanto, justificar incondicionalmente. As condições estabelecidas quanto à natureza da restrição e à classificação do serviço como serviço de “interesse económico geral”⁵⁰ devem ser respeitadas. Neste contexto, a Comissão avaliará, segundo o princípio da proporcionalidade, se não se poderiam atingir os mesmos objectivos com práticas menos restritivas ou mesmo sem quaisquer restrições. O desafio consiste, pois, em combinar imperativos de segurança e obrigações de serviço público com uma estrutura compatível com um ambiente de concorrência. Tal é particularmente pertinente nos casos em que uma única empresa explora serviços incluídos no âmbito de aplicação do artigo 90º do Tratado CE e serviços de natureza puramente comercial⁵¹.
96. Nos casos em que o jogo das forças do mercado é ainda limitado dever-se-á dar atenção particular às tarifas aplicadas, para assegurar que os preços são justos e transparentes e reflectem os custos incorridos com a prestação do serviço. A falta de correlação entre as tarifas aplicadas e os serviços prestados dificilmente poderá ser justificada, mesmo com base no argumento do “serviço de interesse económico geral”, como nos casos em que um serviço não é executado mas tem de ser pago na mesma. Estes elementos acentuam a necessidade de um controlo adequado pelas autoridades nacionais responsáveis pela aprovação ou fixação dos preços com o objectivo de evitar tarifas excessivas ou abusivas.

⁴⁸ TJCE 17/5/94, processo C-18/93, Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti del porto di Genova, [1994] Col.-I-1824

⁴⁹ Decisão 94/119/CE de 21/12/93, Porto de Rødby, JO L 55/52 de 26.2.1994; Decisão de 21/12/93, IV/34.689, Sea Containers/Sealink, JO C 15/8 de 18.1.1994. Na sequência do processo C-18/93 atrás mencionado, a Comissão considerou, numa decisão de 21 de Outubro de 1997, que o sistema de desconto aplicado às tarifas de pilotagem no porto de Génova é discriminatório e infringe as regras do Tratado CE.

⁵⁰ Comunicação da Comissão sobre os serviços de interesse geral na Europa, COM(96)443 final de 11.9.1996

⁵¹ No processo C-179/90 atrás mencionado, o Tribunal declara expressamente que os serviços de estiva não podem ser considerados serviços de interesse económico geral.

97. A autoprestação, ou seja, a execução de um ou vários tipos de serviços pelos utentes portuários para si próprios, pode em certos casos ser considerada uma alternativa. Na prática, a importância desta opção depende largamente da natureza dos serviços e das especificidades locais. Em geral, apenas se justificariam restrições se a autoprestação fosse incompatível com as normas de segurança ou as obrigações de serviço público e apenas na medida do absolutamente necessário para evitar tal risco.

Ação

Os serviços portuários devem ser considerados parte integrante do sistema de transporte marítimo visto serem indispensáveis para o bom funcionamento deste modo de transporte e contribuir assim, de forma essencial, para a utilização eficiente e segura das infraestruturas portuárias e marítimas. As práticas actuais têm dado origem a várias denúncias de utentes e fornecedores potenciais de tais serviços sobre alegadas infracções do Tratado CE, denúncias essas que a Comissão tem vindo a analisar caso a caso, e sobre a existência de normas divergentes de segurança e qualidade do serviço.

5.5 Procurar novos rumos

98. À luz dos elementos que atrás se expõem várias opções podem ser consideradas. Por um lado, a Comissão poderia continuar a seguir a metodologia actual de analisar as denúncias caso a caso, dando a devida atenção às considerações atrás formuladas. Aplicaria as disposições do Tratado CE, especialmente as regras de concorrência, ao sector portuário, deixando a regulamentação específica sobre a organização dos serviços portuários ao critério das autoridades locais, regionais ou nacionais dos Estados-membros.

99. Em complemento desta abordagem casuística, poder-se-ia prever uma acção comunitária que consistiria em estabelecer um quadro regulamentar a nível comunitário apontado para uma liberalização mais sistemática do mercado dos serviços portuários nos principais portos com tráfego internacional e que, simultaneamente, tivesse em conta os requisitos de segurança e obrigações de serviço público, que são particularmente relevantes a nível dos serviços técnico-náuticos. Haveria que considerar, neste contexto, os efeitos sociais e económicos da alteração dos actuais regimes que governam os serviços portuários.

100. Tal quadro regulamentar envolveria o estabelecimento a nível comunitário de determinados requisitos de serviço e qualificações profissionais mínimos para os prestadores de serviços técnico-náuticos, como os serviços de pilotagem, acostagens e reboque, baseados nas normas e níveis de qualificação profissional vigentes nos Estados-membros e nos trabalhos das organizações internacionais neste domínio. Desta forma, contribuir-se-ia para o reforço dessas normas e níveis em todos os portos com tráfego internacional, garantindo assim a observância de requisitos de segurança adequados em toda a Comunidade, e facilitar-se-ia a circulação destes trabalhadores e a oferta destes serviços na Comunidade.

101. O quadro regulamentar poderia igualmente prever regras comuns para o acesso ao mercado dos serviços portuários, dando-se a devida atenção às características específicas deste mercado. O objectivo seria assegurar que o acesso ao mercado se faz de forma objectiva, transparente e não-discriminatória, tendo simultaneamente em conta os condicionalismos existentes em portos específicos. Dado que existe um certo número de condicionalismos de ordem prática principalmente devido a razões de segurança, por vezes derivados das características geográficas específicas dos portos, poderia ser necessário prever certas restrições ao acesso ao mercado.

102. Em tais situações excepcionais, em que o acesso a um serviço é limitado por se autorizar, frequentemente através de concessões ou licenças, apenas um número restrito de prestadores, é essencial prever um processo de selecção neutro, objectivo e transparente para evitar

discriminações. Tais autorizações, particularmente os direitos exclusivos, deveriam ser concedidas apenas por um período limitado que permitisse, nomeadamente, a recuperação normal dos custos de investimento. As obrigações de serviço público deveriam ser organizadas de modo não-discriminatório, por exemplo estabelecendo um sistema que fizesse com que todos os operadores portuários assumissem uma quota-parte razoável e equitativa da obrigação de prestação de um serviço permanente ou atribuindo a concessão ou a licença vinculada a obrigações de serviço público a um único operador, devidamente seleccionado, e compensando-o dos custos suplementares devidos a essas obrigações⁵². O objectivo seria assegurar uma concorrência leal entre operadores, quer públicos quer privados, evitando que alguns operadores deixem a outros os segmentos menos lucrativos do mercado, como o fornecimento de serviços no período nocturno.

