



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.10.2007  
SEC(2007) 1340

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

*Documento de acompanhamento da*

**Comunicação relativa a uma política portuária europeia**

**Resumo da avaliação de impacto**

{COM(2007) 616 final}  
{SEC(2007) 1339}

**DG responsável:** TREN

**Outros serviços envolvidos:** SG, SJ, ENV, ENTR, MARKT, COMP, SANCO, TAXUD, FISH, TRADE

**Referência da agenda de planificação ou do programa de trabalho:** 2007/TREN/004

## **Secção 1: Questões processuais e consulta das partes interessadas**

### **1.1 Antecedentes e consultas**

A comunicação relativa a uma política portuária europeia faz parte do programa de trabalho legislativo da Comissão para 2007 [SEC (2006) 629 final] e é uma iniciativa prioritária no programa de trabalho da DG TREN (2007/TREN/004).

No seguimento da retirada da proposta de directiva relativa ao acesso ao mercado dos serviços portuários [COM (2004) 654], o Vice-Presidente Barrot lançou um processo de consulta das partes interessadas. A DG TREN organizou seis *workshops* com a participação das partes interessadas, para discussão das questões portuárias. Os participantes foram escolhidos pelas associações europeias relevantes.

A DG TREN preparou um documento de discussão para cada um desses *workshops*, tendo recebido contribuições por escrito de diversas associações. Em paralelo com esse processo, tiveram lugar reuniões de peritos portuários dos Estados-Membros com a DG TREN.

### **1.2. Constatações preliminares da consulta**

- Estrutura da organização dos portos: vasto mosaico de modelos de gestão portuária
- Financiamento dos portos: grande variedade de abordagens nos Estados-Membros
- Insuficiência das capacidades disponíveis face ao aumento dos volumes de carga, dificuldades na modernização dos terminais, localização imperfeita das capacidades portuárias. Necessidade de garantir a igualdade de condições no acesso aos terrenos e aos serviços portuários
- Impactos externos: necessidade de garantir o equilíbrio entre o crescimento económico e a protecção do ambiente
- Questões sociais: preconiza-se uma formação de maior qualidade, pela aplicação efectiva das disposições em matéria de saúde e segurança no trabalho, por padrões de emprego mais flexíveis e pelo diálogo social
- Imagem pública dos portos: os portos não são devidamente apreciados pela sociedade

## **Secção 2: Definição do problema**

Os portos europeus enfrentam desafios múltiplos e variados. O crescimento do tráfego marítimo exige instalações portuárias. O tráfego de contentores é o sector marítimo que apresenta um crescimento mais rápido. O porte dos navios tem vindo a aumentar. A expansão

dos portos não tem acompanhado a evolução das necessidades em termos de capacidades portuárias.

Apesar da descentralização e de uma maior autonomia financeira, existem diversas abordagens no que respeita ao financiamento dos portos nos diferentes Estados-Membros: níveis diferentes de autonomia financeira e de financiamento público; e falta de transparência na determinação dos tarifários.

As questões laborais incluem a aplicação efectiva das disposições de saúde e segurança no trabalho, uma formação de alto nível, padrões de emprego mais flexíveis e diálogo social

Os portos entram em concorrência no âmbito das cadeias de abastecimento. A concorrência tem duas faces distintas: concorrência no interior dos portos, relacionada com os serviços portuários, e concorrência entre os portos que ocupam um mesmo segmento de mercado.

A legislação ambiental garante a sustentabilidade dos portos. Já foram conseguidos muitos progressos no que respeita à gestão ambiental, mas as restrições ambientais impostas aos projectos portuários conduziram a procedimentos complexos.

Nem sempre o valor dos portos é devidamente apreciado. Os seus benefícios directos são geralmente reconhecidos, mas o mesmo não se pode dizer dos benefícios indirectos.

### **O direito de agir da UE**

Nos termos do artigo 211.º do Tratado CE, compete à Comissão, na sua qualidade de guardião do Tratado, velar pela aplicação das suas disposições e das medidas adoptadas pelas instituições em sua aplicação, bem como formular recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objecto, sempre que o considere necessário.

No que respeita à política portuária, a Comissão baseia o seu direito de agir nos seguintes títulos do Tratado CE:

Título III, artigo 39.º e seguintes (livre circulação de pessoas, serviços e capitais).

Título V, artigos 70.º e seguintes (política comum de transportes).

Título VI, artigos 81.º e seguintes (nomeadamente, regras de concorrência comuns).