103. Finalmente, poder-se-ia prever certos princípios gerais para um sistema de tarifação dos serviços portuários com vista a assegurar que os preços praticados reflectem os custos das instalações utilizadas e dos serviços prestados. Os regimes de tarifação dos serviços portuários seriam considerados no âmbito do enquadramento geral proposto para as tarifas portuárias descrito no capítulo 4.

As medidas tendentes à liberalização teriam de ser introduzidas gradualmente, para que o sector disponha de tempo suficiente para se adaptar. Tal novo quadro não prejudicaria de forma alguma a apreciação pela Comissão de eventuais denúncias relativas a casos individuais com base nas regras da concorrência.

Ação

Em complemento desta abordagem casuística poder-se-ia prever um quadro regulamentar a nível comunitário apontado para uma liberalização mais sistemática do mercado dos serviços portuários nos principais portos com tráfego internacional, a fim de criar, num período de tempo razoável, condições equitativas de concorrência entre e nos portos comunitários, assegurando simultaneamente o cumprimento das normas de segurança portuária e marítima. Tal novo quadro não prejudicaria de forma alguma a apreciação pela Comissão de eventuais denúncias relativas a casos individuais com base nas regras da concorrência.

O objectivo das medidas de liberalização seria assegurar o livre acesso ao mercado dos serviços portuários por meio de mecanismos e requisitos adequados, com base na transparência, na não-discriminação e em certos princípios de tarifação, criando simultaneamente um quadro adequado para o cumprimento das obrigações de serviço público, sempre que estas sejam consideradas necessárias, e dos requisitos de segurança. Tais medidas incluiriam o estabelecimento a nível comunitário de normas harmonizadas ou pelo menos mínimas para a formação e qualificação do pessoal e para o equipamento. Este conjunto de acções reveste particular interesse para os serviços técnico-náuticos, na medida em que estes contribuem para a utilização eficiente e segura das infraestruturas portuárias e marítimas.

A heterogeneidade destes serviços e a diversidade dos portos (em termos da sua dimensão, funções e características geográficas) exigem, contudo, uma abordagem diferenciada da liberalização dos vários tipos de serviços portuários e disposições que contemplem situações particulares, incluindo a possibilidade de derrogações em certos casos justificados. As medidas tendentes à liberalização teriam de ser introduzidas gradualmente, para que o sector disponha de tempo suficiente para se adaptar.

⁵² Para a transparência da contabilidade, ver ponto 45.

Comentários dos leitores

Pretende-se com o presente Livro Verde lançar um debate vivo que envolva o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, as autoridades e operadores portuários, o sector marítimo e outras partes interessadas, os sindicatos e outras organizações que representam os interesses sociais no sector. Comentários e opiniões dos leitores sobre todas as posições avançadas no Livro Verde serão bem vindos.

Os comentários deverão ser enviados para a Comissão Europeia, DGVII D/4, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelas, à atenção do Sr. Aragon Morales (fax: 32-2-2953076; correio electrónico: ports-green-paper@dg7.cec.be) até 1 de Abril de 1998, o mais tardar.

Anexo I

O sector portuário europeu, sua diversidade e suas perspectivas

Os portos da União Europeia reflectem a diversidade da União em termos de geografia, distribuição da população e níveis e tipos de actividade económica. Descrevem-se a seguir os sistemas portuários das quatro principais regiões marítimas com vista a traçar uma panorâmica concisa do sector portuário e das suas perspectivas, assinalar alguns dos aspectos que maior importância revestem para o desenvolvimento dos portos e preparar o terreno para as iniciativas futuras da Comunidade.

A região do Mar Báltico vive um processo de mudança e transição fundamentais. A abertura da Europa Oriental cria novas oportunidades para o comércio e o turismo. O movimento nos portos comunitários da região em 1996 foi 10,5%⁵³ superior ao de 1993. Estima-se que o tráfego internacional cresça à volta de 65% até 2010. O transporte marítimo apresenta um potencial significativo na região, uma vez que, do ponto de vista geográfico, o Mar Báltico proporciona frequentemente as rotas mais curtas. Os sistemas portuários dos países que são membros da União Europeia caracterizam-se por um grande número de portos de pequena e média dimensão (vide mapa 1 do Anexo II). A especialização e a cooperação entre os portos poderá representar um passo importante para assegurar uma utilização óptima dos recursos. Para fazer frente ao crescimento potencial do transporte marítimo, há que dar prioridade, nesta região, à ligação e integração mais eficazes dos portos com o transporte terrestre, em particular os portos com um volume significativo de tráfego internacional, e ao desenvolvimento de sistemas EDI.

A região do Mar do Norte regista a maior concentração industrial e populacional da União. Esta situação tem claras implicações para o transporte terrestre e marítimo. Pelos portos do Mar do Norte (vide mapa 2 do Anexo II) passa 50% do tráfego marítimo da União Europeia, incluindo quase metade do tráfego de longo curso com origem e destino na Europa (vide mapa 6 do Anexo II). Em 1996, o movimento portuário foi cerca de 6% superior ao de 1993. Prevê-se que o tráfego marítimo na região continue a crescer, crescimento esse que será particularmente acentuado no tráfego de contentores. Em resultado da concentração do tráfego, algumas ligações com o hinterland enfrentam problemas de capacidade e congestionamento, mais por causa dos estrangulamentos existentes do que pela falta de elos de ligação. Para além da necessidade de melhorar a qualidade e capacidade das redes rodoviária e ferroviária, há que incentivar, onde possível, o desenvolvimento da navegação interior e dos serviços *feeder* em lugar do transporte terrestre. Muitos portos da região confrontam-se ainda com restrições relacionadas com as marés. Os principais problemas dizem respeito à profundidade dos canais de acesso e postos de amarração, importante para os navios de longo curso, e à largura das eclusas marítimas, importante para os navios de pequeno curso.

A força do transporte marítimo na região do Atlântico reside nas relações de tráfego de granéis com outras partes da Europa e o resto do mundo. Este tráfego representa 77% do movimento total e serve principalmente as indústrias pesadas localizadas na proximidade dos portos, nomeadamente refinarias, centrais eléctricas e unidades da indústria química, mas também o sector agrícola, via a importação de alimentos para animais e a exportação de cereais, fornecendo simultaneamente a base para o desenvolvimento do tráfego de carga geral. Como a actividade portuária está estreitamente associada à indústria e à agricultura, os portos desempenham um importante papel nas economias regionais. O movimento portuário em 1996 foi cerca de 5,5% superior ao de 1993. Os portos da

⁵³ Os dados relativos ao movimento nos portos constantes do presente anexo e dos mapas do Anexo II foram fornecidos pelos Estados-membros.

região do Atlântico (vide mapa 3 do Anexo II) estão todavia com dificuldade em manter os presentes níveis de tráfego - e as possibilidades de expansão são limitadas -, principalmente porque não têm os mesmos mercados e os níveis populacionais dos portos de muitas outras partes da União. De facto, na maioria dos casos, os seus hinterlands reais não se prolongam para o interior mais de 200 km. Um dos problemas principais é a insuficiência das ligações com a rede terrestre estratégica e a falta de corredores axiais de transporte este-oeste.

O Mediterrâneo é uma região de grande complexidade e fortes contrastes. As diferenças de escala, desenvolvimento e relações comerciais são enormes e, para a maior parte da região, o desenvolvimento e a coesão são questões importantes. Em geral, os portos da região (vide mapas 4 e 5 do Anexo II) estão atrás dos seus concorrentes do Norte em termos de investimentos, preços, eficiência da gestão e acessibilidade física aos grandes mercados europeus. O movimento portuário em 1995 foi cerca de 4,4% superior ao de 1990 (vide mapa 6 do Anexo II). Nos últimos anos verificou-se um crescimento substancial do tráfego de contentores na região, tendência esta que está claramente a acentuar-se. Para facilitar tal crescimento do tráfego, deverá procurar-se integrar mais eficazmente os portos na cadeia de transporte. As medidas nesse sentido deverão incluir a resolução dos problemas organizativos e operacionais existentes nas zonas portuárias, o desenvolvimento de sistemas logísticos e de informação compatíveis com os das redes terrestres e a promoção do transporte marítimo de curta distância, particularmente atendendo às crescentes relações económicas com os países da região que não são membros da União. Se o fizerem, os portos estarão em condições de conquistar tráfego e conseguir taxas de utilização mais elevadas.

ANEXO II

MAPAS DOS PORTOS*



REDE TERRESTRE

- LINHAS DE ALTA VELOCIDADE
- LINHAS DE ALTA VELOCIDADE PLANEADAS
- LINHAS ADAPTADAS PARA A ALTA VELOCIDADE
- + + + LINHAS PLANEADAS PARA ADAPTAÇÃO À ALTA VELOCIDADE
- LINHAS CONVENCIONAIS
- LINHAS CONVENCIONAIS PLANEADAS

- ESTRADAS**
- EXISTENTES
- PLANEADAS
- VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES

* Os portos que figuram nos mapas foram seleccionados com base nos seguintes critérios:
- um volume anual de tráfego de mercadorias não inferior a 1 milhão de toneladas ou
- um volume anual de tráfego internacional de passageiros não inferior a 200 000

Os dados constantes dos mapas e relativos ao movimento nos portos foram fornecidos pelos Estados-membros e os dados relativos ao tráfego de contentores extrapolados dos publicados no estudo "The European container market - prospects to 2008", Ocean Shipping Consultants, 1997.

Os fluxos de tráfego indicados nos mapas 6 e 7 do Anexo II foram estimados com base nas estatísticas do comércio de mercadorias das Nações Unidas para 1993.



PLANO DA REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES COMPONENTE : PORTOS MARÍTIMOS

MAR BÁLTICO

MOVIMENTO PORTUÁRIO EM 1996

MERCADORIAS (milhões t / ano) PASSAGEIROS / ano*

● 1 - 5	■ 200.000 - 500.000
● 5 - 10	■ 500.000 - 1.000.000
● 10 - 20	■ > 1.000.000
● 20 - 50	
● > 50	

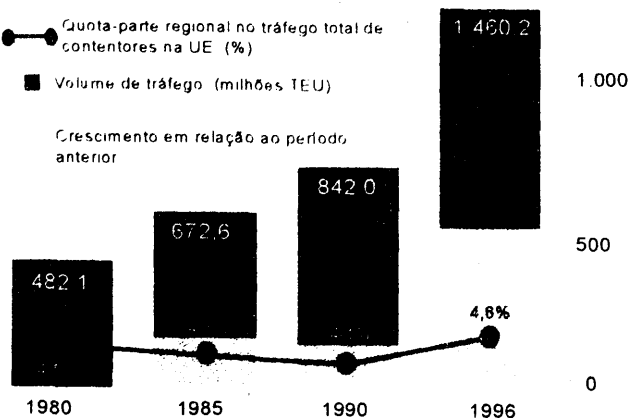
* Apenas portos que movimentam menos de 1 milhão t / ano de mercadorias e pelo menos 200.000 passageiros internacionais / ano

TRÁFEGO REGIONAL DE CONTENTORES

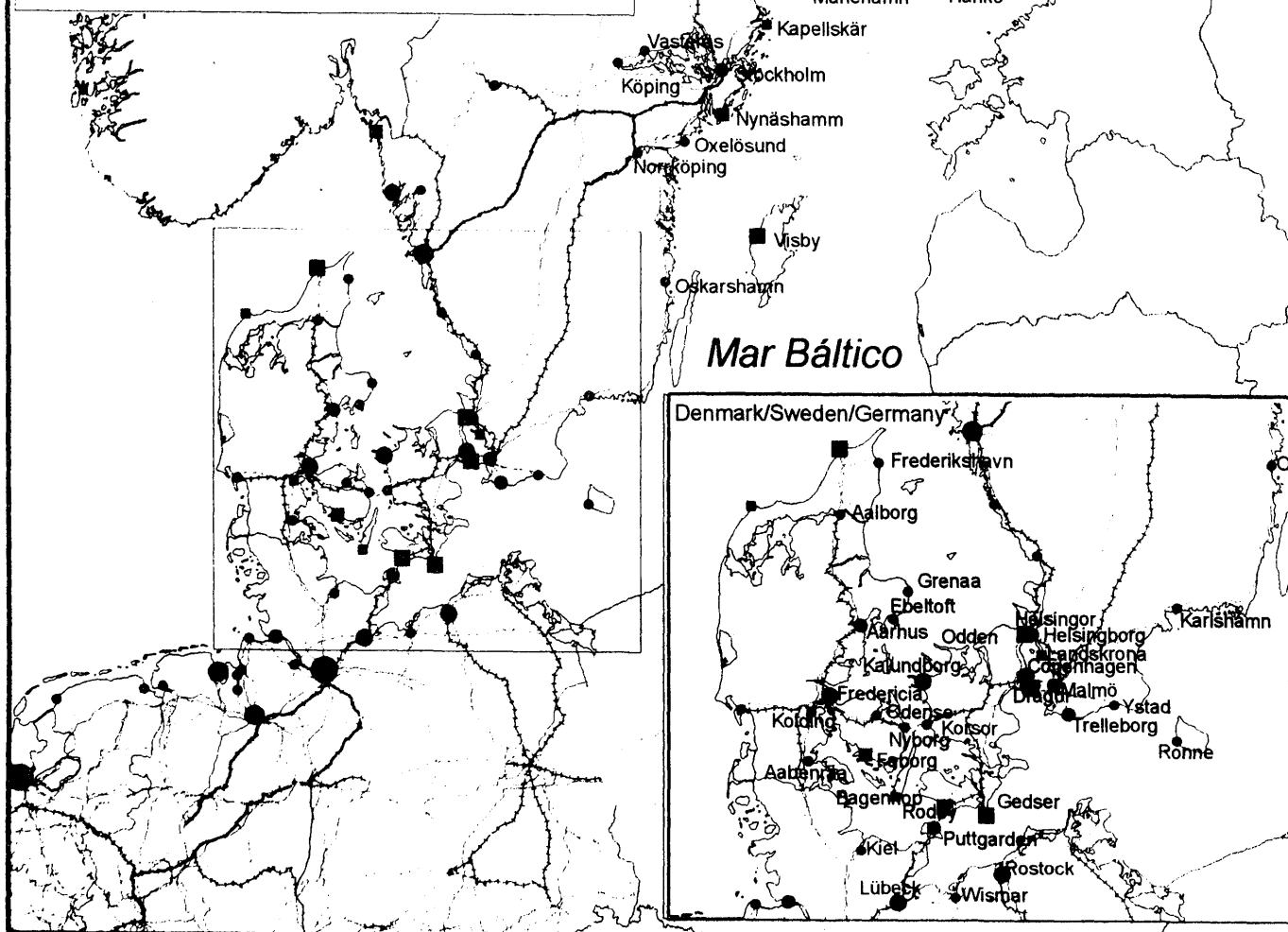
● Quota-parte regional no tráfego total de contentores na UE (%)