De acordo com o princípio da subsidiariedade (artigo 5.º do Tratado CE), as seguintes áreas de actuação política foram deixadas ao cuidado dos Estados-Membros, dos parceiros sociais e das partes interessadas:

- Ordenamento do território;
- Diálogo social;
- Imagem dos portos.

### **Secção 3: Objectivos**

- (1) Garantir uma capacidade portuária suficiente para dar resposta ao crescimento do tráfego

- (2) Promover maior liberdade de acesso para os novos prestadores de serviços portuários
- (3) Promover uma concorrência leal no interior dos portos e entre os diferentes portos
- (4) Promover padrões de emprego mais flexíveis e o diálogo social
- (5) Melhorar as normas de gestão ambiental nos portos e obter um melhor equilíbrio entre a protecção do ambiente e o crescimento económico

#### **Secção 4: Opções políticas, avaliação e comparação das opções, escolha de uma opção, conclusão**

Certas opções são alternativas, outras são adicionais ou sequenciais. Em relação a algumas opções já foi alcançado um consenso, outras são controversas. Algumas das opções já foram desenvolvidas no âmbito das duas anteriores propostas de directiva, enquanto que outras terão de ser melhor estudadas. Algumas opções contribuem para a realização de objectivos políticos a longo prazo; outras irão gerar, a curto prazo, melhoramentos nos sistemas portuários.

##### **1. Concessão de terminais nos portos**

As autoridades portuárias podem optar pela exploração directa de um determinado terminal ou por confiar a sua exploração a terceiros. Em muitos Estados-Membros, a opção escolhida é a exploração por terceiros, através de uma concessão dos terrenos portuários durante um período determinado. A escolha do concessionário pode ser feita por concurso ou numa base discricionária.

Em termos de opção legislativa, os custos da selecção dos operadores dos terminais por concurso estão relacionados com a organização do mesmo, com a gestão e regulação dos contratos, com o aumento das possibilidades de litígio, com a eventual subutilização das capacidades portuárias e com a diminuição dos períodos de amortização dos investimentos. A organização de concursos acarreta custos.

Os benefícios incluem: maior rapidez na movimentação de carga, maior rapidez na rotação dos navios, diminuição do tempo de espera das mercadorias, diminuição dos custos de exploração, procedimentos de adjudicação mais transparentes, diminuição das taxas de movimentação de carga, aumento do investimento e outros impactos económicos positivos.

A experiência adquirida no passado com outras propostas mostra que existe oposição a uma abordagem legislativa. Muitos dos benefícios dessa opção poderão ser obtidos através de instrumentos não vinculativos (*soft law*).

Os serviços da Comissão devem esclarecer de que modo a legislação existente, a jurisprudência do TJCE e as comunicações da Comissão são aplicáveis à concessão de serviços portuários.

##### **2. Trabalho portuário**

A prática da estiva é muito diversificada na UE. Em causa estão os *pools* portuários, entidades que fornecem pessoal aos operadores dos terminais.

Se se seguisse a opção legislativa, os principais custos decorrentes da abolição ou da alteração do sistema de *pools* obrigatórios de trabalhadores estariam relacionados com as compensações a pagar, com a perda de rendimentos para os trabalhadores que ficassem desempregados, com a transferência dos empregos para empregadores individuais, com a utilização de mão-de-obra menos qualificada e com a diminuição do poder dos sindicatos. A oposição a uma proposta nesse sentido poderia traduzir-se em greves. Os custos laborais poderão aumentar com a introdução de uma força de trabalho mais permanente.

Benefícios principais: maior produtividade laboral, regularidade de emprego, maior flexibilidade na utilização da mão-de-obra, melhor correlação entre as horas pagas e as horas efectivamente prestadas, menos períodos de inactividade.

A experiência adquirida no passado com outras propostas mostra que existe oposição a uma abordagem legislativa. Muitos dos benefícios poderiam ser conseguidos através de instrumentos não vinculativos, passando por exemplo pela análise da compatibilidade da utilização de trabalhadores do *pool* com o Tratado.

O diálogo social, evocado durante a consulta, poderá contribuir para aumentar a produtividade, tornar os portos mais atractivos para os clientes e desenvolver o transporte marítimo, para criar mais e melhores empregos.

Não existem regras comunitárias específicas para a formação dos trabalhadores portuários, que assume uma importância vital para o funcionamento seguro e eficaz dos portos. Poderá ser analisada a possibilidade de introdução de legislação nesse domínio.

Em contrapartida, existem regras comunitárias gerais para a protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores. O pleno respeito dessas regras é fundamental e deve ser controlado.