■ Volume de tráfego (milhões TEU)

Crescimento em relação ao período anterior



Mapa 1



PLANO DA REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES
COMPONENTE : PORTOS MARÍTIMOS

MAR DO NORTE

MOVIMENTO PORTUÁRIO EM 1996

MERCADORIAS (milhões t / ano)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGEIROS / ano*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Apenas portos que movimentam menos de 1 milhão t / ano de mercadorias e pelo menos 200,000 passageiros internacionais / ano

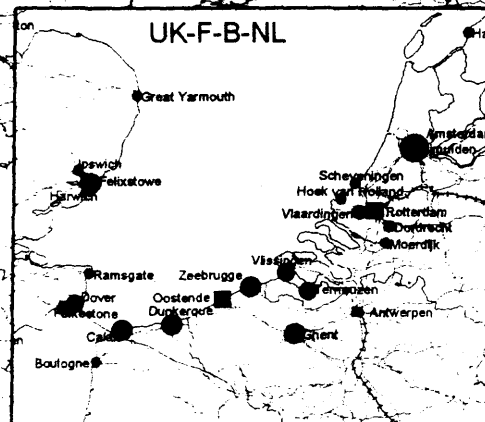
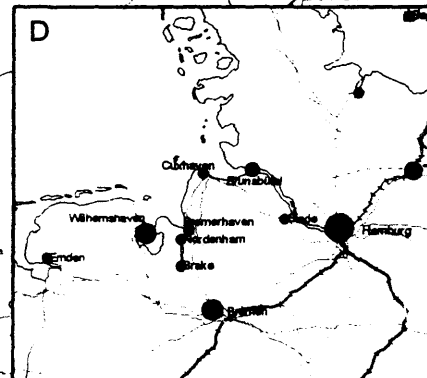
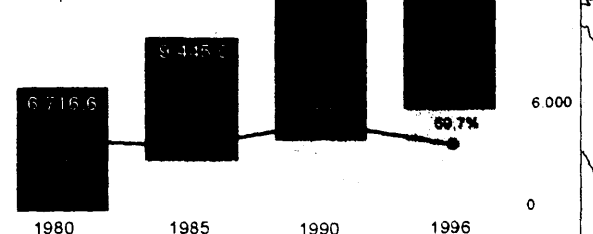
Mar do Norte

TRAFEGO REGIONAL DE CONTEINERES

● Quota-parte regional no tráfego total de contentores na UE (%)

■ Volume de tráfego (milhões TEU)

Crescimento em relação ao período anterior



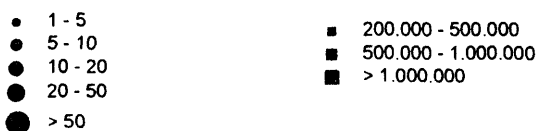
Mapa 2



PLANO DA REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES COMPONENTE : PORTOS MARÍTIMOS ATLÂNTICO E ILHAS PERIFÉRICAS

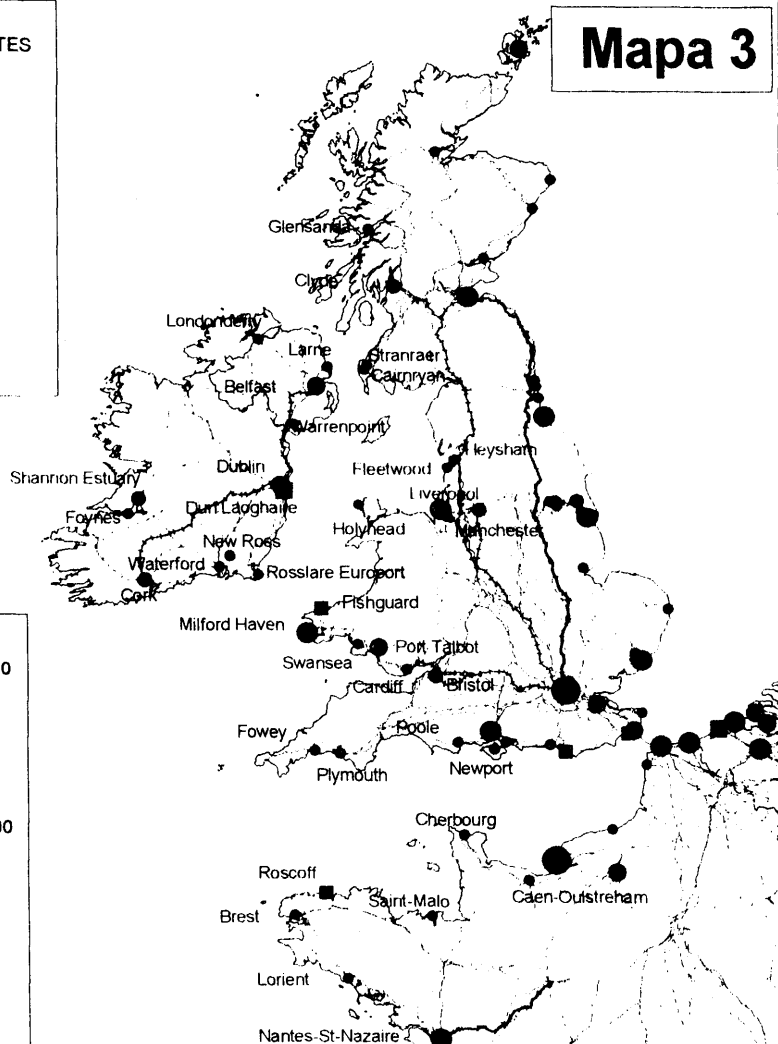
MOVIMENTO PORTUÁRIO EM 1996

MERCADORIAS (milhões t / ano) PASSAGEIROS / ano*



* Apenas portos que movimentam menos de 1 milhão t / ano de mercadorias e pelo menos 200.000 passageiros internacionais / ano

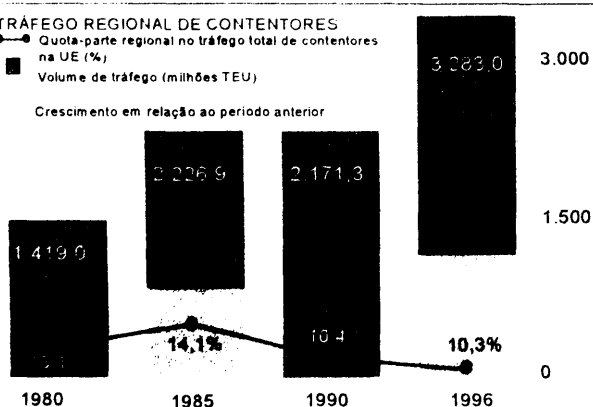
Mapa 3



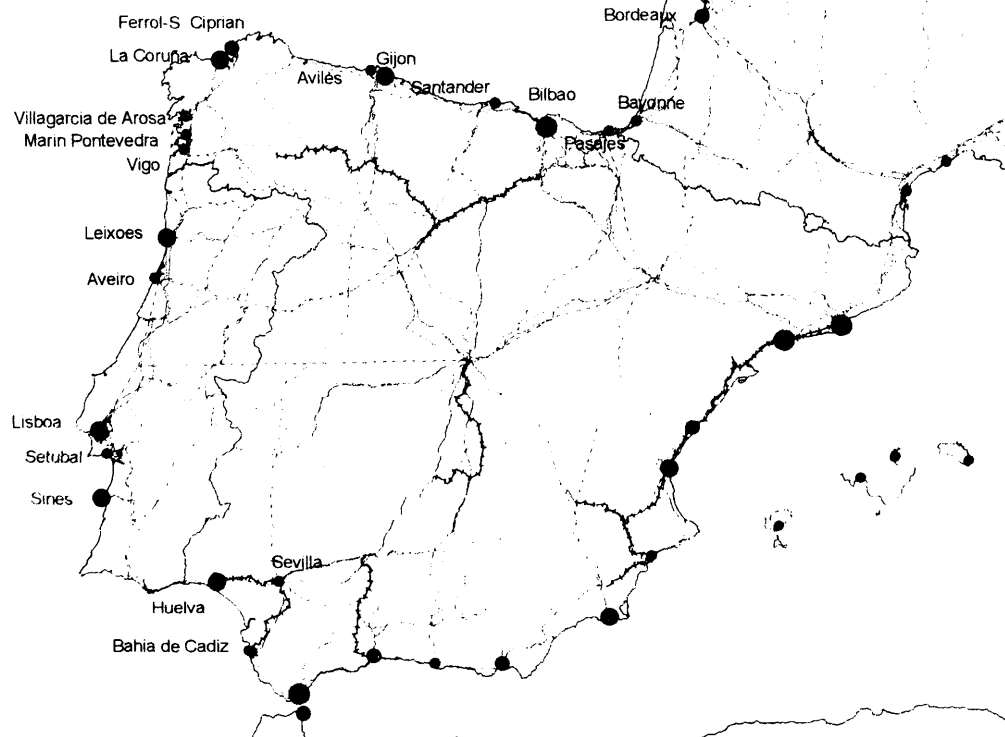
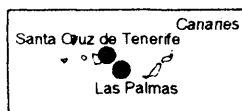
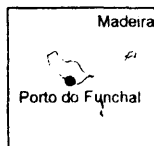
TRÁFEGO REGIONAL DE CONTENTORES

● Quota-parte regional no tráfego total de contentores na UE (%)
■ Volume de tráfego (milhões TEU)

Crescimento em relação ao período anterior



Oceano Atlântico





PLANO DA REDE TRANSEUROPEIA DE
TRANSPORTES
COMPONENTE : PORTOS MARÍTIMOS

MAR MEDITERRÂNEO (OCIDENTAL)

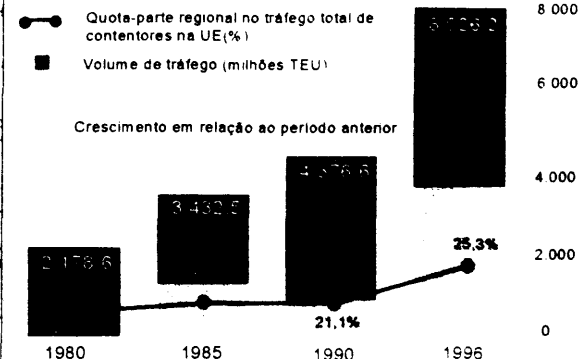
MOVIMENTO PORTUÁRIO EM 1996

MERCADORIAS (milhões t/ano) PASSAGEIROS / ano*

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50
- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1000000

*Apenas portos que movimentam menos de 1 milhão
t / ano de mercadorias e pelo menos 200.000
passageiros internacionais / ano