Os serviços da Comissão têm a intenção de encorajar a instituição de um comité para o diálogo social europeu nos portos, de propor um enquadramento mutuamente reconhecido para a formação dos trabalhadores portuários e de acompanhar de perto a aplicação nos portos das regras comunitárias de saúde e segurança no trabalho.

### **3. Serviços técnico-náuticos**

Os serviços técnico-náuticos são o reboque, a pilotagem e as acostagens.

#### **3.1 Pilotagem**

O impacto de qualquer medida comunitária em relação à pilotagem seria tão limitado que não justifica uma avaliação; são poucas as empresas comerciais que oferecem serviços de pilotagem, o serviço irá provavelmente continuar a ser estritamente regulamentado e a maior parte dos portos utilizarão o argumento da segurança para não alterarem os mecanismos em vigor.

A experiência adquirida no passado com outras propostas mostra que existe oposição a uma abordagem legislativa. Poderia ser analisada a possibilidade de um instrumento não vinculativo, relativo à interpretação e aplicação das normas do Tratado no sector.

### **3.2 Reboque**

Para além dos custos de organização dos concursos, a opção legislativa, através de uma directiva, poderia afectar a estrutura dos mercados, reduzindo o número de empresas. A entrada de novos operadores no mercado conduziria à perda de economias de escala. Os grandes operadores de serviços de reboque poderiam aproveitar a opção legislativa para expandir as suas actividades à custa dos pequenos operadores, com os respectivos custos sociais.

Os benefícios poderiam ser a baixa dos preços e melhorias ao nível da inovação e da qualidade dos serviços.

Uma solução legislativa poderia contribuir para baixar os preços, mas poderia também acarretar custos adicionais tanto para os operadores existentes como para os novos operadores. Um instrumento interpretativo, não vinculativo, poderia obter benefícios semelhantes.

### **3.3 Acostagens**

Numa opção legislativa, os custos de organização dos concursos serão provavelmente baixos. A entrada de mais operadores terá um impacto na intensidade do trabalho, com aumento dos períodos de inactividade e diminuição da qualidade e da segurança do serviço. A concorrência viria dos auto-prestadores.

O principal benefício do aumento da concorrência é a redução dos preços.

A opção legislativa não parece ser desejável; um instrumento interpretativo, não vinculativo, poderia obter benefícios semelhantes.

### **3.4. Conclusão**

Os serviços da Comissão devem esclarecer de que modo a legislação existente, a jurisprudência do TJCE e as comunicações da Comissão são aplicáveis aos serviços técnico-náuticos.

## **4. Questões ambientais**

Os portos podem estar localizados em zonas protegidas pela legislação ambiental, o que exigirá um melhor planeamento do processo de construção. Se esse elemento não for considerado, poderão ocorrer atrasos ou mesmo o cancelamento do projecto.

O custo do cumprimento das normas ambientais depende do nível de conformidade e da dimensão do porto. Um grande porto poderá exigir um orçamento anual da ordem dos milhões de euros. A certificação conduz a uma melhor protecção do ambiente e, a médio/longo prazo, a economias superiores aos custos de certificação.

Algumas partes suscitaram a questão da incerteza jurídica da legislação ambiental e das desigualdades na transposição da mesma para as legislações nacionais. Alguma orientação sobre a interpretação da legislação poderá permitir o aperfeiçoamento da gestão ambiental.

Uma solução não vinculativa desse tipo seria a melhor opção para conseguir progressos em termos de normas ambientais e para orientar as autoridades portuárias no que respeita à interpretação da legislação.

Os serviços da Comissão recomendam a elaboração de directrizes sobre a aplicação da legislação ambiental comunitária ao desenvolvimento portuário.

## **5. Ordenamento do território**

Os fluxos de transporte através da Europa podem parecer irracionais. Muitas vezes, a carga é transportada até ao destinatário final por estrada a partir de portos longínquos, embora existam portos mais próximos.

Deveriam ser comparados os custos relacionados com as rotas marítimas actualmente mais utilizadas a partir do Extremo Oriente, para os portos do Norte da Europa, e, em alternativa e a título de exemplo, o custo das rotas para portos do Mediterrâneo mais próximos do destino final das mercadorias. Desse modo, poderá ser possível conceber cenários alternativos, com diminuição dos custos de transporte, dos custos externos e dos custos da demora adicional. Para tal, seria necessário proceder a avaliações de impacto mais alargadas aquando do planeamento de grandes projectos portuários. A eficiência limitada de certas ligações ao interior poderá exigir investimentos consideráveis em infra-estruturas.

Os serviços da Comissão recomendam, nesta fase, a opção "não fazer nada", deixando esta matéria às autoridades nacionais e regionais.