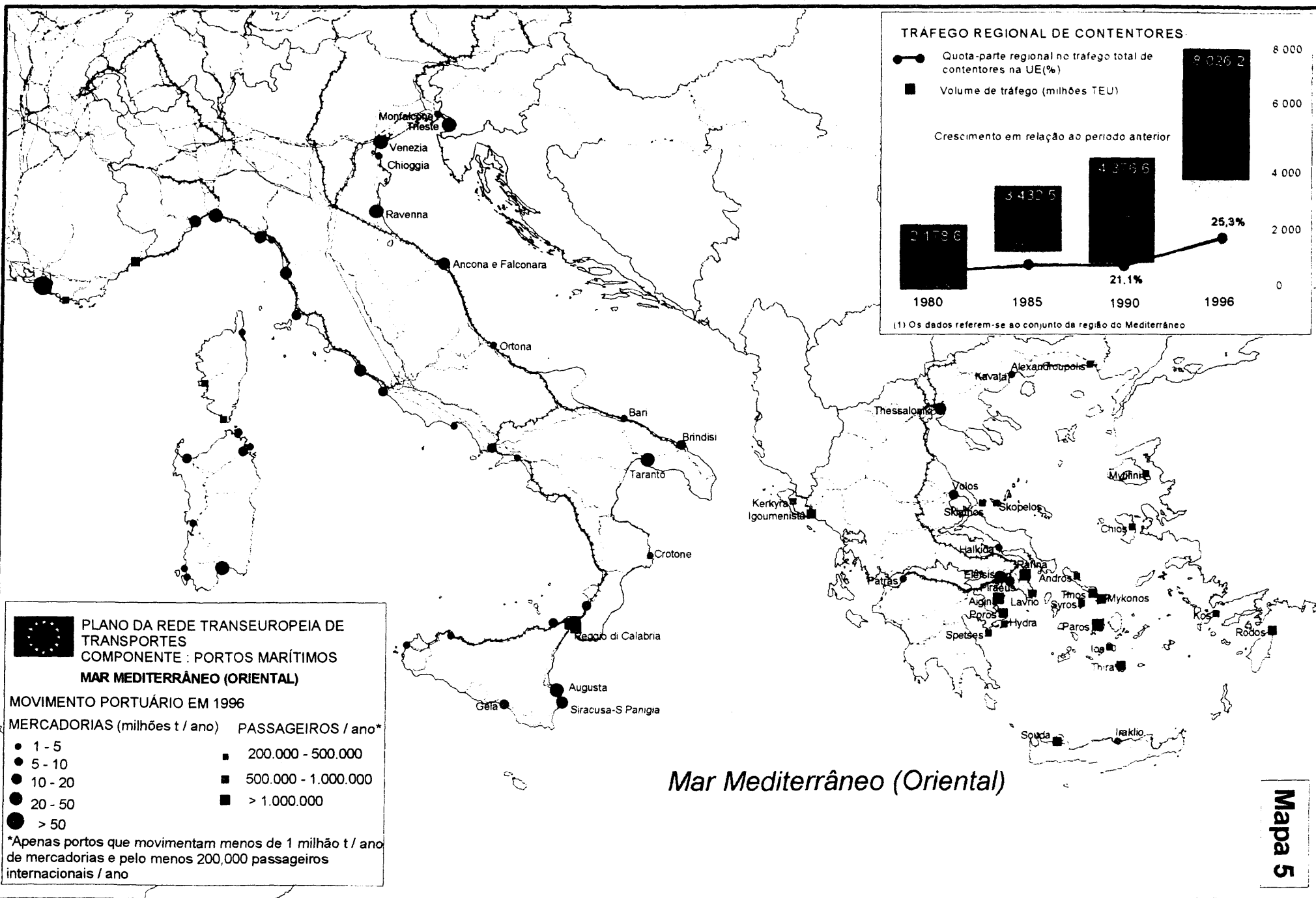
TRAFEGO REGIONAL DE CONTENTORES



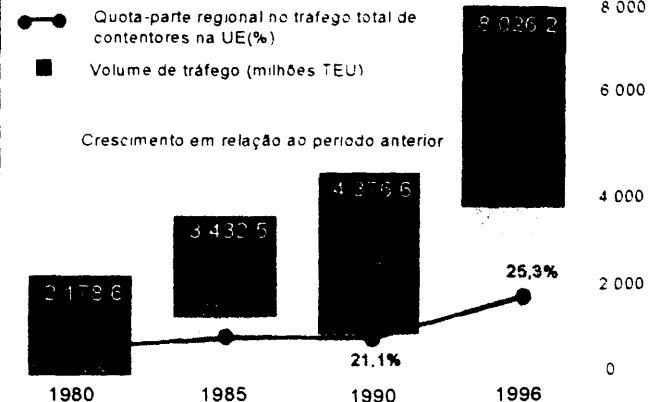
(1) Os dados referem-se ao conjunto da região do Mediterrâneo

Mar Mediterrâneo (Occidental)

Mapa 4



TRÁFEGO REGIONAL DE CONTENTORES



(1) Os dados referem-se ao conjunto da região do Mediterrâneo



PLANO DA REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES
COMPONENTE: PORTOS MARÍTIMOS
MAR MEDITERRÂNEO (ORIENTAL)

MOVIMENTO PORTUÁRIO EM 1996

MERCADORIAS (milhões t / ano)	PASSAGEIROS / ano*
● 1 - 5	■ 200.000 - 500.000
● 5 - 10	■ 500.000 - 1.000.000
● 10 - 20	■ > 1.000.000
● 20 - 50	
● > 50	

*Apenas portos que movimentam menos de 1 milhão t / ano de mercadorias e pelo menos 200.000 passageiros internacionais / ano

Mar Mediterrâneo (Oriental)

Mapa 5



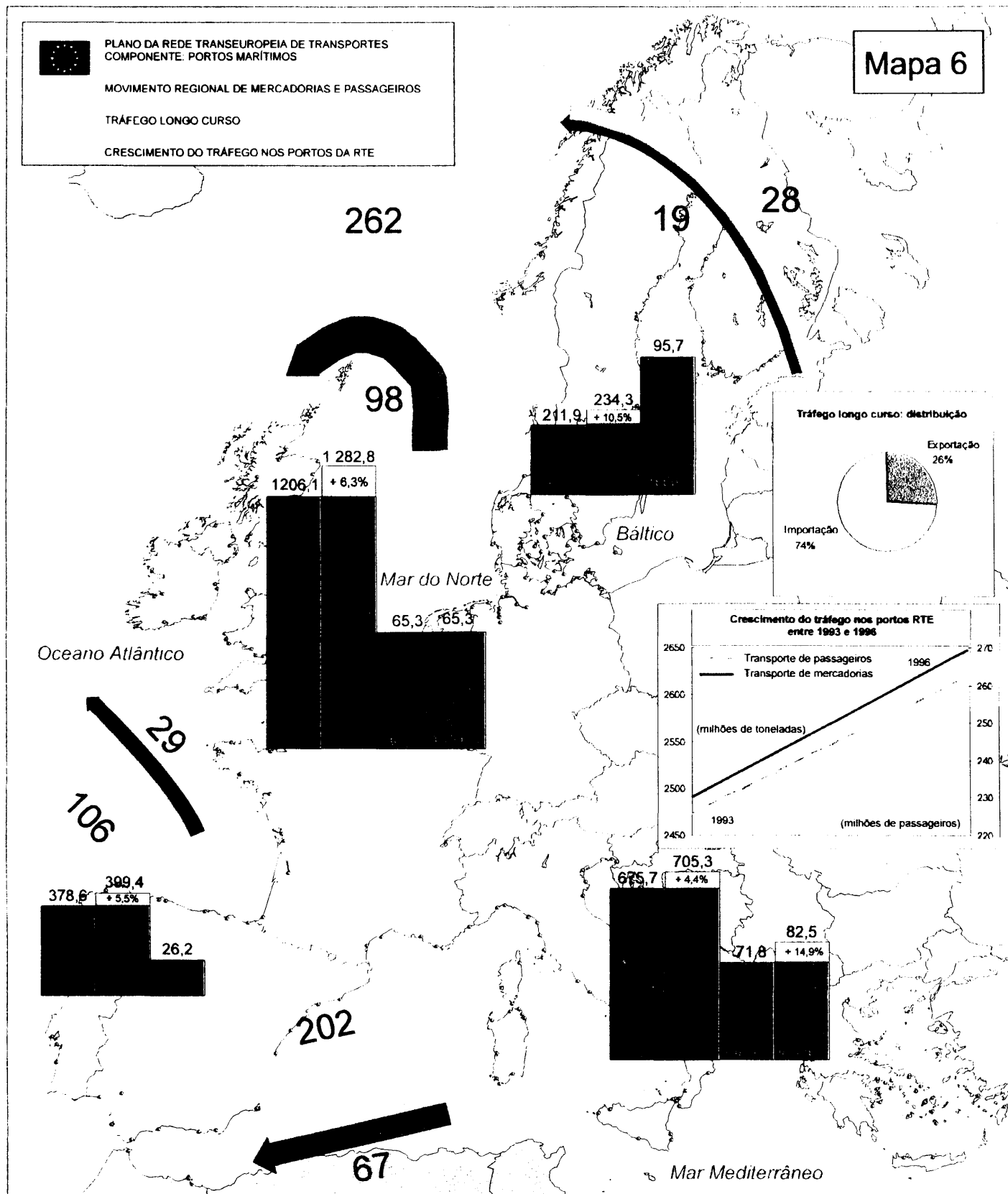
PLANO DA REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES
COMPONENTE: PORTOS MARÍTIMOS

MOVIMENTO REGIONAL DE MERCADORIAS E PASSAGEIROS

TRÁFEGO LONGO CURSO

CRESCIMENTO DO TRÁFEGO NOS PORTOS DA RTE

Mapa 6



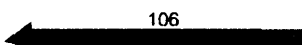
Movimento anual de passageiros em cada região marítima em 1993 e 1994/95/96 (milhões de passageiros). Atlântico e Báltico dados de 1993 não disponíveis (1)



CRESCIMENTO DO TRÁFEGO ENTRE 1993 E 1996 NAS DIFERENTES REGIÕES MARÍTIMAS - em % - (1)

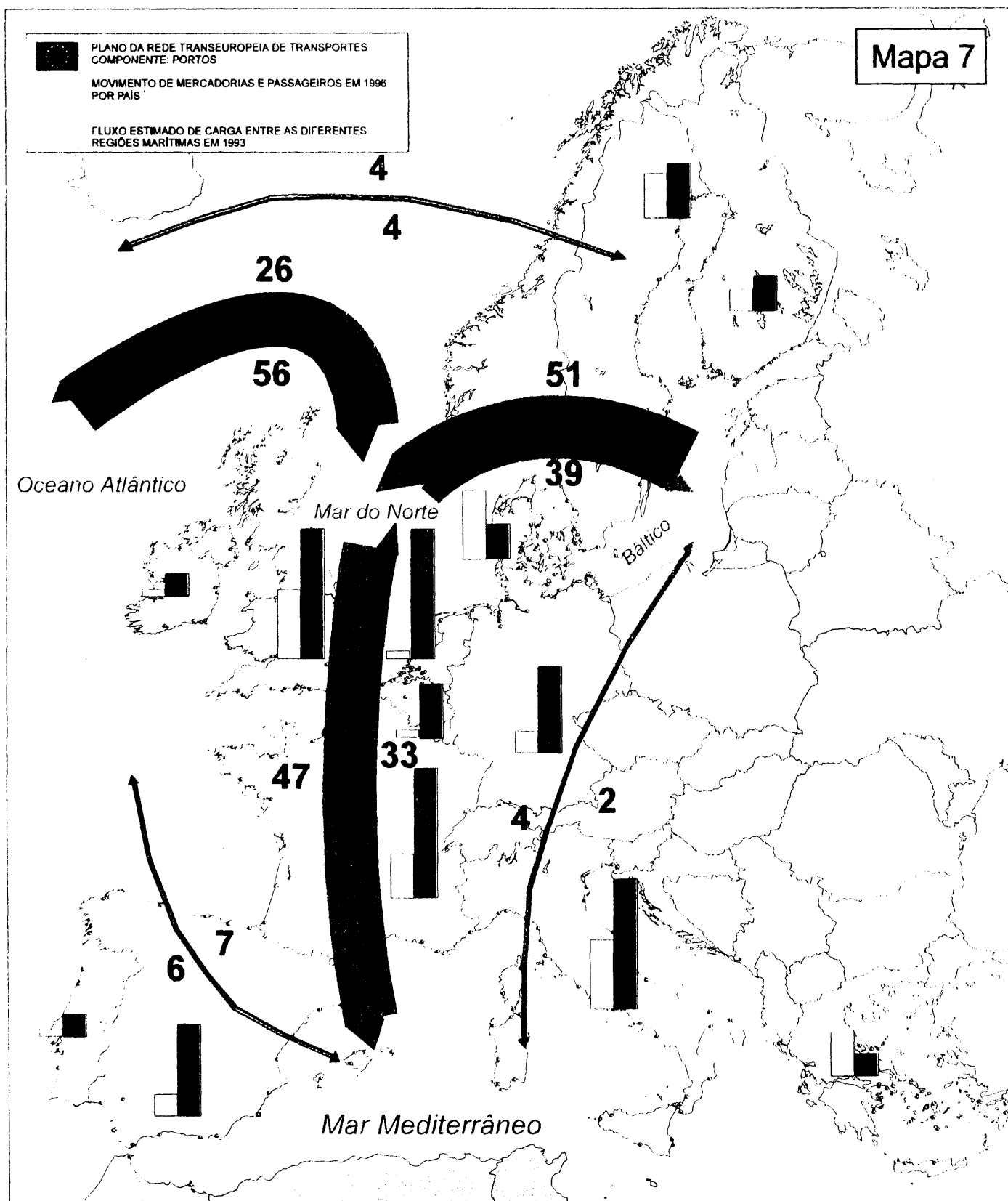
Movimento anual de mercadorias em cada região marítima em 1993 e 1994/95/96 (milhões t). Os dados relativos à região do Mediterrâneo referem-se a 1990 e 1995 (1)

(1) Para estimar o crescimento do tráfego nas diferentes regiões marítimas entre 1993 e 1996, tomaram-se por base os portos para os quais se dispunha de dados relativos ao tráfego em 1993 e 1996. Os valores do tráfego em cada região marítima não se referem, portanto, ao movimento regional total



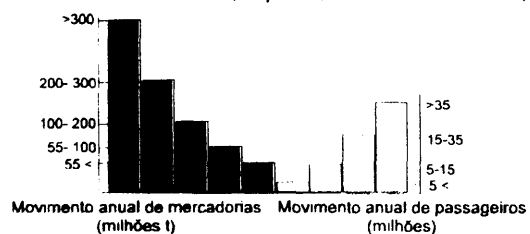
Tráfego longo curso (fluxos estimados para 1993)

Porto



MOVIMENTO DE PASSAGEIROS E MERCADORIAS POR PAÍS (1)

(1) Dados referentes à Grécia: 1994; Espanha, Itália e R. Unido: 1995; outros países: 1996



● Porto

Anexo III

Tarificação portuária

Na elaboração de um futuro enquadramento comunitário para a tarificação portuária, dever-se-á ter em conta, pelo menos, os seguintes três objectivos:

- eficiência económica;
- tratamento equitativo dos portos mais e menos desenvolvidos;
- políticas de coesão.