A revisão intercalar da rede transeuropeia de transportes (RTE-T), em 2010, avaliará as ligações dos portos ao interior e o seu impacto nos fluxos de tráfego.

## **6. Autonomia financeira, transparência e tarifários**

### **6.1. Autonomia financeira e tarifários**

Os serviços da Comissão recomendam a opção "não fazer nada", deixando esta questão às autoridades nacionais e regionais, mas permitem-se insistir na necessidade de maior clareza na composição das taxas portuárias e de maior transparência da relação entre essas taxas e os custos reais.

### **6.2. Transparência**

Numa opção legislativa, se a Directiva 2006/111/CE fosse alargada aos portos com um volume de negócios igual ou superior a 20 milhões de euros mas inferior a 40 milhões de euros, passariam a estar abrangidos 42 portos, com mais 260 portos se o limiar fosse diminuído para os 20 milhões de euros. A directiva já é aplicável aos portos com um volume de negócios igual ou superior a 40 milhões de euros, cuja situação não seria, portanto, alterada.

A transparência dos fluxos de financiamento público e do sistema de formação de preços no sector portuário da Comunidade é essencial para garantir a igualdade de condições no interior de cada porto e entre portos. Esse elemento é considerado essencial para a aplicação das

disposições relativas aos auxílios estatais. A transparência dos sistemas de contabilidade terá como resultado uma maior transparência ao nível das taxas portuárias.

Os serviços da Comissão recomendam a opção legislativa, para criar condições de igualdade entre os diferentes portos.

No que respeita ao financiamento público, é necessário garantir a igualdade de condições na concorrência entre os portos. A Comissão seguirá também a opção por instrumentos não vinculativos, adoptando linhas de orientação para os auxílios aos portos.

## 7. Imagem dos portos

Muitas vezes, os portos não têm uma imagem pública suficientemente positiva.

A promoção da imagem dos portos europeus é uma matéria que deve ser fundamentalmente deixada aos próprios portos, às regiões e aos Estados-Membros. Os serviços da Comissão vão analisar as possibilidades de cooperação, sobretudo no que respeita às questões relacionadas com o ambiente e com a segurança.

## Secção 5: Resumo dos objectivos e dos impactos, opções escolhidas e valor acrescentado europeu

### 5.1. Quadro-resumo

Objectivos e impactos	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Descrição da opção	Não fazer nada	Legislação	Instrumentos não vinculativos
<i>Impacto nos novos objectivos políticos em matéria de acesso ao mercado</i>			
Concessões	-	+	++
Trabalho portuário	-	0	++
Serviços técnico-náuticos:	-	+	+
<b>Impactos económicos</b>			
Questões ambientais	--	+	++
Ordenamento do território	0	n.d.	+
Transparência financeira, autonomia e tarifários	--	++	++
<b>Impacto noutras políticas comunitárias relevantes</b>			
Ambiental	-	+	++
Social	-	+	++

++ = Impacto positivo significativo

+ = Impacto positivo limitado



0 = Nenhum impacto positivo nem negativo / Nenhuma alteração em relação à situação actual / Por esclarecer  
– = Impacto negativo limitado  
— = Impacto negativo significativo  
n/a = Não aplicável

## **5.2. Opções recomendadas**

1. Interpretação da legislação existente, da jurisprudência e das comunicações no que respeita à sua aplicação às concessões portuárias e aos serviços técnico-náuticos.
2. Encorajar o diálogo social nos portos. Propor um enquadramento mutuamente reconhecido para a formação dos trabalhadores portuários. Acompanhar de perto a aplicação das regras de saúde e segurança nos portos.
3. Alargar o âmbito de aplicação da Directiva 2006/111/CE a todos os portos.
4. Orientações sobre a interpretação da legislação ambiental.
5. Avaliação das ligações dos portos ao interior e do seu impacto sobre os fluxos de tráfego.
6. Explorar formas de promover a imagem dos portos.

## **5.3. Valor acrescentado da UE**

A comunicação propõe uma abordagem integrada dos desafios com que se confrontam os portos da UE.

## **Secção 6: Controlo e avaliação**

A comunicação identifica acções a nível da UE para a aplicação de um conjunto coerente de medidas em diferentes domínios. Não existe uma solução única para todas as questões relacionadas com os portos. A solução passará por uma combinação de medidas.

## **Secção 7: Controlo e avaliação**

A comunicação relativa a uma política portuária europeia delinearás as medidas que a Comissão irá entre 2008 e 2009 nos diferentes domínios relacionados com a actividade portuária.