Realizar simultaneamente os três objectivos poderá não ser possível, mas qualquer futuro enquadramento terá de ser concebido tendo em conta estes objectivos de modo equilibrado. Nos parágrafos que se seguem expõem-se e discutem-se os diferentes objectivos.

Eficiência económica

A eficiência económica exige que as tarifas sejam fixadas em função dos custos marginais, uma vez que, assim, se dá aos utentes dos portos uma indicação dos custos que as suas decisões em matéria de transporte implicam para o conjunto da sociedade. Se as tarifas forem fixadas de modo similar em todos os modos de transporte, tal princípio dará origem a uma distribuição modal óptima (isto é, ao menor custo). A aplicação deste princípio originaria igualmente uma distribuição óptima do tráfego entre os portos e minimizaria, consequentemente, o custo da gestão do tráfego marítimo no conjunto da União. No entanto, como em qualquer outra infraestrutura, o grosso dos custos totais de um projecto deve-se aos custos do investimento e não aos custos de exploração. Consequentemente, se for introduzido o princípio da tarificação segundo os custos marginais, poderá ocorrer que, devido ao excesso de capacidade ou à concorrência, apenas sejam imputados os custos marginais de curto prazo (isto é, os custos de exploração). Neste caso, os custos dos investimentos passados não seriam totalmente recuperados. Por outro lado, a possibilidade de recuperar totalmente os custos dos investimentos futuros com uma tarificação baseada nos custos marginais depende de como for especificamente aplicado o princípio.

Há quem argumente que, para se conseguir uma maior eficiência económica no sector portuário, os investimentos em infraestruturas portuárias deverão ser efectuados em função da procura e que, para o garantir, será necessário que todos os custos dos investimentos sejam repercutidos nos utentes. A recuperação total dos custos estará, em princípio, garantida se se tiverem em conta os investimentos passados (isto é, se as tarifas forem fixadas em função dos custos médios). No entanto, uma metodologia baseada na tarificação em função dos custos marginais, que entre em linha de conta com os novos investimentos em paralelo com os custos de exploração e os custos externos, daria um importante contributo para a recuperação dos custos e evitaria, simultaneamente, que se considerassem os investimentos históricos nos portos.

Tratamento equitativo dos portos mais e menos desenvolvidos

A introdução abrupta de um novo princípio de tarificação baseado na eficiência económica iria criar uma situação de desigualdade entre os portos, dado estes se terem desenvolvido de forma diferenciada no passado. Poderá, portanto, defender-se que a introdução de um regime comunitário de tarificação portuária teria de ser acompanhada de regras que evitem um tratamento desigual dos novos portos ou dos portos que carecem de importantes desenvolvimentos. Subjacente a esta posição está o raciocínio de que os portos “mais desenvolvidos”, na falta de um regime comunitário, beneficiaram da oportunidade de se expandir significativamente graças ao apoio dos poderes públicos, pelo que os “novos” portos ou os portos “menos desenvolvidos” deveriam beneficiar

(talvez temporariamente) de tratamento igual no quadro do regime de tarifação comunitário. Quaisquer que sejam os méritos desta posição de defesa da equidade, a aplicação de tal princípio seria prejudicial à eficiência económica, uma vez que parte da capacidade disponível nos portos “mais desenvolvidos” pode ser utilizada a custos mais baixos, mesmo tendo em conta os custos resultantes de trajectos mais longos para os portos em causa. Pareceria inútil criar mais capacidade antes de assegurar uma melhor utilização da capacidade existente. A questão da equidade pode ser parcialmente resolvida com a introdução progressiva do novo enquadramento para a tarifação (que, todavia, não deverá prever uma fase de transição demasiado longa, que teria efeitos negativos). Como, além disso, a distinção entre portos mais e menos desenvolvidos tende a coincidir com a classificação em matéria de coesão, as regras especiais para os portos localizados em regiões do Objectivo 1 e da Coesão iriam igualmente beneficiar os “novos” portos.

Políticas de coesão

Para promover a coesão, as regras comunitárias relativas aos auxílios estatais permitem que, nas regiões menos desenvolvidas, o apoio do Estado aos investimentos seja mais elevado do que no resto da Comunidade. Poder-se-á igualmente seguir esta abordagem no enquadramento para a tarifação portuária, concedendo derrogações parciais das regras de tarifação aos portos localizados em regiões do Objectivo 1 e da Coesão. É claro que tais derrogações teriam de ser ponderadas em função dos seus eventuais efeitos de distorção da concorrência interportuária e, consequentemente, da eficiência económica.

Uma via possível

A exposição anterior mostra que objectivos diferentes têm implicações distintas quando se trata de conceber um regime de tarifação comunitário. O Livro Verde propõe que as tarifas passem progressivamente a basear-se nos custos marginais e assegurem a recuperação dos custos dos novos investimentos a par dos custos de exploração e dos custos externos, apontando simultaneamente para a possibilidade de derrogações parciais nas regiões do Objectivo 1 e da Coesão. Tal abordagem permite realizar de forma equilibrada os diferentes objectivos, que são em certa medida antagónicos.

Será necessário desenvolver processos práticos de definir e aplicar o princípio da tarifação em função dos custos marginais. Uma possibilidade seria basear as tarifas portuárias na avaliação do custo por unidade de transporte com base numa determinada percentagem (eventualmente variável em função do tipo de porto) de aumento do movimento num porto. Neste caso, teria de se encontrar uma solução para o problema da imputação dos custos fixos aos utentes do porto. Outra possibilidade seria efectuar tal avaliação com base num horizonte temporal determinado (por exemplo, cinco anos). Uma terceira possibilidade seria obrigar a que as tarifas portuárias fossem fixadas de molde a assegurar a recuperação total dos custos de exploração e dos custos dos investimentos efectuados a partir de uma determinada data. Tal possibilidade exigiria informações sobre a amortização dos investimentos.

ISSN 0257-9553

COM(97) 678 final

DOCUMENTOS

PT

07 13 11

N.º de catálogo : CB-CO-97-738-PT-C

ISBN 92-78-29760-7

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo