



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.1.2002  
COM(2002)18 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO  
EUROPEU**

**Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado

### Índice

Introdução: O Livro Branco e a necessidade de um novo pacote ferroviário .....	4
<b>1. Cinco propostas para um rápido progresso rumo a um espaço ferroviário europeu integrado .....</b>	<b>9</b>
1.1. Desenvolver uma abordagem comum à segurança ferroviária .....	9
1.2. Completar os princípios fundamentais da interoperabilidade .....	13
1.3. Criação de um instrumento de direcção eficaz: a Agência Ferroviária Europeia .....	16
1.4. Clarificar o papel da Comunidade na OTIF .....	18
1.5. Completar o mercado interno de serviços de transporte ferroviário de mercadorias .....	20
Lista de medidas propostas no presente pacote .....	25
<b>2. Formas de dinamizar o mercado ferroviário e melhorar a qualidade: acções futuras .....</b>	<b>26</b>
2.1. Condições de êxito do transporte ferroviário de mercadorias .....	26
2.2. Desenvolver transportes internacionais de passageiros de qualidade elevada .....	34
Lista de medidas propostas .....	39
<b>ANEXO 1: Linhas de acção para melhorar o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias europeu .....</b>	<b>41</b>
Progressos e insuficiências do mercado de transporte de mercadorias por via-férrea .....	41
A deterioração alarmante do desempenho e da qualidade do transporte ferroviário de mercadorias .....	45
Superar os obstáculos à entrada no mercado do transporte ferroviário de mercadorias .....	50
Assegurar uma infra-estrutura de elevada qualidade para um sector de transporte ferroviário de mercadorias mais eficiente na Europa .....	54
Melhorar o desempenho ambiental dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias ....	57
<b>ANEXO 2: A situação dos transportes ferroviários internacionais de passageiros .....</b>	<b>60</b>
O actual quadro jurídico comunitário .....	60
Situação actual do mercado de serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros	62
Melhorar a qualidade dos serviços internacionais de passageiros .....	65



## **INTRODUÇÃO: O LIVRO BRANCO E A NECESSIDADE DE UM NOVO PACOTE FERROVIÁRIO**

Os Conselhos Europeus de Estocolmo e Gotemburgo adoptaram como objectivo prioritário a continuação da reforma do sector ferroviário europeu, com a apresentação de um segundo pacote de medidas em finais do ano 2001.

Este objectivo foi prosseguido no **Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»**, adoptado pela Comissão em 12 de Setembro de 2001<sup>1</sup>, que aponta a revitalização do sector ferroviário como um dos elementos fundamentais da estratégia de reequilíbrio modal proposta pela Comissão.

Contudo, o balanço apresentado no Livro Branco é, no mínimo, contrastado. A quota de mercado do caminho-de-ferro continua a diminuir, os níveis de qualidade do transporte de mercadorias continuam a ser muito insuficientes e, em alguns casos, estão a deteriorar-se. A situação do transporte ferroviário de mercadorias é, sem dúvida, a mais preocupante, na medida em que a sua quota de mercado é actualmente de 8%, contra 21% em 1970, para o conjunto dos modos, e de 14%, contra 35%, se nos referirmos apenas aos transportes internos. Apesar de várias experiências positivas, do desenvolvimento de novas iniciativas no mercado e da reestruturação das empresas ferroviárias históricas em diversos Estados-Membros, o ritmo de mudança não tem sido suficientemente rápido.

É por isso que o Livro Branco propõe um programa de acção ambicioso, articulado em torno de três tipos de medidas destinadas a revitalizar o sector ferroviário:

- Trata-se, em primeiro lugar, de criar um quadro tarifário equitativo para o conjunto dos modos de transporte, que permita valorizar os modos mais benignos para o ambiente.
- Em segundo lugar, importa prosseguir o desenvolvimento das redes transeuropeias de transportes, dando forte prioridade ao caminho-de-ferro e concentrando-se na supressão dos estrangulamentos e na adição de novos grandes projectos ferroviários à lista dos projectos prioritários adoptada em Essen, tendo em conta a necessidade de melhorar a acessibilidade das regiões periféricas e das regiões afectadas por desvantagens geográficas.
- Por último, há que construir um espaço ferroviário europeu jurídica e tecnicamente integrado.

É a esta última linha de acção do Livro Branco que correspondem as medidas propostas pela presente Comunicação.

---

<sup>1</sup> COM(2001)370. Ver em especial o programa de acção, p. 115 e o capítulo I B «Revitalizar o caminho-de-ferro».

## **Uma etapa essencial em curso: a aplicação do pacote infra-estruturas**

As medidas a seguir apresentadas pressupõem a aplicação imediata do quadro delineado pelo “pacote infra-estruturas – Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE<sup>2</sup> do «pacote infra-estruturas», que entraram em vigor em 15 de Março de 2001 e que devem ser transpostas até 15 de Março de 2003, o mais tardar.

Estas directivas clarificam os papéis e as responsabilidades dos diversos actores, isto é, das empresas ferroviárias, que prestam os serviços de transportes, dos gestores da infra-estrutura, responsáveis pelo desenvolvimento das infra-estruturas e por facultarem o acesso às mesmas em condições claras e apropriadas e, por último, dos organismos de controlo, incumbidos de arbitrar os eventuais conflitos entre as empresas ferroviárias e os gestores da infra-estrutura. As relações entre estes três pólos devem inscrever-se num quadro que assegure a transparência da informação posta à disposição dos operadores, a segurança jurídica das relações contratuais e a neutralidade em funções essenciais como a concessão de licenças às empresas ferroviárias, a repartição da capacidade da infra-estrutura e a tarifação da utilização das infra-estruturas. São estas as condições mínimas para que os operadores existentes possam montar serviços pan-europeus e os novos operadores interessados se lancem na exploração de serviços ferroviários.

Além disso, as relações financeiras entre as diferentes actividades devem ser claramente identificadas, graças a uma separação efectiva das contas, permitindo que as empresas ferroviárias apreendam melhor os custos das suas operações e evitem os subsídios cruzados. Esta clareza contabilística é o mínimo que podem exigir os contribuintes europeus, que todos os anos vêm ser injectados 35 milhares de milhões de euros no sistema ferroviário europeu, sob a forma de investimentos em infra-estruturas e de compensações para as obrigações de serviço público. Também neste caso a transparência é um dever.

O quadro jurídico deve garanti-la, quer através das regras claras previstas nas directivas europeias, que os Estados têm o dever de transpor o mais depressa possível para as respectivas legislações nacionais garantindo a mesma clareza, quer através da aplicação das regras de concorrência comunitárias relativas às empresas e aos auxílios estatais.

A Directiva 2001/12/CE também previu a criação pela Comissão de um sistema de acompanhamento permanente da evolução do sector ferroviário europeu.

A Comissão lançou, assim, as bases de um mecanismo de vigilância do mercado ferroviário baseado num acompanhamento permanente das estatísticas e dos indicadores pertinentes, que permite detectar rapidamente as tendências da evolução do sector resultantes das disposições já adoptadas.

Este mecanismo, concebido em conjunto com os Estados-Membros e todos os intervenientes no sector ferroviário, constitui um instrumento precioso para avaliar a rapidez de adaptação deste sector à sua nova dimensão europeia. O mecanismo será

---

<sup>2</sup> JO L75 de 15 de Março de 2001

alargado aos países candidatos a partir do início de 2002. Poderá servir para sustentar as novas medidas propostas neste segundo pacote e para assegurar o seu acompanhamento no terreno.

### **Insuficiências que subsistem no quadro jurídico e técnico.**

A falta de interoperabilidade da rede europeia é um dos principais obstáculos à prestação de serviços pan-europeus, em especial no caso do transporte de mercadorias. A Comunidade Europeia tem trabalhado intensamente neste domínio, desde inícios da década de 1990, começando pela rede de alta velocidade cujo desenvolvimento está em curso. A adopção, num futuro próximo, das especificações técnicas de interoperabilidade para os serviços ferroviários de alta velocidade, fruto de um trabalho desenvolvido ao longo de cinco anos por várias centenas de peritos da indústria ferroviária, das empresas ferroviárias e dos gestores da infra-estrutura, mobilizados pela Directiva 96/48/CE, abrirá o caminho para que estas competências sejam transferidas para a rede ferroviária convencional. A adopção da Directiva 2001/16/CE pelo Conselho e o Parlamento Europeu permitiu o início imediato dos trabalhos técnicos necessários, que estão actualmente em curso.

As discussões no Conselho e no Parlamento Europeu sobre o pacote infra-estruturas e sobre a interoperabilidade do caminho-de-ferro convencional, bem como a experiência adquirida com o desenvolvimento das especificações técnicas de interoperabilidade no domínio dos serviços de alta velocidade, puseram em evidência várias lacunas susceptíveis de prejudicar gravemente a aplicação eficaz das regras decididas. Com efeito, é necessário enfrentar energicamente a complexidade do sector ferroviário, ainda por demais afectado pelo conservadorismo e o proteccionismo de há um século. É certo que o caminho-de-ferro tem uma longa história e a desculpa da longa vida útil das suas infra-estruturas e equipamentos. Porém, se quisermos dar-lhe uma oportunidade na nova Europa que está a ser construída, temos de lhe insuflar um sentimento de urgência e criar um quadro que o dinamize na busca de soluções para problemas difíceis mas não insolúveis, se nos dotarmos dos mecanismos apropriados.

Neste contexto, é necessário completar o quadro existente nos seguintes domínios:

- a segurança ferroviária, hoje baseada em regras nacionais adoptadas a diferentes níveis ou pelas próprias empresas, deve ser assegurada por regras públicas e compreensíveis para todos, devendo os sistemas nacionais em vigor evoluir no sentido de um reconhecimento mútuo ou de uma harmonização europeia;
- a interoperabilidade pressupõe uma participação de todos os interessados, para que sejam adoptadas as melhores especificações possíveis e a sua aplicação efectiva assegurada; actualmente limitada à rede transeuropeia, ela deve estender-se a toda a rede ferroviária, na qual deve ser garantido o livre acesso para a prestação de serviços internacionais de transporte de mercadorias até 15 de Março de 2008, o mais tardar;
- a aplicação efectiva das regras de segurança e de interoperabilidade exige a criação de mecanismos de intervenção rápida, em caso de divergência de pontos de vista entre as

diversas autoridades nacionais competentes nestes domínios, a fim de encontrar as soluções mais adequadas para os problemas criados pela internacionalização dos serviços ferroviários; é esta a missão reservada à agência ferroviária que deverá ser a força motriz constante da futura harmonização das regras técnicas e de segurança;

- a adesão da Comunidade à OTIF (Organização Intergovernamental para os Transportes Ferroviários Internacionais), que pode elaborar regras jurídicas capazes de completar utilmente o dispositivo comunitário e/ou assegurar a extensão deste dispositivo a outros Estados europeus e extra-europeus;
- a extensão dos direitos de acesso à infra-estrutura aos serviços nacionais de transporte de mercadorias, de modo a reduzir estritamente ao mínimo as viagens com os vagões vazios;
- a abertura do mercado dos serviços internacionais de passageiros, tendo em conta a ligação existente entre estes serviços e as obrigações de serviço público aplicáveis aos serviços nacionais e transfronteiriços;
- a garantia da qualidade dos serviços prestados através do reconhecimento dos direitos e obrigações dos clientes relativamente às empresas ferroviárias.

### **Âmbito da presente comunicação e das propostas formuladas.**

A presente comunicação está dividida em duas partes:

- a primeira parte, intitulada «Cinco propostas para um rápido progresso rumo a um espaço ferroviário europeu integrado», apresenta de forma concisa e articulada todas as medidas legislativas que a Comissão propõe neste pacote. Há cinco propostas, que constituem um todo: (1) a proposta de Directiva relativa à segurança, (2) as alterações às Directivas relativas à interoperabilidade dos sistemas ferroviários de alta velocidade e convencional, (3) a proposta de Regulamento que cria uma Agência Europeia de Segurança e Interoperabilidade Ferroviárias, (4) a proposta de Recomendação de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a negociar as condições de adesão da Comunidade à Convenção relativa aos Transportes Ferroviários Internacionais (COTIF) e (5) as alterações à Directiva 91/440/CE para alargar os direitos de acesso às infra-estruturas ferroviárias aos serviços internos de transporte de mercadorias;
- a segunda parte, intitulada «Formas de tornar o mercado ferroviário mais dinâmico e melhorar a qualidade: acções futuras» contém análises da situação do transporte ferroviário de mercadorias e do transporte internacional de passageiros, que levaram a Comissão a ponderar a adopção, na devida altura, de medidas de carácter legislativo e de outras medidas de carácter não obrigatório, a fim de melhorar a qualidade de serviço e tornar o transporte ferroviário em geral mais

atractivo. Estas medidas inscrevem-se no seguimento do Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»<sup>3</sup>.

Todas as medidas propostas ou previstas no sector ferroviário devem conjugar-se, evidentemente, com outras medidas não abordadas por esta Comunicação, tais como os programas comunitários destinados a promover as redes transeuropeias de transporte ferroviário (orçamento RTE, apoio dos Fundos estruturais incluindo o Fundo de Coesão e o ISPA, empréstimos do BEI), intermodalidade (Marco Polo) e medidas que afectam outros modos de transporte, em especial a tarifação da utilização das infra-estruturas rodoviárias. De particular importância é o papel da investigação e inovação tanto técnica como estratégica, fundamentais para o êxito do novo pacote ferroviário. O desenvolvimento continuado do espaço de investigação europeu, juntamente com os Programas-quadro de IDT e a criação do Conselho Consultivo de Investigação sobre os Caminhos-de-ferro Europeus (ERRAC), fornecerão os instrumentos necessários nesse domínio. Por último, todas as medidas apresentadas têm plenamente em conta os sistemas ferroviários dos países candidatos.

\*\*\*

---

<sup>3</sup>

COM(2001)370

## **1. CINCO PROPOSTAS PARA UM RÁPIDO PROGRESSO RUMO A UM ESPAÇO FERROVIÁRIO EUROPEU INTEGRADO**

### **1.1. Desenvolver uma abordagem comum à segurança ferroviária**

#### *1.1.1. A segurança num espaço integrado: necessidade de uma abordagem comum*

Desde que foram dados os primeiros passos para um mercado único de serviços de transporte ferroviário, com a Directiva 91/440/CE, tornou-se evidente que a segurança é um dos principais obstáculos a uma maior abertura do mercado. As diferenças de regulamentação da segurança ferroviária e dos requisitos de segurança nacionais são as principais razões para o facto de o transporte ferroviário internacional ainda ser maioritariamente gerido como no passado, por operadores nacionais que transferem os comboios e as responsabilidades uns para os outros, nas fronteiras.

Através das Directivas relativas à interoperabilidade, 96/48/CE (relativa ao sistema ferroviário de alta velocidade) e 01/16/CE (relativa ao sistema ferroviário convencional), foram definidos os requisitos essenciais de segurança a nível do subsistema, depois precisados pelas especificações técnicas de interoperabilidade (ETI). As ETI não são, todavia, aplicáveis aos equipamentos ferroviários existentes e não abrangem todos os requisitos de segurança, nem os aspectos de gestão e regulamentação.

A Directiva 95/18/CE, relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário, e a 95/19/CE que, entre outras coisas, trata da certificação das empresas ferroviárias em matéria de segurança, fizeram muito pouco para melhorar a situação. Elas prevêm a emissão de uma licença comunitária e a sua combinação com certificados de segurança nacionais que abrangem os diversos territórios em que uma empresa ferroviária opera. Contudo, há poucos – ou nenhuns – exemplos de uma empresa ferroviária que realize serviços internacionais ao abrigo das disposições das directivas.

O “pacote infra-estruturas”, Directivas 01/12/CE, 01/13/CE e 01/14/CE, apenas introduziu pequenos ajustamentos ao quadro regulamentar em matéria de segurança, obrigando os Estados-Membros a assumirem a responsabilidade pelo estabelecimento e a aplicação de regras e normas de segurança e pela investigação dos acidentes. Quando o Conselho chegou a acordo sobre o pacote infra-estruturas, em Dezembro de 1999, a Comissão anunciou conseqüentemente a sua intenção de completar o quadro legislativo com uma Directiva relativa à segurança ferroviária.

Actualmente, há diversas abordagens nacionais à segurança ferroviária, com diferentes objectivos e a aplicação de diferentes métodos. As normas técnicas, bem como os requisitos em matéria de pessoal e de organização da gestão, diferem de Estado-Membro para Estado-Membro e o processo de aprovação do material circulante ou de certificação do pessoal e das empresas ferroviárias não foi adaptado às necessidades de um sistema ferroviário europeu integrado. Embora haja muitos requisitos de segurança que emanam

das diferenças técnicas e operacionais das redes, também existe, no sector, uma falta de compreensão das diversas abordagens nacionais e, por vezes, uma suspeita mútua, que tem a sua origem na falta de conhecimento e na ausência de transparência.

A reestruturação dos caminhos-de-ferro europeus levou à separação de funções entre os gestores da infra-estrutura e as empresas ferroviárias, um processo que ainda está a desenvolver-se. Muitas funções de regulamentação foram transferidas dos próprios organismos ferroviários para as autoridades públicas, provocando mudanças rápidas também no modo como a segurança é regulamentada e gerida no sector. Durante esta transição é essencial que os papéis dos diversos intervenientes sejam claramente definidos e que as responsabilidades pela gestão, a regulamentação e a aplicação da segurança sejam redistribuídas, na Europa, de forma semelhante e harmonizada.

Na Europa, o desempenho do modo de transporte ferroviário, no que diz respeito à segurança, é, de um modo geral, muito bom, em especial quando comparado com o seu principal concorrente, o transporte rodoviário. A introdução do controlo de tráfego centralizado, de sistemas automáticos de protecção dos comboios, de veículos mais resistentes à colisão e de uma gestão de segurança moderna reduziu substancialmente as taxas de acidentes mortais nos últimos 30 anos. O número de passageiros mortos em acidentes, nos Estados-Membros, ronda, em média, 100 por ano e o número total de acidentes mortais (principalmente ocupantes de automóveis nas passagens de nível) é de cerca de 800-900, ao passo que mais de 40 000 pessoas morrem nas estradas em cada ano.

#### **Níveis de segurança do caminho-de-ferro comparado com outros modos**

<b>Óbitos por 100 milhões de pessoas por km</b>		<b>Óbitos por 100 milhões de horas</b>	
Motociclo/ciclomotor	16	Motociclo/ciclomotor	500
A pé	7,5	Bicicleta	90
Bicicleta	6,3	A pé	30
Estrada (Total)	1,1	Automóvel	30
Automóvel	0,8	Ar (transporte público)	36,5
Ferry	0,33	Estrada (Total)	33
Ar (transporte público)	0,08	Ferry	10,5
Camioneta e autocarro	0,08	Camioneta e autocarro	2
Caminho-de-ferro	0,04	Caminho-de-ferro	2

Dados de exposição para avaliação dos riscos de viagem: prática actual e necessidades futuras na UE, ETSC, Bruxelas, 1999

Contudo, ocorrem acidentes e sempre que isso acontece revelam as insuficiências da segurança ferroviária e mostram novas potencialidades de redução dos riscos. O grande impacto que têm na opinião pública as colisões ferroviárias com múltiplas mortes é evidente e as fotografias dos cenários dos acidentes de Eschede (Alemanha) e Ladbroke Grove (Paddington Station, Reino Unido) recordam-nos as possíveis consequências catastróficas dos erros humanos ou das falhas técnicas no transporte ferroviário. Numa sociedade em que tais acidentes são cada vez menos tolerados, devem envidar-se esforços para reduzir ainda mais os riscos, sem pôr em perigo a competitividade deste modo de transporte. Com o surgimento do mercado único de serviços de transporte ferroviário e de fornecimento de equipamentos ferroviários, é necessário coordenar e harmonizar esses esforços a nível europeu.

### *1.1.2. A Proposta de Directiva relativa à segurança ferroviária*

A proposta de Directiva relativa à regulamentação da segurança e à investigação dos acidentes e incidentes nos caminhos-de-ferro da Comunidade debruça-se sobre quatro importantes domínios problemáticos para o desenvolvimento de caminhos-de-ferro seguros na Europa. Ela aplica uma abordagem gradual à harmonização e ao desenvolvimento de princípios comuns, tendo em conta as grandes diferenças existentes entre os Estados-Membros.

A primeira e mais importante missão da reestruturação gradual dos caminhos-de-ferro europeus é **modernizar e harmonizar a estrutura regulamentar em matéria de segurança** e o conteúdo das regras de segurança, nos Estados-Membros e a nível europeu. Pretende-se assegurar com isto que as responsabilidades sejam definidas e repartidas por todos e que a segurança seja garantida através do processo de reestruturação. A Directiva determina que os gestores da infra-estrutura e as empresas ferroviárias têm a responsabilidade imediata e operacional pela segurança das redes ferroviárias e pelo controlo dos riscos. Prevê a criação, nos Estados-Membros, de autoridades responsáveis por regulamentar e supervisionar a segurança, bem como a sua coordenação a nível europeu, descrevendo também um conjunto mínimo de funções que estas autoridades devem assumir.

Ao aplicar uma abordagem gradual, a Directiva define procedimentos para o desenvolvimento de métodos comuns de inspecção e avaliação, métodos de segurança comuns. Estabelece um mecanismo de migração para as regras de segurança comuns, através de um procedimento de notificação que exige a aceitação, a nível europeu, das novas regras de segurança nacionais.

O segundo problema abordado pela Directiva é a **eliminação de obstáculos a uma maior abertura do mercado** e à criação de um sistema ferroviário europeu único. O certificado de segurança, concedido à empresa ferroviária para operar numa rede específica, continua a ser reconhecido como o meio de obtenção de acesso à infra-estrutura. Nesta Directiva, o conceito é desenvolvido mediante a introdução de requisitos comuns aplicáveis a um sistema de gestão da segurança com elementos comuns, que também deve ser utilizado pelos gestores da infra-estrutura.

Havendo um sistema comum de gestão da segurança das operações ferroviárias, um certificado concedido num Estado-Membro, que aceite o sistema de gestão da segurança de uma dada empresa ferroviária, deve ser válido em toda a Comunidade para operações de transporte ferroviário equivalentes. A empresa ferroviária ainda terá, além disso, de declarar a sua intenção de cumprir as regras nacionais e de obter uma aprovação do material circulante e do pessoal utilizado em cada uma das redes onde pretenda operar.

Para a criação do sistema ferroviário europeu único é igualmente importante aumentar a confiança entre os intervenientes no mercado e entre os Estados-Membros. Para esse efeito, a Directiva introduz um mecanismo de adopção de objectivos de segurança comuns, que os sistemas ferroviários deverão estar em condições de cumprir. Os métodos de segurança comuns também serão utilizados para avaliar se os objectivos são atingidos.

O terceiro domínio problemático focado pela Directiva diz respeito à **transparência, à informação e à aplicação dos processos adequados na regulamentação ferroviária**. O mundo dos antigos monopólios ferroviários estatais era, em muitos aspectos, um mundo fechado. Essencialmente auto-regulamentado, não havia uma necessidade real de informar o público a respeito da segurança, nem de aplicar regras de decisão transparentes. Com um mercado aberto e regulamentado pelas autoridades públicas, irão aumentar as exigências sobre o sector ferroviário. Este deve evoluir na mesma direcção que os outros modos de transporte.

A Directiva introduz princípios comuns para a tomada de decisões pelas autoridades ferroviárias, exige a disponibilidade de regras e regulamentos, fixa calendários e adopta disposições obrigatórias para que os intervenientes possam recorrer de todas as decisões.

Estabelece igualmente indicadores de segurança comuns, que serão posteriormente desenvolvidos através do procedimento de comitologia. Estes indicadores permitirão acompanhar o desenvolvimento da segurança ferroviária nos Estados-Membros e a nível comunitário. As empresas ferroviárias e os gestores da infra-estrutura serão obrigados a apresentar relatórios anuais sobre o desenvolvimento da segurança à respectiva autoridade nacional competente, que, por sua vez, deverá publicar um relatório anual e enviá-lo à Agência Ferroviária Europeia. Isto permitirá uma maior abertura dessa estrutura fechada e possibilitará que todos os intervenientes partilhem experiências e ganhem confiança.

O quarto domínio tratado pela Directiva é o da **investigação de acidentes e incidentes**, revelando a grande variedade de disposições legislativas sobre a investigação de acidentes existente nos Estados-Membros. Em muitos casos, os acidentes ainda são investigados pela companhia de caminhos-de-ferro estatal nacional, ou pela polícia, enquanto em alguns Estados-Membros foram criados organismos independentes para a investigação dos acidentes. Influenciados pela legislação relativa à investigação dos acidentes de aviação, prevista a nível comunitário pela Directiva 94/56/CE, muitos Estados-Membros também estão a enveredar pela investigação independente dos acidentes noutros modos de transporte e, em alguns casos, pela criação de comissões de investigação multi-modais, segundo o modelo do Departamento Nacional da Segurança dos Transportes – National Transportation Safety Board (NTSB) – dos EUA.

A criação de um mercado único de transportes e equipamentos ferroviários torna ainda mais importante que se partilhem informações e se tirem lições dos acidentes e incidentes. As falhas técnicas e as deficiências operacionais e de gestão poderiam ser mais facilmente detectadas e evitadas se as informações estivessem disponíveis e fossem divulgadas dentro do sector. Para tal, é importante separar a investigação em matéria de segurança dos inquéritos judiciais (policiais). A primeira visa determinar as causas primordiais, a fim de evitar ocorrências futuras, ao passo que a investigação policial pretende encontrar a pessoa responsável por uma infracção penal, caso exista. Os dois tipos de investigação tratam de problemas diferentes, aplicam metodologias diferentes e exigem competências diferentes aos seus investigadores. Se não se mantiverem separados, nunca será possível aprender as lições adequadas.

Para que o público e as partes envolvidas confiem numa investigação em matéria de segurança, esta tem de ser realizada por um organismo independente. Uma vez que as causas primordiais de um acidente podem residir, por vezes, no quadro regulamentar da segurança, o organismo de investigação também deve ser independente da entidade que regulamenta a segurança. A Directiva estabelece os princípios das investigações obrigatórias dos acidentes e incidentes graves, acima de um determinado limiar, e prevê a criação de organismos de investigação independentes nos Estados-Membros.

A Directiva relativa à segurança não deve ser vista como um acto legislativo isolado. Ela dá continuidade, a nível do sistema, às disposições que as directivas relativas à interoperabilidade introduziram a nível dos subsistemas, baseando-se no mesmo comité utilizado para o desenvolvimento das ETI. A interoperabilidade e a segurança serão, assim, desenvolvidas de forma consistente e coerente. A abordagem gradual é semelhante à introduzida pela Directiva 01/16/CE relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional e dependerá muito do apoio que lhe derem os intervenientes no sector e a Agência Ferroviária Europeia, proposta neste mesmo pacote. A migração das redes ferroviárias nacionais para um sistema ferroviário europeu único exigirá tempo e muitos esforços de todos os envolvidos e interessados no desenvolvimento. Se o modo de transporte ferroviário apresentar progressos simultâneos no desempenho do mercado e em termos de segurança, sairá reforçado e ser-lhe-á dada a possibilidade de explorar as vantagens que lhe são próprias no mercado dos transportes.

*Proposta n.º 1*

Proposta de Directiva relativa à segurança ferroviária

## **1.2. Completar os princípios fundamentais da interoperabilidade**

Para além da criação de um quadro claro em relação à segurança, a construção de um espaço ferroviário integrado passa igualmente pela aplicação da interoperabilidade, tanto no caminho-de-ferro de alta velocidade como no caminho-de-ferro convencional.

### **Caminho-de-ferro de alta velocidade**

A adopção da Directiva 96/48/CE, em 23 de Julho de 1996, pôs em marcha o processo de desenvolvimento das especificações técnicas de interoperabilidade (ETI), elementos essenciais para atingir a interoperabilidade da rede ferroviária de alta velocidade. Todavia, esta verdadeira revolução no domínio da harmonização técnica do sector ferroviário exigia, primeiramente, a adopção de novos métodos de trabalho e a obtenção de novos equilíbrios entre os vários actores envolvidos. Os gestores da infra-estrutura, as empresas ferroviárias e a indústria reuniram-se, designadamente, na Associação Europeia para a Interoperabilidade Ferroviária (AEIF) e tiveram de aprender a trabalhar em conjunto para produzir os projectos de ETI. A afinação destes novos procedimentos e instrumentos prolongou o tempo de desenvolvimento das ETI, inicialmente estimado em três anos. A sua adopção está prevista para finais de 2001 e a sua entrada em vigor em meados de 2002. Em 1998 foi lançado um programa de desenvolvimento das normas europeias correspondentes, que é regularmente actualizado com base nos trabalhos de preparação das ETI.

Entretanto, a rede continua a desenvolver-se, estando prevista a introdução de uma série de novos serviços nos próximos cinco anos, pelo que é importante acelerar a execução da interoperabilidade, tomando medidas em três planos:

- coordenação mais apertada dos investimentos dos diversos Estados-Membros em projectos transfronteiriços: com efeito, a rentabilidade económica desses projectos é maior se as infra-estruturas puderem ser utilizadas em toda a sua capacidade desde que entram em serviço. Em 2002, será proposto um instrumento de coordenação dos investimentos, no âmbito da política de coordenação prevista no nº 2 do artigo 155º do Tratado CE;
- aplicação das ETI, antes de serem publicadas, às grandes obras de manutenção e remodelação das linhas de alta velocidade já em serviço. Esta disposição não estava explicitamente prevista na Directiva 96/48/CE, mas foi acrescentada no âmbito do caminho-de-ferro convencional, tendo sido incluída nas propostas de alteração da Directiva 96/48/CE que figuram em anexo;
- apoio financeiro à aplicação das ETI a partir do orçamento destinado às redes transeuropeias.

### ***Caminho-de-ferro convencional***

À semelhança da Directiva relativa ao caminho-de-ferro de alta velocidade, a Directiva relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional<sup>4</sup>, adoptada em 19 de Março de 2001, institui procedimentos comunitários para a elaboração e a adopção de ETI, bem como regras comuns para avaliar a conformidade com estas últimas.

A Directiva impõe a adopção de um primeiro grupo de ETI prioritárias num prazo de três anos, ou seja, até 2004, nos seguintes domínios: controlo-comando e sinalização;

---

<sup>4</sup> 2001/16/CE

aplicações telemáticas para os serviços de transporte de mercadorias; exploração e gestão do tráfego (incluindo as qualificações do pessoal para os serviços transfronteiriços); vagões de mercadorias; poluição sonora causada pelo material circulante e pela infraestrutura.

Valendo-se da experiência adquirida no domínio da alta velocidade, a Comissão não esperou pela publicação da Directiva para iniciar os trabalhos preparatórios. Os peritos da AEIF já estão a trabalhar na identificação dos elementos cruciais em termos de interoperabilidade. Seis meses após a publicação da Directiva, a Comissão já obteve o acordo formal do comité de regulamentação sobre o primeiro programa de trabalho, a designação da AEIF como organismo comum representativo e sobre o mandato da AEIF para desenvolver o primeiro grupo de ETI.

Embora se possa aprender com a experiência adquirida, não se devem subestimar as dificuldades da adopção de ETI para o caminho-de-ferro convencional, pois trata-se de um sistema já existente e não de um sistema ainda por construir. As diferenças técnicas e operacionais são maiores e mais numerosas e os actores envolvidos mais diversificados.

Foram estas as razões que levaram a Comissão a propor uma adopção progressiva das ETI, começando pelas que são susceptíveis de proporcionar mais benefícios socioeconómicos. Há, todavia, que velar por uma gestão firme do processo de elaboração e revisão das ETI.

### ***A necessidade de actualizar as Directivas relativas à interoperabilidade***

Vários factores levaram a Comissão a propor alterações às duas Directivas relativas à interoperabilidade ferroviária:

- na sua Resolução de 17 de Maio de 2000, o Parlamento Europeu pediu à Comissão que apresentasse propostas de revisão da Directiva 96/48/CE com base no modelo adoptado pela Directiva relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional.
- o trabalho de desenvolvimento das ETI no domínio da alta velocidade permitiu retirar um certo número de ensinamentos, levando a Comissão a propor alterações às duas Directivas relativas à interoperabilidade ferroviária.
- a criação de uma agência e a adopção de uma Directiva relativa à segurança ferroviária, propostas em anexo à presente comunicação, obrigam a reformular algumas disposições das duas directivas referidas.
- a abertura total da rede ferroviária aos serviços de transporte de mercadorias implica a necessidade de aplicar a interoperabilidade à totalidade da rede. É, pois, necessário alargar o domínio de aplicação geográfico.

Esta é a razão por que se inclui no presente pacote uma proposta de Directiva que altera as Directivas 96/48/CE e 2001/16/CE, justificando-se pormenorizadamente cada uma das alterações.

Proposta n°2

Proposta de alteração das Directivas 96/48/CE e 2001/16/CE.

### **1.3.Criação de um instrumento de direcção eficaz: a Agência Ferroviária Europeia**

#### *1.3.1. A necessidade de competências neutras a nível europeu*

Uma das características da reforma do sector ferroviário é a redefinição dos papéis dos intervenientes no mercado e das autoridades públicas. No passado, a justaposição de monopólios nacionais públicos não permitia distinguir claramente a partilha de responsabilidades. Na verdade, as empresas ferroviárias fixavam elas próprias, na maioria dos casos, as normas técnicas e as regras de segurança. Esta situação não colocava problemas de concorrência, uma vez que, de qualquer modo, os mercados não se encontravam abertos. No plano internacional, este modelo deu origem a uma cooperação privada entre operadores nacionais, que definiam em conjunto as regras técnicas e as regras de circulação internacional no âmbito da UIC.

Com a abertura dos direitos de acesso e a constituição progressiva de um verdadeiro mercado ferroviário europeu, a regulamentação passou a ter de ser efectuada pelas autoridades públicas, a fim de assegurar condições de concorrência iguais para todos os operadores do mercado. Consequentemente, esta regulamentação pelas autoridades públicas tem de substituir a regulamentação directa dos operadores históricos, a nível europeu, em especial no tocante à elaboração das regras técnicas e das regras de segurança.

Naturalmente, a concepção e a elaboração de tais regras não poderá excluir a participação directa dos peritos do sector. Trata-se, portanto, de redefinir um novo equilíbrio, que garanta não só uma participação representativa do sector na definição das regras europeias, mas também que essas regras se integram no sistema jurídico comunitário e são adoptadas pela autoridade pública no âmbito desse sistema.

Em resposta a esta nova exigência, as autoridades públicas devem dotar-se dos meios necessários para assumirem essa missão de regulamentação num diálogo equilibrado com o sector. Para isso, é essencial pôr fim, primeiramente, a uma assimetria importante em termos de competências: não existe actualmente um centro público de competência técnica a nível europeu e, em muitos Estados-Membros, os ministérios dos Transportes, ou as entidades reguladoras, nem sempre têm os recursos necessários para instituir um diálogo técnico equilibrado com o sector.

É por isso que a Comissão propõe a criação de um centro de competência técnica ferroviária a nível europeu, sob a forma de uma agência.

Com efeito, a especialização e a competência necessárias não militam a favor de um envolvimento directo dos serviços da Comissão. O Livro Branco sobre a Governança

européia<sup>5</sup> recorda que a Comissão deve concentrar-se nas funções que lhe são conferidas pelos Tratados, evitando consagrar recursos a actividades demasiado técnicas.

Tornou-se, assim, claro que o instrumento mais adequado para realizar estes trabalhos técnicos com os peritos do sector seria uma agência. Esta solução já tinha sido considerada em 1996<sup>6</sup> e novamente recomendada por um estudo sobre a segurança ferroviária que o NERA realizou para a Comissão<sup>7</sup>. Esta orientação foi confirmada pelo Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções<sup>8</sup>», de Setembro de 2001, que optou pelo princípio de uma estrutura comunitária.

### *1.3.2. Uma agência ao serviço de todos os intervenientes*

A Comunidade gasta cerca de 2600 M€ por ano no financiamento de projectos ferroviários (RTE, Fundo de Coesão, Fundos estruturais, ISPA, Programa de Investigação...). O orçamento anual estimado para a agência equivale a menos de 0,6% dessa quantia e permitirá uma utilização muito mais eficaz dos recursos comunitários, assegurando a interoperabilidade dos projectos financiados e permitindo uma abordagem de segurança comum.

A agência ferroviária proposta não terá poderes de decisão autónomos. Trata-se, por um lado, de uma estrutura de apoio técnico à tomada de decisão e, por outro, de uma estrutura consultiva.

A fim de prepararem os textos previstos pela Directiva relativa à segurança ferroviária e dirigirem os trabalhos relativos à interoperabilidade, as autoridades públicas necessitam de uma estrutura técnica que prepare e apoie a tomada de decisão. A agência será, assim, incumbida da condução e da coordenação do conjunto destes trabalhos, bem como de servir de interlocutor técnico aos organismos profissionais envolvidos.

A figura seguinte mostra de que modo essa função primordial de apoio técnico, a assegurar pela Agência, se enquadra no processo decisório.

O procedimento é o mesmo para todas as recomendações formuladas pela agência: as partes técnicas serão preparadas e redigidas por grupos de peritos pertencentes a organizações representativas do sector, como é o caso actual da AEIF para os trabalhos referentes à interoperabilidade. Estes grupos serão dirigidos e coordenados pela Agência. Os projectos serão transmitidos à Comissão para aprovação, no quadro fixado pelas directivas correspondentes, ou seja, com o parecer de um comité de representantes dos Estados-Membros.

---

<sup>5</sup> COM(2001) 428 de 25 de Julho de 2001

<sup>6</sup> Livro Branco da Comissão «Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus» COM (96) 421 final

<sup>7</sup> NERA – relatório final – «Safety regulations and standards for european railways» - Fevereiro de 2000.

<sup>8</sup> COM(2001)370

Nesta função de apoio à tomada de decisão, a Agência terá de consultar os parceiros sociais, através dos actuais canais de diálogo social, bem como os representantes dos clientes do caminho-de-ferro.

A segunda função confiada à Agência é o aconselhamento sobre questões relacionadas com a segurança ferroviária e a interoperabilidade. Isto implica, primordialmente, a fornecimento de pareceres técnicos à Comissão e aos Estados-Membros, no âmbito do Comité estabelecido pelas directivas relativas à interoperabilidade e à segurança.

A Directiva 2001/14/CE solicita aos Estados-Membros que criem entidades reguladoras encarregadas, nomeadamente, de velar pelas condições de acesso ao mercado. Além disso, o Comité instituído pela Directiva 2001/14/CE pode ser levado a pronunciar-se sobre assuntos relativos aos direitos de acesso à infra-estrutura. Os assuntos que estas entidades reguladoras ou este comité terão de conhecer, quando envolverem intervenientes de vários Estados-Membros, comportarão frequentemente uma dimensão ligada à segurança ou à interoperabilidade.

Nestes casos, é, pois, indispensável poder pedir um parecer técnico neutral. As autoridades nacionais poderão pedir esse parecer técnico independente à Agência.

Por último, a Agência deve estar no centro de uma rede que permita acumular progressivamente um maior conhecimento mútuo dos sistemas ferroviários nacionais, possibilitando um desenvolvimento da confiança e o estabelecimento de relações de trabalho dinâmicas entre todos os interessados. Para tal, a Agência será, por exemplo, encarregada de organizar a cooperação entre as autoridades de segurança nacionais, ou entre os organismos notificados designados ao abrigo das Directivas relativas à interoperabilidade.

A Agência estará, portanto, ao serviço de todos os intervenientes no sector, quer se trate de instituições ou de agentes do mercado. Em todos os seus trabalhos, a Agência deverá ter plenamente em conta o processo de alargamento da União Europeia e as relações ferroviárias com os países terceiros. Estará igualmente aberta à participação de países terceiros europeus.

Proposta nº3

Projecto de Regulamento que cria uma Agência Europeia da Segurança e Interoperabilidade Ferroviárias

#### **1.4. Clarificar o papel da Comunidade na OTIF**

A Organização Intergovernamental para os Transportes Ferroviários Internacionais (OTIF) tem como membros todos os Estados-Membros da União, todos os países candidatos que possuem caminhos-de-ferro e alguns países da África e da Ásia (ao todo 40 países). O instrumento da OTIF é a Convenção relativa aos Transportes Ferroviários Internacionais, assinada em Berna em 9 de Maio de 1980 e alterada pelo Protocolo de Vilnius, assinado em Vilnius em 3 de Junho de 1999.

A Convenção, alterada pelo Protocolo de Vilnius, inclui:

- Regras uniformes respeitantes ao transporte internacional de passageiros por via-férrea, domínio em que a Comunidade ainda não actuou, mas tem intenção de o fazer com vista a reforçar os direitos dos passageiros, como já fez no domínio do transporte aéreo;
- Regras uniformes relativas ao transporte internacional de mercadorias por via-férrea, domínio em que a Comunidade ainda não actuou, mas tem intenção de o fazer com vista a promover a qualidade do transporte ferroviário de mercadorias;
- Um regulamento relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por via-férrea, domínio em que a Comunidade integrou, na legislação comunitária, os resultados dos trabalhos da OTIF (ver Directiva 96/49);
- Regras uniformes relativas aos contratos de utilização dos veículos no tráfego ferroviário internacional;
- Regras uniformes referentes ao contrato de utilização da infra-estrutura no tráfego ferroviário internacional: este domínio está parcialmente abrangido pela Directiva 2001/14/CE, que contém prescrições relativas às relações entre o gestor da infra-estrutura e as empresas ferroviárias; a Comunidade pretende ir muito mais longe do que está previsto nesse contrato de utilização;
- Regras uniformes relativas à validação de normas técnicas e à adopção de prescrições técnicas uniformes aplicáveis ao material ferroviário destinado a ser utilizado no tráfego internacional (APTU) e regras uniformes relativas à admissão técnica do material ferroviário utilizado no tráfego internacional (ATMF): estes domínios estão actualmente abrangidos pelas Directivas 96/48/CE (interoperabilidade do sistema ferroviário de alta velocidade) e 2001/16/CE (interoperabilidade do sistema ferroviário convencional) e podem ser considerados da competência exclusiva da Comunidade.

O Protocolo de Vilnius está aberto à ratificação, mas por enquanto, ainda nenhum Estado-Membro o ratificou.

A competência comunitária no sector ferroviário evoluiu consideravelmente desde a assinatura do Protocolo de Vilnius, uma vez que o Conselho e o Parlamento Europeu adoptaram o pacote «infra-estrutura ferroviária» (Directivas 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE) e a Directiva 2001/16/CE relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional. Nestes domínios, há várias competências que se tornaram exclusivas, em especial em matéria de interoperabilidade ferroviária.

Consequentemente, os Estados-Membros já não podem ratificar individualmente o Protocolo de Vilnius fora do quadro das instituições comunitárias, tendo em conta que há disposições que dependem da competência exclusiva da Comunidade. Para que o Protocolo de Vilnius possa ser ratificado é, pois, indispensável que a Comunidade a ele adira.

Além disso, o interesse de uma adesão da Comunidade à OTIF é reforçado pelo facto de muitos dos restantes membros da OTIF estarem a preparar-se para aderir à Comunidade, dentro em breve.

O artigo 38º do Protocolo de 1999 determina que a adesão à Convenção está aberta às organizações regionais de integração económica, numa referência explícita à Comunidade. A questão da adesão da Comunidade à Convenção e à organização que a gere é, assim, directamente colocada, tendo sido claramente mencionada na Comunicação COM(1999)617, que apresentava a proposta de Directiva relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional, actual Directiva 2001/16/CE. Nela se dizia que «A Comissão analisará a conveniência de a Comunidade se tornar membro do OTIF e dará a conhecer a sua posição em 2001».

A Comissão recomenda que a **Comunidade adira à COTIF e à OTIF para exercer a sua competência exclusiva no sector ferroviário e para coordenar melhor as posições dos Estados-Membros nos domínios de competência mista.**

*Proposta n.º 4*

Recomendação de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a negociar as condições de adesão da Comunidade à COTIF.

### **1.5. Completar o mercado interno de serviços de transporte ferroviário de mercadorias**

Propõe-se que se apresente o calendário de abertura do mercado de transporte ferroviário de mercadorias por razões que se tornaram muito mais nítidas desde que a adopção do pacote infra-estruturas apenas abriu o mercado para os serviços internacionais de transporte de mercadorias, enviando um sinal claro sobre este mercado emergente. O **Livro Branco “A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções”** adoptado pela Comissão em 12 de Setembro de 2001<sup>9</sup> põe em evidência as actuais insuficiências e potencialidades do caminho-de-ferro.

Isto também se insere no contexto do pedido claro e insistente feito pelo Parlamento Europeu à Comissão, durante o processo de conciliação com o Conselho, para que ela propusesse a abertura sem restrições do mercado do transporte de mercadorias, desenvolvendo as medidas de abertura já tomadas em vários Estados-Membros.

Os operadores e investidores potenciais não conseguem compreender por que há restrições que continuam a impedir os vagões de aceitar carregamentos, o que só pode penalizar a competitividade do caminho-de-ferro em relação à estrada. Algumas experiências inovadoras e estimulantes em vários Estados-Membros, onde aparecem novos operadores ferroviários de todas as dimensões, devem poder realizar-se sem restrições jurídicas, economicamente injustificadas, a fim de incutir confiança em todos

---

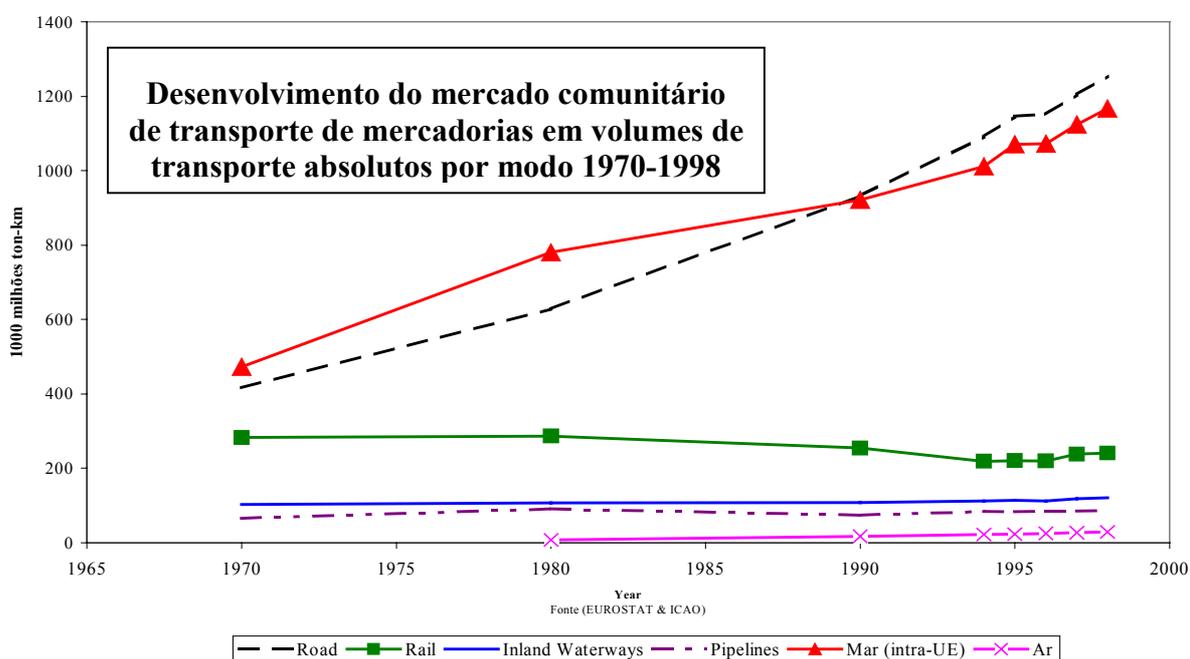
<sup>9</sup> COM(2001) 370. Ver, em especial, o programa de acção (p. 105) e o Capítulo I.B " Revitalizar o caminho-de-ferro ".

os intervenientes e, em especial, nos carregadores, que esperam dessa abertura uma melhoria da qualidade dos serviços e uma melhor tomada em consideração das suas necessidades. Também é importante para os países candidatos que se tenha em conta a supressão destes obstáculos, de modo a manter a sua actual transferência modal para o transporte ferroviário de mercadorias, que já está ameaçada pelo transporte rodoviário.

Todos estes argumentos são a seguir debatidos de forma mais aprofundada.

### 1.5.1. O mercado do transporte de mercadorias e o sector de transporte ferroviário de mercadorias na UE

Os dados quantitativos ilustram o desenvolvimento particularmente dinâmico das actividades de transporte de mercadorias na Europa e o fraco desempenho do transporte ferroviário de mercadorias. Na década de 1990, o transporte de mercadorias na Europa estava a crescer significativamente mais depressa (cerca de 3% ao ano) do que o PIB (cerca de 2% ao ano), sublinhando, assim, a intensíssima mobilidade das mercadorias que caracterizava o crescimento económico. Em 1999, a procura de transporte era de 2970 milhares de milhões de tkm ou, em média, de cerca de 20 tkm por pessoa e por dia. Desde 1970, isto corresponde a um crescimento de 121%. O transporte ferroviário de mercadorias não conseguiu participar neste florescimento dos transportes. A sua quota modal baixou de 21% em 1970 para 8% em 1999, tendo os próprios volumes de transporte absolutos diminuído neste período (ver gráfico). Simultaneamente, o transporte



rodoviário de mercadorias aumentou a sua quota de 31% para 44%, reflectindo a forte posição competitiva relativa que ocupa no mercado.

A diminuição dos volumes de transporte ferroviário de mercadorias é acompanhada de uma redução de cerca de 10% da extensão da rede ferroviária da Comunidade, desde 1970. O número de linhas de serviço e terminais privados na Europa está em queda

acentuada (5% ao ano), sendo que a taxa da UE ultrapassa constantemente a média europeia<sup>10</sup>. Muitos clientes abandonam as linhas de serviço privadas existentes, ou não as constroem quando instalam uma nova fábrica, em virtude do elevado custo de construção e manutenção, bem como à frequente ausência, na legislação relativa ao ordenamento do território, de um requisito para que as instalações industriais sejam construídas próximo de uma infra-estrutura ferroviária.

Até ao ano de 2010, a Comissão prevê um aumento do volume de transporte de mercadorias na UE na ordem dos 38%, num cenário em que não sejam tomadas quaisquer medidas específicas. O volume do transporte rodoviário de mercadorias aumentaria 50%, ao passo que o transporte ferroviário de mercadorias apresentaria um crescimento muito mais baixo (13%), o que levaria a uma quota de 7% para este modo de transporte. No contexto de uma Comunidade alargada e do aumento da globalização, é importante salientar que o tráfego internacional continuará a crescer significativamente nos próximos anos.

Uma tal evolução ameaçaria claramente a eficiência do sistema de transportes europeu, pois os efeitos do congestionamento agravar-se-iam devido a sérias limitações de capacidade das infra-estruturas. Na mesma linha, a tendência para um domínio absoluto do transporte por estrada contraria o objectivo de uma mobilidade sustentável, visto que o contributo do transporte rodoviário para a degradação do ambiente é o mais elevado de todos os modos de transporte. Como o Livro Branco de 2001 apontou claramente, as contribuições dos vários modos para o transporte de mercadorias devem ser mais equilibradas do que no passado. Os modos cujas potencialidades não estão a ser plenamente exploradas (como o transporte ferroviário de mercadorias) devem ser postos em condições de poderem absorver uma quota mais elevada do futuro crescimento dos transportes. Para que isto aconteça, o transporte ferroviário de mercadorias na Europa tem de aumentar a sua competitividade.

#### *1.5.2. Abertura dos mercados nacionais de transporte ferroviário de mercadorias incluindo a possibilidade de cabotagem para estimular a concorrência e a inovação*

A conclusão de um mercado integrado de serviços de transporte ferroviário de mercadorias continua a ser um importante objectivo da política comunitária de transportes. A possibilidade de entrar no mercado de transporte ferroviário de mercadorias deverá tornar o sector mais eficiente e competitivo, mais próximo do cliente. Deverá ainda atrair novos capitais e empresas e estimular o desenvolvimento de novos serviços que respondam às necessidades dos clientes. Isto é necessário para sustentar a contínua diminuição da quota modal do caminho-de-ferro e melhorar a sua situação financeira.

No caso do transporte ferroviário, a aplicação do princípio da liberdade de prestação de serviços implica direitos de acesso das diversas empresas ferroviárias à rede ferroviária

---

<sup>10</sup> Symonds Group (2001), A study of Single Wagonload rail traffic, estudo encomendado pela Direcção-Geral da Energia e dos Transportes da Comissão Europeia

da União Europeia. A Directiva 91/440/CE deu um primeiro passo nesta direcção ao estabelecer direitos de acesso para as empresas ferroviárias individuais que efectuem transportes combinados internacionais de mercadorias. A Directiva 2001/12/CE, incluída no primeiro pacote ferroviário, alargou estes direitos a todos os tipos de transporte ferroviário internacional de mercadorias, embora confinados a uma rede transeuropeia específica de transporte ferroviário de mercadorias, durante um período transitório que decorreria até 2008. De facto, os direitos de acesso estabelecidos na Directiva 2001/12/CE constituem o culminar de um longo debate que remonta a uma proposta apresentada pela Comissão em 1995 de liberalização do transporte de mercadorias internacional e nacional, bem como dos serviços internacionais de transporte de passageiros. A Directiva 2001/12/CE foi o mais longe que o Conselho estava disposto a ir nesse momento, no contexto global do pacote ferroviário e como base de um compromisso global.

Seja como for, subsiste ainda uma necessidade premente de aplicar as disciplinas do mercado único a todo o mercado do transporte ferroviário. Essa necessidade é particularmente intensa no sector do transporte ferroviário de mercadorias que, devido às restrições à entrada no mercado que ainda persistem, está tolhido pela falta dos estímulos efectivos à melhoria do desempenho que a concorrência, ou a mera ameaça de concorrência, é normalmente capaz de proporcionar. Além disso, o proteccionismo torna o transporte ferroviário de mercadorias incapaz de concorrer eficazmente com os outros modos de transporte, nomeadamente o rodoviário, que já não estão constrangidos por considerações territoriais. O próximo passo a dar, portanto, é facilitar uma maior paridade da concorrência com o transporte rodoviário de mercadorias, em que a distinção artificial entre transportes internacionais, de cabotagem e internos já desapareceu de facto. Propomos, assim, a abertura de todos os mercados de transporte ferroviário de mercadorias nacionais e de cabotagem. As conclusões do Conselho Europeu de Lisboa de Junho de 2000, de que a liberalização de sectores como o dos transportes deve ser acelerada, tornam esta necessidade de tomar medidas ainda mais urgente. Além disso, há cada vez mais apelos, não só da parte dos clientes do transporte ferroviário de mercadorias mas também das próprias empresas ferroviárias, para que se aplique cabalmente o direito de prestação de serviços neste domínio.

O acesso às redes de transporte ferroviário de mercadorias, para prestação de serviços internos, por parte de outras empresas ferroviárias que não os operadores nacionais já é possível em vários Estados-Membros, como a Áustria, a Itália, a Alemanha, os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido, com base na legislação nacional. Os efeitos da abertura do mercado na concorrência e na inovação dos serviços foram, de um modo geral, positivos. Há boas razões para que isto aconteça:

- A liberalização do acesso, tanto para serviços internacionais como para serviços internos, é necessária para que os operadores possam oferecer serviços completos com todo o apoio logístico;
- A concorrência nos serviços internacionais e nacionais proporcionará incentivos para melhorar a qualidade dos serviços;

- A abertura dos mercados internos promoverá o surgimento de operadores de curtas distâncias, com uma base local, e proporcionará incentivos para que se melhore o desempenho dos serviços de carga e descarga, aumentando, por exemplo, a viabilidade dos serviços (europeus) de transporte em vagões;
- A possibilidade de cabotagem aumentaria as oportunidades de aumentar o factor de carga por vagão através de uma redução dos regressos em vazio. Isto ajudaria as empresas ferroviárias a aumentar a eficiência da utilização dos vagões.

É por isso que a Comissão propõe que, a partir da data de entrada em vigor desta Directiva, se conceda a todas as empresas ferroviárias estabelecidas e licenciadas na União Europeia o acesso à rede ferroviária para serviços de transporte de mercadorias internos e internacionais. A ideia de limitar o acesso, para fins de exploração de serviços de transporte internacionais de mercadorias, à rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias (RTTFM), introduzida na Directiva 2001/12/CE a título de disposição transitória até 2008, será revogada.

Proposta nº 5

Proposta de alteração da Directiva 91/440/CE para que seja aberto o acesso à infra-estrutura para fins de prestação de serviços nacionais, a fim de completar a abertura total do mercado de transporte ferroviário de mercadorias.

**Lista de medidas anunciadas no Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»<sup>11</sup> e propostas no presente pacote:**

<p><u>Proposta n.º 1</u> Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança ferroviária</p>	<p><u>Proposta em anexo</u></p>
<p><u>Proposta n.º 2</u> Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 96/48/CE e 2001/16/CE</p>	<p><u>Proposta em anexo</u></p>
<p><u>Proposta n.º 3</u> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma Agência Europeia da Segurança e Interoperabilidade Ferroviárias</p>	<p><u>Proposta em anexo</u></p>
<p><u>Proposta n.º 4</u> Recomendação de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a negociar as condições de adesão da Comunidade à Convenção relativa aos Transportes Ferroviários Internacionais (COTIF), de 9 de Maio de 1980, alterada pelo Protocolo de Vilnius de 3 de Junho de 1999</p>	<p><u>Proposta em anexo</u></p>
<p><u>Proposta n.º 5</u> Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 91/440/CE</p>	<p><u>Proposta em anexo</u></p>

---

<sup>11</sup> COM(2001)370

## **2. FORMAS DE DINAMIZAR O MERCADO FERROVIÁRIO E MELHORAR A QUALIDADE: ACÇÕES FUTURAS**

### **2.1. Condições de êxito do transporte ferroviário de mercadorias.**

A anterior análise da situação do transporte ferroviário de mercadorias, retomada em pormenor no Anexo 1.1, aponta para a necessidade de novas acções para dinamizar verdadeiramente este sector. A qualidade é a chave para se obter o desejado reequilíbrio entre modos de transporte. As medidas legislativas propostas na primeira parte são as condições essenciais para criar o enquadramento necessário para o desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias. Não são, todavia, suficientes, devendo ser completadas por uma série de medidas legislativas e não legislativas, já anunciadas no Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»<sup>12</sup>, e aqui desenvolvidas, a fim de iniciar um diálogo com todos os interessados.

#### *2.1.1. Assegurar serviços de transporte ferroviário de mercadorias de qualidade elevada*

De acordo com os inquéritos aos clientes<sup>13</sup>, uma das mais importantes razões da insatisfação dos clientes com os serviços de transporte ferroviário de mercadorias é a qualidade de serviço medíocre, e com tendência a piorar, especialmente no caso dos serviços internacionais. A velocidade comercial média destes últimos, a sua pontualidade e a sua fiabilidade estão longe de ser satisfatórias. Os operadores de transporte combinado dizem haver uma deterioração acentuada da pontualidade dos comboios de transporte combinado, nos últimos anos (ver quadro x), causando custos significativos às empresas ferroviários devido às reclamações dos clientes insatisfeitos, à utilização ineficiente dos activos e aos lucros sobre o volume de negócios perdido.

*A importância da existência de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de qualidade elevada para melhorar o desempenho ambiental do transporte de mercadorias, em especial nas regiões montanhosas*

O transporte ferroviário de mercadorias tem de contribuir mais do que fez até agora para aliviar a pressão ambiental do transporte rodoviário, particularmente em zonas sensíveis como as regiões montanhosas (p.ex. Alpes, Pirinéus). O sistema “eco-ponto” aplicado ao tráfego rodoviário de mercadorias que atravessa os Alpes austríacos está a tentar limitar os impactos ambientais nos vales alpinos. Este regime terminará em 2003, pelo que terão de ser encontradas medidas alternativas para harmonizar as necessidades de protecção do ambiente das zonas montanhosas com as necessidades de circulação de um sistema de transportes eficiente.

<sup>12</sup> COM(2001)370

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, p. 95 e seguintes

A Comunidade já apoia, no âmbito da política das redes transeuropeias, o desenvolvimento de uma nova e importante infra-estrutura ferroviária de travessia dos Alpes (túneis de Mont-Cenis e Brenner). Contudo, a dimensão e o custo dos projectos são muito elevados, sendo de importância vital que os operadores ferroviários possam retirar o máximo benefício desta infra-estrutura futura para os tornar rentáveis. Além disso, estes projectos só estarão concluídos a longo prazo. É, pois, necessário melhorar a infra-estrutura existente (suprimindo os estrangulamentos existentes nas linhas que atravessam os Alpes e nos seus acessos), bem como a qualidade dos serviços nestes eixos, para tornar o caminho-de-ferro mais atractivo relativamente à estrada.

Tanto os Alpes como os Pirinéus constituem um obstáculo natural entre regiões europeias económicas importantes, onde existe um forte crescimento do tráfego. O transporte ferroviário combinado através dos Alpes corresponde a 25% do tráfego total; no caso dos Pirinéus, este valor é muito mais baixo: cerca de 5%. Estes valores mostram que o transporte rodoviário continua a predominar neste tráfego. Por outro lado, os fluxos de tráfego que atravessam estas montanhas prestam-se facilmente ao transporte combinado. A esmagadora maioria é constituída por transportes a longa distância de produtos acabados ou semi-acabados. Como há poucas passagens através das montanhas, o tráfego tende a concentrar-se naturalmente, oferecendo, assim, uma boa oportunidade para os comboios-bloco e os vaivéns.

Já é tempo de melhorar a qualidade do serviço ferroviário, para que este possa utilizar plenamente as suas vantagens competitivas e ambientais para retirar tráfego das estradas.

O problema de qualidade é particularmente crítico em alguns corredores, como a travessia transalpina norte-sul entre a Alemanha, a Áustria e a Itália, onde a falta de locomotivas causa frequentemente enormes atrasos na fronteira. O péssimo desempenho do transporte ferroviário de mercadorias tem graves repercussões nos outros sectores de transportes e, logo, nos impactos ambientais das actividades de transporte nas regiões alpinas. Dado que o transporte rodoviário absorve normalmente os transportes de mercadorias perdidos pelo caminho-de-ferro, os países alpinos como a Áustria, a França e a Suíça são cada vez mais afectados pela poluição atmosférica e pelas emissões sonoras provenientes desse modo de transporte. Estes países exigem medidas urgentes e eficazes para reduzir o número de camiões que atravessam o seu território e transferir o transporte de mercadorias por estrada para outros modos mais benignos para o ambiente, como o caminho-de-ferro.

Um estudo<sup>14</sup> encomendado pela UIRR, Associação Internacional de Transporte Combinado, e co-financiado pela Comissão ao abrigo do seu programa PACT, analisou os problemas de qualidade do transporte combinado baseado no caminho-de-ferro em 8 grandes corredores de transporte europeus, considerando mais de 18 000 circulações anuais de comboios. O estudo pôs claramente em evidência que 2/3 dos problemas de pontualidade são causados por falhas das operações ferroviárias. O relatório apresentou várias recomendações a nível estrutural, institucional e operacional/processual. A principal recomendação em relação às medidas estruturais é de que se abram os mercados de transporte ferroviário de mercadorias para promover a concorrência. A Comissão está inteiramente de acordo com esta conclusão. A política de tarifação da utilização da infra-estrutura de transportes, preconizada pela Comissão com base no princípio do “poluidor-pagador”, só pode ser totalmente eficaz se existir uma alternativa concorrencial ao transporte rodoviário através dos Alpes. Para satisfazer as expectativas, há que assegurar uma capacidade adequada da infra-estrutura ferroviária, investir no material circulante adequado e, acima de tudo, melhorar rapidamente a qualidade dos serviços ferroviários. Uma introdução mais vasta de serviços de transporte por caminho-de-ferro urbano (Rollende Landstraße) pode ser considerada uma solução rápida para os problemas de transportes nos Alpes, mas não é uma estratégia que estimule a substituição de modos de transporte no tráfego a longa distância. Pelo contrário, tende a reforçar a atracção do transporte rodoviário de mercadorias a longa distância.

A Comissão propõe várias medidas para resolver a questão dos impactos ambientais do transporte de mercadorias e a da transferência modal nas regiões de montanha, especialmente na Áustria, como é anunciado no Relatório da Comissão sobre os transportes rodoviários de mercadorias em trânsito pela Áustria (COM(2000) 862, nº 1.6.3):

- O modo como a Europa pretende assegurar um nível elevado de qualidade nos serviços de transporte ferroviário de mercadorias é explicado em pormenor neste capítulo.
- A Comissão tenciona apresentar uma directiva-quadro relativa à tarifação da utilização da infra-estrutura de transportes, incluindo a atribuição de um preço aos efeitos ambientais das actividades de transporte para todos os modos.
- No contexto da política das redes transeuropeias de transportes, a Comissão decidiu intensificar o seu apoio ao desenvolvimento de infra-estruturas ferroviárias transfronteiriças em zonas caracterizadas por obstáculos naturais.
- A Comissão lançou uma rede temática em larga escala “Alpnet”, no âmbito das actividades do Quinto Programa-quadro de Investigação e Desenvolvimento, e em finais de 2002, depois de concluído este exercício, utilizará todos os conhecimentos adquiridos para estimular um aumento do transporte ferroviário no interior e através das montanhas.

---

<sup>14</sup> UIRR (2000), A Quality Strategy for Combined Transport – The beginning of a Transformation, Final report, 21 de Novembro

- O programa Marco Polo, que deve estar operacional em 2003, dará um apoio importante a todas as acções de mercado que contribuam para melhorar a qualidade e o desempenho do transporte ferroviário nestas zonas sensíveis.

***Pontualidade dos comboios UIRR comparada com a hora de chegada programada 1999 – 2001 (em %)***

	Comboios pontuais Atraso =<0,5 h	Comboios atrasados > 0,5 h	Comboios atrasados > 3 h	Comboios atrasados > 24 h
1999	60	40	17	3
2000	48	52	28	5
2001 (1º semestre)	42	58	32	7

Fonte: UIRR (2001)

Uma importante razão para a baixa qualidade é a falta de responsabilidade de cada empresa ferroviária pela boa execução da totalidade do serviço internacional, segundo o modo de cooperação tradicional. Várias iniciativas de qualidade tomadas pelos caminhos-de-ferro<sup>15</sup> mostraram que uma gestão de qualidade rigorosa em corredores específicos pode melhorar significativamente a qualidade. Contudo, as empresas ferroviárias não generalizaram a aplicação dessa gestão de qualidade a todos os serviços nacionais. O objectivo dos caminhos-de-ferro deve ser a recuperação de uma imagem de serviço fiável e de alta qualidade, a fim de competirem eficazmente e absorverem uma quota mais elevada do futuro crescimento previsto do mercado de transporte de mercadorias.

A Comissão espera que a abertura total dos mercados de transporte ferroviário de mercadorias e o conseqüente aumento da concorrência proporcionem os incentivos necessários às empresas ferroviárias para que estas melhorem a qualidade dos seus serviços. Contudo, é provável que a abertura do mercado só mostre efeitos tangíveis a médio prazo, uma vez que o aumento da concorrência será gradual. A curto prazo, devem ser tomadas medidas específicas para melhorar a qualidade de serviço, a fim de restabelecer a confiança dos clientes no transporte ferroviário de mercadorias. O mecanismo de fiscalização do mercado ferroviário criado pela Directiva 2001/12/CE vigiará atentamente o desenvolvimento da qualidade de serviço nos mercados europeus de transporte ferroviário de mercadorias com base em vários indicadores-chave.

<sup>15</sup> Por exemplo, o projecto de qualidade SAPPI GmbH da UIC, em 1999, e vários projectos nacionais

A Comissão propõe três medidas específicas para abordar a questão da qualidade.

i) A Comissão tenciona propor uma alteração da Directiva 2001/14/CE, a fim de permitir que outros candidatos autorizados, para além das empresas ferroviárias, se candidatem aos canais horários ferroviários. Um candidato autorizado no domínio do transporte ferroviário de mercadorias poderia ser, por exemplo, um carregador ou um transitário interessado em utilizar o modo ferroviário para transportar volumes de carga significativos e bastante estáveis, ao longo do tempo. Se o carregador não encontrasse no mercado uma empresa ferroviária que satisfizesse as suas necessidades, poderia candidatar-se ele próprio a um canal horário ferroviário. Isto permitir-lhe-ia conceber e organizar um serviço cuja tracção subcontrataria a uma empresa ferroviária. A inclusão de uma disposição sobre os candidatos autorizados no quadro regulamentar reforçaria significativamente a posição dos clientes do transporte ferroviário de mercadorias face às empresas ferroviárias e contribuiria, deste modo, para melhorar a qualidade de serviço.

ii) A Comissão espera que a indústria ferroviária europeia adopte várias medidas de carácter voluntário para melhorar a estrutura de incentivos à qualidade de serviço. Em especial, as empresas ferroviárias europeias deveriam comprometer-se a incluir sistematicamente compromissos de qualidade de serviço nos contratos celebrados com os clientes, de forma equitativa e não discriminatória. Baseados num acordo entre as empresas ferroviária e os clientes, esses critérios de qualidade incluirão, por exemplo, um serviço regular e fiável, horas de chegada e de partida conformes com o mercado, pontualidade, facturação transparente, etc. (para as empresas ferroviárias) e uma apresentação em tempo útil dos vagões e da carga no ponto de entrega, etc. (para os clientes). Regimes de melhoria do desempenho estabelecidos pelas empresas ferroviárias de forma cooperativa deveriam proporcionar incentivos eficazes para assegurar uma qualidade elevada e responsabilizar todos os parceiros pelos riscos sob o seu controlo. Além disso, as empresas ferroviárias europeias deveriam tomar medidas voluntárias para melhorar o seu modo de funcionamento, em especial nos serviços internacionais, num esforço conjunto com os seus clientes.

iii) Complementarmente, a Comissão tenciona propor um regulamento que estabelecerá os termos de compensação em caso de não cumprimento dos requisitos contratuais do serviço. Este acto jurídico fornecerá incentivos eficazes a ambas as partes, empresa ferroviária e cliente, para assegurarem um nível elevado de qualidade de serviço. Tais incentivos serão definidos de acordo com princípios comuns. Deverão ser financeiros, sob a forma de um regime de compensações ou de um regime de desempenho “bonus/malus”, com uma partilha adequada dos riscos e das recompensas, evitando que sejam dadas recompensas pelo mero cumprimento do que estava contratualmente estabelecido. Os incentivos devem ser aplicáveis a todo o produto e não apenas a partes dele e devem incluir os riscos controláveis pelas empresas ferroviárias e pelos clientes, respectivamente.

Os elementos de uma futura abordagem europeia à qualidade de serviço no transporte ferroviário de mercadorias são desenvolvidos mais aprofundadamente no anexo 1.2.

### *2.1.2. Ultrapassar os obstáculos à entrada nos serviços pan-europeus de transporte ferroviário de mercadorias*

A experiência das tentativas feitas no passado pelas empresas ferroviárias de entrarem no mercado do transporte ferroviário de mercadorias, tanto a nível nacional como a nível internacional, mostrou que os novos operadores, incluindo operadores já existentes fora do seu país de origem, enfrentam uma grande quantidade de obstáculos a essa entrada. Os novos operadores, em especial, têm de gastar uma quantidade considerável de tempo e de recursos para ultrapassarem esses obstáculos, antes de poderem iniciar a prestação de serviços. Eis um exemplo típico: as empresas ferroviárias necessitam de tracção para os seus vagões, mas os novos operadores terão dificuldades em obter a tracção de que necessitam, uma vez que há poucos mercados de locomotivas em segunda mão, ou de aluguer de locomotivas, e os que existem são muito pequenos. Caso obtenham uma locomotiva, o condutor não pode atravessar as fronteiras normalmente, pois as regulamentações nacionais que regem os currículos de formação e as condições de exame são diferentes. A locomotiva tem de estar equipada com um sistema de protecção automática dos comboios (ATP) para obter o certificado de segurança. No entanto, os sistemas ATP são, normalmente, diferentes de país para país e é difícil, em especial para uma pequena empresa ferroviária, comprar um sistema desses e equipar as suas locomotivas com ele, visto não existirem mercados de equipamentos em segunda mão. Além disso, os fornecedores monopolistas cobram preços muito elevados e têm tempos de entrega longos.

Uma vez operacional e após ter recebido um canal horário ferroviário, a empresa ferroviária também necessita de acesso às infra-estruturas de serviço, para obter, por exemplo, corrente de tracção, gásóleo, acesso às estações e aos serviços de manobra, bem como aos serviços de manutenção e reparação. Muitas vezes, existe o risco de que a empresa ferroviária independente não obtenha o serviço a um preço competitivo ou nas mesmas condições que o operador ferroviário nacional.

Um outro desafio para as empresas ferroviárias que queiram realizar serviços internacionais pode ser o trânsito aduaneiro. As empresas ferroviárias nacionais têm tirado partido de um regime de trânsito simplificado específico. Este regime permite, entre outras facilidades, a dispensa de garantia e das formalidades fronteiriças, o que facilita significativamente a prestação de serviços internacionais. Contudo, as condições que as empresas têm de cumprir para poderem ter acesso ao regime simplificado (p.ex. o requisito de que as mercadorias sejam transportadas em cada país por uma empresa ferroviária distinta, a ventilação dos custos de transporte por cada país cujo território é atravessado numa dada operação e a conservação da documentação para inspecção aduaneira num centro contabilístico a criar pela empresa ferroviária em cada país) não podem ser preenchidas, ou apenas poderão sê-lo em condições economicamente irrazoáveis, pelas empresas ferroviárias independentes, ou em operações de transporte em condições de livre acesso. Tais condições estão, assim, a dificultar o desenvolvimento de mercados abertos de transporte ferroviário de mercadorias e a impedir a concorrência.

A fim de reduzir os obstáculos à entrada no mercado, a Comissão propôs três acções concretas:

i) Uma aplicação rápida e coordenada do Sistema Europeu de Gestão de Tráfego Ferroviário (ERTMS) contribuirá para superar o problema de entrada suscitado pelos sistemas ATP nacionais. O sistema ERTMS de controlo-comando poderá assegurar as mesmas funções que estes sistemas. A sua aplicação coordenada também terá a vantagem de reduzir os custos de compatibilização com os sistemas de controlo-comando existentes. A Comissão, em cooperação com o Comité Interoperabilidade, pretende, assim, garantir a elaboração de planos nacionais coerentes de aplicação do ERTMS aos sistemas ferroviários convencionais.

ii) A Comissão considera que um acesso não discriminatório às infra-estruturas de serviço é essencial para fomentar a concorrência nos mercados de transporte ferroviário de mercadorias. As entidades reguladoras terão de desempenhar um papel decisivo neste aspecto. Para que o possam fazer, a Comissão tenciona apresentar uma proposta de alteração da Directiva 2001/14/CE visando reforçar as competências das entidades reguladoras dos caminhos-de-ferro no que respeita a assegurar um acesso não discriminatório aos serviços e às infra-estruturas de serviço.

iii) A Comissão tenciona apresentar propostas em 2002 para definir as condições em que todas as empresas ferroviárias poderão beneficiar das simplificações do regime de trânsito aduaneiro comunitário de uma forma transparente e não discriminatória, tomando devidamente em conta o quadro regulamentar liberalizado do transporte europeu de mercadorias por via-férrea. Isto também promoverá a competitividade do trânsito por via-férrea, em especial através da Suíça.

No anexo 1.3, é desenvolvida uma análise mais pormenorizada dos obstáculos à entrada e das medidas para as ultrapassar.

### *2.1.3. Desenvolver a infra-estrutura para serviços europeus eficientes de transporte ferroviário de mercadorias*

A utilização ineficiente, a falta de interoperabilidade, a baixa prioridade dada ao transporte de mercadorias na atribuição dos canais horários ferroviários, bem como insuficiências técnicas e físicas constituem grandes obstáculos ao desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias na Europa. A fim de promover uma rápida penetração das especificações de interoperabilidade, a Comissão irá estabelecer uma ligação, com o apoio financeiro da Comunidade, aos projectos de infra-estrutura ferroviária transeuropeus, ou seja, introduzirá uma condição de interoperabilidade para o financiamento comunitário. Os gestores da infra-estrutura ferroviária têm de cooperar a nível internacional para assegurarem uma melhor utilização da infra-estrutura existente. Para isso contribuiria uma melhor harmonização dos fluxos de tráfego (lentos e rápidos) aquando da atribuição dos canais horários ferroviários internacionais e nacionais, atribuindo-se simultaneamente a importância devida ao transporte internacional de mercadorias. Para otimizar a rede, a ideia de uma rede básica europeia para serviços de transporte de mercadorias de qualidade elevada deverá ser aprofundada. Esta ideia prevê a utilização da infra-estrutura existente, mas tenta separar, sempre que possível, os diferentes tipos de tráfego, sobretudo de acordo com a velocidade, e dar prioridade às mercadorias em alguns eixos importantes. A harmonização ascendente de alguns

parâmetros de qualidade fundamentais, como o comprimento do comboio, o gabarito de carga e a carga por eixo, no âmbito do processo de interoperabilidade permitiria uma melhoria importante da economia e do desempenho do serviço.

A europeização dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias faz com que as empresas ferroviárias competitivas e os gestores da infra-estrutura tenham maior necessidade de um intercâmbio de dados e de sistemas de informação eficientes (designadamente para a gestão da frota, o estabelecimento de horários, o acompanhamento e a localização, as relações com os clientes, etc.). Embora existam sistemas de informação nacionais, surgem problemas quando se trata do tráfego internacional. Os protocolos que definem o formato dos dados e as interfaces de rede geralmente não são compatíveis. Para procurar resolver os aspectos técnicos dos sistemas de informação interoperáveis, a Comissão mandou a AEIF para desenvolver rapidamente as especificações técnicas de um sistema europeu de intercâmbio de dados ferroviários, no âmbito do processo de interoperabilidade para o sistema ferroviário convencional. Quanto ao aspecto operacional, a Comissão encoraja o sector empresarial (p.ex. empresas ferroviárias, integradores logísticos, ou transitários) a tomar a iniciativa de criar uma plataforma de intercâmbio de dados gerida comercialmente, assim que a especificação técnica relativa às aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias estiver disponível. Para implementar esse conceito, que promove a transferência intermodal, o sector pode pedir apoio comunitário ao abrigo do futuro Programa Marco Polo.

O anexo 1.4 fornece mais pormenores sobre as medidas previstas para melhorar a infra-estrutura europeia para o transporte ferroviário de mercadorias.

#### *2.1.4. Melhorar o desempenho ambiental do transporte ferroviário de mercadorias de modo a que este contribua para a mobilidade sustentável*

O caminho-de-ferro é um modo de transporte relativamente benigno para o ambiente. Contudo, o transporte ferroviário de mercadorias deve melhorar o seu desempenho em termos de emissões sonoras e de emissões das locomotivas diesel, para não ser ultrapassado por outros modos, tais como o transporte rodoviário, que tem vindo a fazer progressos significativos no seu desempenho ambiental. Vagões de mercadorias ruidosos, que acordam os habitantes das cidades quando as atravessam de noite, e locomotivas diesel fumarentas são o alvo das críticas de uma população europeia cada vez mais atenta às questões ambientais.

A Comissão tenciona abordar o problema do ruído, no caso do novo material circulante de transporte de mercadorias, através da fixação de valores-limite ambiciosos para as emissões sonoras, no âmbito do processo de interoperabilidade. Na determinação desses valores, a Comissão também terá em conta a eficiência económica. A fim de explorar as potencialidades de redução das emissões atmosféricas das locomotivas diesel, a Comissão proporá a alteração da Directiva 97/68/CE relativa às emissões dos motores de combustão interna, de modo a incluir as locomotivas diesel (baixa potência) utilizadas nos caminhos-de-ferro e estabelecer valores-limite de emissão economicamente eficientes mas ousados. As emissões das locomotivas diesel de alta potência utilizadas nos transportes

ferroviários serão resolvidas através da fixação de valores-limite, no âmbito do processo de interoperabilidade dos caminhos-de-ferro convencionais. Os Estados-Membros são encorajados a combinar a abordagem baseada em valores-limite, que define um nível mínimo de redução, com a utilização de um instrumento económico, por exemplo uma tarifa de utilização da infra-estrutura baseada nas emissões, a fim de se atingir níveis de redução mais altos, se desejados.

É, no entanto, essencial para uma política eficaz de redução do ruído emitido pelo transporte ferroviário de mercadorias que também se tomem medidas em relação à frota existente, em especial porque os ciclos de investimento do material circulante são particularmente longos. A Comissão encetará um diálogo com o sector para analisar opções economicamente eficientes, incluindo a adopção por este último de medidas voluntárias de redução do ruído do material circulante (p.ex. através da substituição dos calços do freio de ferro por outros compósitos, menos ruidosos) e de redução das emissões atmosféricas das locomotivas diesel (p.ex. através da reconversão ou da optimização ex-post das locomotivas).

As medidas ambientais aplicáveis ao tráfego ferroviário de mercadorias europeu são desenvolvidas em pormenor no anexo 1.5.

## **2.2.Desenvolver transportes internacionais de passageiros de qualidade elevada**

A prestação activa de serviços de transporte de passageiros de qualidade elevada será uma das melhores maneiras de conseguir uma transferência modal do transporte rodoviário e aéreo para o transporte ferroviário e de contribuir para os objectivos consignados na política comum de transportes e no Livro Branco. Para obter esta transferência, será necessário ter uma análise e um entendimento comuns dos problemas verificados na prestação de serviços de transporte de passageiros, e desenvolver e aplicar medidas que abordem estes problemas e os resolvam. Para a Comissão, não se trata de um problema novo. Na verdade, a Comissão recebeu, e continua a receber, muitas queixas e pedidos de cidadãos individuais e de grupos de interesses para se debruçar sobre os problemas existentes neste sector e elaborar propostas destinadas a melhorar os actuais níveis de serviço. As queixas e sugestões variam, mas a maioria refere-se à pontualidade dos serviços; à disponibilidade de informações sobre as tarifas, os horários e os atrasos; à acessibilidade dos comboios para pessoas com mobilidade reduzida, ou para aquelas que viajam com as suas bicicletas. As condições de saúde e segurança em viagem, bem como nos comboios e nas estações, são frequentemente mencionadas nas queixas dirigidas à Comissão. Por último, os procedimentos de tratamento das reclamações relativas aos níveis de serviço insuficientes ou a contratos injustos, bem como a falta de envolvimento dos utentes nos processos de consulta sobre os horários e a abertura ou o encerramento de serviços, ou de linhas inteiras, têm sido citados por diversas organizações de utentes.

Isto leva a Comissão a considerar dois aspectos para melhorar a situação. Em primeiro lugar, a introdução de uma concorrência regulada nos serviços nacionais e internacionais de transporte de passageiros e, em segundo lugar, a afirmação dos direitos dos passageiros. No anexo 2 da presente Comunicação, apresenta-se uma descrição

pormenorizada da actual situação dos serviços internacionais de transporte de passageiros, o quadro jurídico comunitário existente e as novas propostas. A descrição da situação actual contou com o contributo substancial de um estudo realizado pela OGM-consultants e de uma audição das organizações de utentes e passageiros organizada pela Comissão, em Bruxelas, em 15 de Outubro de 2001.

### *2.2.1. Razões para uma abertura progressiva do mercado*

Em primeiro lugar, a presente situação jurídica prevê a concessão de direitos de acesso a agrupamentos internacionais. A Directiva 91/440/CE concede direitos de acesso aos agrupamentos internacionais que prestem serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros. Nos termos da Directiva 95/18/CE, uma empresa ferroviária licenciada pode requerer uma licença num Estado-Membro e constituir um agrupamento com outra empresa ferroviária licenciada, ou mesmo com uma filial.

Em segundo lugar, a experiência já adquirida nos Estados-Membros mostra que a concorrência regulada está associada a serviços de transporte ferroviário de passageiros mais eficientes e atractivos. A Suécia e o Reino Unido, os dois Estados que mais recorreram à concorrência regulada, também são os Estados onde o tráfego ferroviário de passageiros cresceu mais rapidamente desde meados da década de 1990. Outros Estados-Membros que utilizaram a concorrência regulada em menor escala nos serviços regionais – incluindo a Alemanha, Portugal e os Países Baixos – também referem bons resultados.

Por estas razões, a Comissão adoptou em 2000 uma proposta de Regulamento<sup>16</sup> sobre o serviço público no sector dos transportes públicos. Nela se diz que, em quase todos os casos, a compensação financeira ou os direitos exclusivos de exploração de serviços de transporte de passageiros por via-férrea devem ser concedidos através da concorrência regulada. Esta proposta está a ser actualmente analisada pelo Conselho e o Parlamento Europeu. Ela não só conduzirá a um melhor serviço ferroviário, como também reduzirá substancialmente o risco de que os actuais subsídios e direitos exclusivos ao dispor dos operadores ferroviários sejam postos em causa e revogados pelas disposições do direito da concorrência comunitário.

As disposições desta proposta de Regulamento são aplicáveis tanto aos serviços nacionais como aos internacionais. Porém, um estudo sobre o desenvolvimento dos mercados internacionais de transporte de passageiros por via-férrea, efectuado pela OGM<sup>17</sup>, revelou que há uma ideia muito difundida de que os serviços ferroviários internacionais não recebem compensações financeiras nem estão protegidos por direitos exclusivos. Esta avaliação terá de ser reexaminada a seguir à adopção da proposta de Regulamento.

---

<sup>16</sup> [COM\(2000\)0007](#) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à acção dos Estados-membros em matéria de obrigações de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público no sector do transporte de passageiros por via férrea, estrada e via navegável interior (apresentada pela Comissão), JO C365E, 19 de Dezembro de 2000, p. 169.

<sup>17</sup> Estudo OGM sobre o desenvolvimento dos mercados e da política relativos ao transporte ferroviário (internacional) de passageiros, a publicar em 2002

À luz desta situação, é adequado considerar as opções disponíveis para uma abertura significativa do mercado de serviços internacionais de transporte de passageiros por via-férrea.

A análise aprofundada da estrutura e da dimensão do mercado de serviços internacionais de transporte de passageiros, feita no estudo OGM, permite identificar 5 segmentos com características distintas e virados para utilizadores diferentes. O primeiro segmento é constituído pelos serviços regionais transfronteiriços, para passageiros pendulares ou viagens turísticas, que não excedem 80-90 km. Estes serviços servem principalmente os cidadãos que vivem em zonas fronteiriças de um Estado-Membro e trabalham noutra Estado-Membro. Os serviços intercidades a longa distância inserem-se no segundo segmento. Este tipo de serviços é o mais conhecido, juntamente com os serviços internacionais de alta velocidade, servindo principalmente os mercados de viagens profissionais ou de lazer. O segmento dos serviços de alta velocidade só teve início com a introdução de linhas dedicadas de alta velocidade. É um segmento que teve muito êxito na obtenção de uma transferência modal. O melhor exemplo disto é a forte substituição das viagens aéreas e de automóvel por viagens de comboio, na ligação Bruxelas-Paris. Um quarto segmento é constituído pelos chamados nichos regulares: comboios nocturnos e comboios "auto-couchettes", que têm grande importância para o mercado das viagens de lazer. Por último, é de mencionar o mercado de serviços ocasionais, que consiste em serviços sazonais para as zonas de desportos de Inverno ou para as estâncias balneares costeiras.

Para além das possibilidades de abertura do mercado oferecidas pela actual Directiva 91/440/CE e pelo Regulamento relativo às obrigações de serviço público, as medidas complementares de reforço dos serviços de transporte de passageiros por via-férrea serão mais eficientes quando forem implementadas as estruturas regulamentares previstas pelas directivas do pacote infra-estruturas<sup>18</sup>. Esse reforço poderia ser alcançado através das seguintes medidas:

- A primeira consiste na abertura total do mercado dos nichos regulares, como os comboios nocturnos e os comboios "auto-couchettes", com a possibilidade de cabotagem, bem como dos serviços ocasionais. O serviço nocturno Paris-Viena, por exemplo, tem muitos viajantes nacionais sem os quais este serviço não poderia ser gerido com lucro. Este segmento de mercado é muito limitado: menos de 20% dos serviços internacionais são serviços nocturnos, muitos dos quais não permitem passageiros nacionais. Os operadores privados que contratam pessoal e alugam equipamentos para o serviço ao operador histórico já efectuem serviços ocasionais;
- Uma segunda medida tendente a uma maior abertura do mercado é a abertura total dos serviços internacionais, incluindo os de longa distância e de alta velocidade, sem cabotagem. Os serviços de alta velocidade entre Bruxelas, Paris e Londres são um bom

---

<sup>18</sup> Directivas 2001/12, 2001/13 e 2001/14 de 26 de Fevereiro de 2001, JO L 75 de 15 de Março de 2001

exemplo deste segmento: a percentagem de passageiros nacionais nestes serviços é extremamente pequena;

- A última medida do processo de abertura do mercado poderia ser, depois, a abertura total do mercado para todos os serviços internacionais, com a possibilidade de cabotagem – pelo menos nos casos em que isto não prejudique a eficácia dos direitos exclusivos concedidos a seguir à introdução da concorrência regulada pelo Regulamento relativo ao serviço público nos transportes públicos.

A questão da disponibilidade e do acesso equitativo dos novos operadores ao material circulante também deverá ser examinada noutras medidas que devem ser consideradas para garantir um acesso equitativo ao mercado. A Comissão analisará melhor todas estas questões, com vista à apresentação de propostas, consoante seja necessário.

### *2.2.2. Melhorar os direitos dos passageiros*

Tal como foi anunciado no Livro Branco, a Comissão tenciona propor, em 2003, um Regulamento relativo aos direitos dos passageiros, que incluirá disposições para assegurar cláusulas e condições equitativas nos contratos e a sua transparência; a consulta dos consumidores; o tratamento das reclamações e a resolução extrajudicial de conflitos, bem como compensação e assistência em caso de atraso, cancelamento, perda de ligações e desrespeito pelas reservas de lugares. A maior disponibilidade de informações sob a forma electrónica sobre as tarifas, os bilhetes, os horários e os serviços será igualmente focada.

Neste contexto, a Comissão analisará as ligações entre as viagens ferroviárias nacionais e internacionais, tendo em vista determinar se, e em que medida, os direitos dos utentes das viagens ferroviárias internacionais e nacionais podem ser separados, na prática. Os efeitos da proposta de Regulamento relativo aos direitos dos consumidores nos países candidatos também serão analisados.

A Comissão examinará igualmente os argumentos favoráveis à adopção de legislação que obrigue os operadores de transportes a oferecer aos passageiros níveis mínimos de integração dos serviços.

O sector ferroviário, nomeadamente os operadores e os fabricantes, serão incentivados a melhorar os níveis de serviço mediante o fornecimento de uma melhor informação, sob forma electrónica, a respeito das tarifas, dos bilhetes e dos horários. Serão igualmente incentivados a melhorar a qualidade e a segurança nos serviços internacionais e nas estações, fornecendo material circulante seguro, confortável e acessível para estes serviços.

Os operadores ferroviários serão, em especial, encorajados a desenvolver uma “Carta” voluntária sobre a qualidade de serviço, que inclua questões como a pontualidade, a prestação de informações sob forma electrónica, a acessibilidade para grupos com necessidades especiais, como as pessoas com mobilidade reduzida ou aquelas que viajam com as suas bicicletas, e a protecção dos não fumadores.

Além disso, a Comissão promoverá a criação de uma plataforma europeia de organizações de transporte de passageiros por via-férrea, que as empresas ferroviárias poderão consultar e com a qual poderão negociar, plataforma essa que participará na instituição de inquéritos regulares à satisfação dos utentes.

\*\*\*

**Lista de medidas anunciadas no Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»<sup>19</sup> e apresentadas na Parte 2: “Formas de dinamizar o mercado ferroviário e melhorar a qualidade: acções futuras”**

<p><u>Medida n°1</u></p> <p>A Comissão Europeia tenciona propor medidas jurídicas e sugerir acções voluntárias complementares para assegurar um sistema global de incentivos de qualidade.</p>	<p><u>2002</u></p>
<p><u>Medida n°2</u></p> <p>Alargamento do domínio de aplicação do conceito de «candidato» definido na Directiva 2001/14/CE, a fim de permitir que um maior número de intervenientes reserve capacidades na infra-estrutura ferroviária.</p>	<p><u>2003 / 2005</u></p>
<p><u>Medida n°3</u></p> <p>Alteração da Directiva 2001/14/CE tendo em vista estender as competências das entidades reguladoras previstas no seu artigo 30º aos serviços fornecidos às empresas ferroviárias, a fim de garantir um acesso não discriminatório a tais serviços.</p>	
<p><u>Medida n°4</u></p> <p>Estabelecer um plano europeu de aplicação do sistema de gestão de tráfego (ERTMS).</p>	<p><u>2002</u></p>
<p><u>Medida n°5</u></p> <p>A Comissão pretende apresentar uma proposta de definição das condições em que as empresas ferroviárias podem beneficiar da simplificação do regime de trânsito aduaneiro comunitário, no âmbito da revisão dos trâmites de trânsito ferroviário.</p>	<p><u>2002</u></p>
<p><u>Medida n°6</u></p> <p>A Comissão proporá medidas para reduzir as emissões sonoras dos vagões de mercadorias novos.</p>	<p><u>2003 / 2005</u></p>

<sup>19</sup> COM(2001)370

<p><u>Medida n°7</u></p> <p>A Comissão proporá medidas para reduzir as emissões atmosféricas das locomotivas diesel novas.</p>	
<p><u>Medida n°8</u></p> <p>A Comissão encetará um diálogo com o sector para que este aplique medidas voluntárias de redução do ruído e das emissões atmosféricas da frota existente.</p>	<u>2003 / 2005</u>
<p><u>Medida n° 9</u></p> <p>A Comissão proporá a abertura gradual do mercado internacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.</p>	
<p><u>Medida n° 10</u></p> <p>A Comissão proporá a promoção activa dos actuais direitos dos passageiros nos transportes públicos e proporá um regulamento que reforce os direitos dos passageiros.</p>	<u>2002</u>

## **1. ANEXO 1: LINHAS DE ACÇÃO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE MERCADORIAS EUROPEU**

### **1.1. Progressos e insuficiências do mercado de transporte de mercadorias por via-férrea**

Em consequência de os mercados estarem nacionalmente organizados, o transporte ferroviário de mercadorias pode ser caracterizado como um sector muito fragmentado, com técnicas de exploração muitas vezes desactualizadas e equipamentos incompatíveis. Iguamente desactualizados e incompatíveis são, em grande medida, os sistemas de TI, quando existem. É frequente este modo de transporte não conseguir dar resposta às necessidades dos clientes e prestar serviços não competitivos, em especial no transporte internacional. Muitas vezes, as empresas ferroviárias não conseguem dizer aos clientes onde estão os seus carregamentos e os serviços são espantosamente falíveis. O transporte ferroviário de mercadorias, não obstante alguns exemplos positivos não é, globalmente, um exemplo que os outros modos devam seguir. É claro que os valores globais ocultam desempenhos diferenciados, quer entre diversos segmentos do mercado ferroviário, quer entre diversas empresas que operam nesse mercado<sup>20</sup>.

O tráfego ferroviário de mercadorias era basicamente constituído pelo transporte em vagões. Os serviços de transporte em vagões das empresas ferroviárias competem com o transporte rodoviário de mercadorias no mercado dos carregamentos pequenos e médios de valor elevado. Este segmento do mercado de transporte de mercadorias apresenta uma taxa de crescimento particularmente dinâmica e espera-se que assim continue no futuro. Contudo, os serviços de transporte em vagões não são competitivos por várias razões (designadamente, o elevado custo dos serviços de encaminhamento e entrega no término da produção, a falta de fiabilidade, a não concentração dos clientes, a inadequação do material circulante, a não informação dos clientes sobre a localização dos vagões, etc.). Em consequência, a sua importância relativa diminuiu consideravelmente, em especial nas últimas quatro décadas. Ainda na década de 1980, o tráfego de vagões de mercadorias na UE representava quase 45% do tráfego de transporte ferroviário de mercadorias. Em finais da década de 1990, a sua quota tinha diminuído para cerca de 35%.

Algumas empresas ferroviárias estão a abandonar os pequenos clientes e a reduzir o número de linhas de serviço e estações servidas pelo seu sistema de transporte em vagões, com o objectivo de diminuir os custos. Uma redução dos volumes de tráfego e das linhas de serviço dos clientes afecta negativamente a economia do sistema e, logo, a sua competitividade em termos de custos. Este segmento necessita claramente que os intervenientes no mercado desenvolvam uma nova visão europeia e que se criem

---

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (2001), Dossier n°2 Le fret ferroviaire en Europe, Outubro

condições estruturais mais adequadas para melhorar o seu desempenho no mercado dos transportes.

Muitas empresas ferroviárias viram no transporte combinado uma solução para os problemas tradicionais das operações de transporte em vagões. Houve uma tendência para criar organizações autónomas de transporte combinado no interior das empresas ferroviárias (que frequentemente vendiam espaço nos comboios a terceiros, para a venda a retalho aos utentes). Contudo, a mudança de modo inerente gera custos adicionais, que não podem ser compensados em operações de transporte ferroviário de curta distância. Além disso, os volumes que podem ser transportados por cada unidade são inferiores aos que transportados pelos vagões modernos, limitando a adequação das soluções de transporte combinado para o tráfego a granel, em especial para o tráfego de baixo valor. O maior êxito da intermodalidade não foi a suplantação do tráfego de vagões de mercadorias, mas sim um tráfego inteiramente novo, de e para os portos, estimulado pelo crescimento contínuo do tráfego de contentores de alto mar. Esse novo tráfego apresenta taxas de crescimento constantes e não é penalizado pela transferência modal para a estrada à saída do porto.

As operações dos comboios de mercadorias adequam-se bem ao caminho-de-ferro, sendo neste sector do mercado que o caminho-de-ferro tem tido melhor desempenho nas últimas décadas, na medida em que compreende actualmente quase dois terços do tráfego ferroviário de mercadorias. Estes serviços têm custos totais de exploração inferiores aos serviços equivalentes de transporte em vagões ou intermodais e, em regra, oferecem tempos de trânsito mais rápidos e mais fiáveis. É também neste segmento que os novos operadores – em geral, empresas ferroviárias independentes – se tentam posicionar normalmente.

Evidentemente que o mercado de transporte de mercadorias não é homogêneo. Os diversos sectores têm necessidades substancialmente diferentes no que respeita, por exemplo, ao preço, à velocidade, à fiabilidade e à pontualidade. A economia do transporte da carga para o destino final implica que, na grande maioria das situações, pelo menos parte da viagem seja efectuada por estrada. A economia do transporte ferroviário de mercadorias parece indicar que os carregamentos maiores, em distâncias mais longas, devem ser relativamente mais vantajosos para este modo de transporte. Contudo, o nível das taxas de utilização da infra-estrutura afecta, em grande medida, a capacidade das empresas ferroviárias para competirem com o transporte rodoviário. Com taxas de utilização da infra-estrutura baixas, baseadas num custo social marginal, o ponto de equilíbrio entre a estrada e o caminho-de-ferro corresponde a uma distância de cerca de 450 km para um vagão de mercadorias, no tráfego internacional. Com taxas de utilização da infra-estrutura elevadas, que cubram os custos totais, o ponto de equilíbrio ronda os 700 km<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Nellidal/Troche/Wajsman (1999) How the railways should solve Europe's transportation headaches, Centro de Investigação e Ensino de Engenharia Ferroviária, Estocolmo

A capacidade do sector para competir nos vários segmentos de mercado será influenciada por muitos factores. Uma gestão e uma compreensão efectivas dos custos e dos factores que lhes estão subjacentes, associadas a medidas para controlar e reduzir os custos, são requisitos primordiais para que os serviços de transporte ferroviário de mercadorias possam ser competitivos.

Factores que contribuem para o mau desempenho do transporte ferroviário de mercadorias:

i) As empresas ferroviárias não estão frequentemente em sintonia com os requisitos de qualidade dos clientes, em termos de rapidez, fiabilidade (p.ex. para garantir a entrega no momento exacto) e outras características de serviço, como os serviços de valor acrescentado complementares (p.ex. embalagem, armazenamento, distribuição, informação dos clientes, etc.). A pontualidade dos comboios explorados pelo transporte combinado nos principais corredores europeus, por exemplo, deteriorou-se fortemente nos últimos anos. Em 1999, apenas 60% dos comboios chegaram a tempo (ou seja, sofreram atrasos inferiores a 30 minutos)<sup>22</sup>. No 1º semestre de 2001, a percentagem de comboios pontuais baixou ainda mais, para 42%. O problema de qualidade é particularmente agudo em alguns corredores da travessia transalpina norte-sul, entre a Alemanha, a Áustria e a Itália, onde a falta de locomotivas provoca frequentemente enormes atrasos na fronteira.

ii) Os preços dos serviços também não são, muitas vezes, competitivos e variam significativamente de operador para operador. Estudos de caso sobre o transporte de produtos petroquímicos, que comparavam os preços das empresas ferroviárias nacionais com os dos novos operadores, revelam que os preços das companhias de caminhos-de-ferro nacionais podem atingir o dobro dos cobrados pelas novas empresas para o mesmo tipo de serviço, exigindo recursos semelhantes<sup>23</sup>.

iii) As ineficiências no funcionamento, na utilização do material circulante e da infra-estrutura ainda constituem um obstáculo importante para o sector ferroviário. De acordo com as conclusões de um projecto de investigação comunitário<sup>24</sup>, poderiam realizar-se economias potenciais nos custos (isto é, cerca de 25% dos custos totais actuais, ou 15 milhares de milhões ao ano), se todos os intervenientes fossem tão eficientes como o melhor de entre eles. Deste montante, um terço poderia ser atribuído ao funcionamento dos serviços e dois terços ao funcionamento das infra-estruturas. Os consultores da Mercer<sup>25</sup> estimaram as economias potenciais decorrentes de uma melhor utilização do material circulante e do pessoal incluindo um potencial para aumentar as cargas por vagão em 30%, reduzir os custos de manutenção por vagão em 40%, aumentar

---

<sup>22</sup> Carta da UIRR à Comissária Loyola de Palacio, datada de 29 de Agosto de 2001

<sup>23</sup> IG&H Management Consultants (2001), EPCA Rail Benchmarking study, 30 de Outubro

<sup>24</sup> Halcrow Fox (1999), Profitability of rail Transport and Adaptability of railways (PRORATA), Projecto financiado pela Comissão Europeia ao abrigo do 4º Programa-quadro de investigação no domínio dos transportes

<sup>25</sup> Reinhardt M./D. Schneiderbauer/M. Kadar (1998), Levers of Value Creation for Freight Railways, Mercer on Transport, Volume VI, Número 2

a produtividade das locomotivas em 25% e aumentar a produtividade do pessoal de bordo em 15%. É claro que algumas empresas ferroviárias fizeram esforços consideráveis, nos últimos anos, para concretizar este potencial. No entanto, ainda há muito caminho a percorrer até o realizar cabalmente.

iv) Ainda há muito pouca concorrência nos mercados nacionais e internacionais de transporte ferroviário de mercadorias. Embora a legislação nacional permita a concorrência em alguns países, ainda são muito poucas as empresas que estão de facto a concorrer com as empresas ferroviárias nacionais. A sua quota de mercado raramente é superior a dois pontos percentuais. De acordo com a actual legislação europeia, os agrupamentos internacionais e os operadores de transporte combinado podem prestar serviços internacionais em regime de livre acesso mas, na prática, há muito poucos exemplos desse tipo de serviços. Devido à reduzida quota de mercado dos concorrentes comparativamente aos transportadores ferroviários nacionais, o mercado proporciona pouco incentivo para que a inovação e a produtividade aumentem.

v) As companhias de caminhos-de-ferro nacionais ou os gestores da infra-estrutura – muitas vezes a pedido dos governos dos Estados-Membros – têm utilizado regras de prioridade para determinar a utilização da infra-estrutura ferroviária. Estas regras favorecem normalmente os serviços de transporte de passageiros em relação aos serviços de transporte de mercadorias e variam consoante os países. Em consequência, os serviços de transporte ferroviário de mercadorias são mais lentos, menos fiáveis e há uma menor utilização das capacidades. Este facto torna desejável um debate a nível europeu para dar maior coerência às regras de prioridade existentes e torná-las menos contrárias ao transporte de mercadorias.

vi) As taxas de utilização da infra-estrutura representam uma proporção significativa dos custos globais de produção dos caminhos-de-ferro. Essa proporção depende do nível de utilização da infra-estrutura e do tipo de serviço mas, com realismo, pode atingir cerca de 30%. Um bom entendimento e a correcta imputação destes custos são essenciais para assegurar a tomada de decisões racionais sobre o funcionamento dos serviços. É importante que isto seja feito de forma a que os preços não afastem o tráfego marginal da infra-estrutura.

vii) Nos casos em que os comboios transitam da rede de um gestor da infra-estrutura para outro, se troquem comboios entre duas empresas ferroviárias, ou estejam envolvidas autoridades de controlo (designadamente, segurança, alfândegas), é provável que haja necessidade de intercâmbio electrónico de dados. Essas necessidades de dados podem aumentar com o aumento das empresas ferroviárias que prestam serviços, mas em qualquer dos casos os actuais sistemas de transferência de dados baseados em papel não se adequam às necessidades do século XXI, sendo causa de atrasos e serviços pouco fiáveis.

viii) As limitações em termos de capacidade podem constituir uma ameaça para o desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias. Mesmo com taxas de crescimento moderadas, essa situação surgirá sempre que, em algumas partes da infra-estrutura ferroviária, deixe de ser possível encontrar uma capacidade comercialmente

atractiva, mesmo depois de se terem tomado algumas medidas de reorganização do tráfego.

ix) A competitividade do transporte ferroviário de mercadorias é, em certa medida, afectada pelo desequilíbrio das condições estruturais intermodais. A ausência de um quadro tarifário coerente e global para a utilização da infra-estrutura e a não internalização dos custos externos noutros sectores, como o do transporte rodoviário de mercadorias, causa alguma distorção da concorrência entre os modos. Acresce que o transporte ferroviário de mercadorias é posto numa posição desvantajosa pela insuficiente aplicação da legislação social noutros sectores, como o do transporte rodoviário.

### **1.2.A deterioração alarmante do desempenho e da qualidade do transporte ferroviário de mercadorias**

De acordo com os inquéritos aos clientes<sup>26</sup> a competitividade dos caminhos-de-ferro europeus é afectada por vários problemas, como os preços não competitivos, taxas de atraso inaceitáveis, falta de orientação dos clientes e, muita vezes, inexistência de informações disponíveis sobre o paradeiro dos vagões e da carga. No entanto, a principal razão para a insatisfação dos clientes com os serviços de transporte ferroviário de mercadorias é a qualidade de serviço medíocre, e com tendência a piorar, especialmente no caso dos serviços internacionais. De acordo com as estimativas do Grupo Symonds, a velocidade comercial média destes serviços, nos principais corredores norte-sul e leste-oeste, ronda normalmente os 20 km/h na Europa<sup>27</sup>. A pontualidade e a fiabilidade do serviço também estão longe de ser satisfatórias.

Em 1999, apenas 60% dos comboios de transporte combinado foram pontuais (ou seja, sofreram atrasos inferiores a 30 minutos). No primeiro semestre de 2001, a percentagem de comboios pontuais diminuiu ainda mais, para 42%. O problema de qualidade é particularmente agudo em alguns corredores, como a travessia transalpina norte-sul entre a Alemanha, a Áustria e a Itália, onde a falta de locomotivas causa frequentemente enormes atrasos na fronteira.

A má qualidade de serviço gera custos significativos para as empresas ferroviárias. Estima-se, por exemplo, que o fraco desempenho das operações internacionais de transporte combinado baseadas no caminho-de-ferro, patrocinadas pela UIRR, causou um custo total de 41 milhões de euros em 1999<sup>28</sup> (incluindo a ineficiência na utilização do activo, as reclamações dos operadores de transporte combinado e os lucros sobre o volume de negócios perdido).<sup>29</sup> Afirma-se, por vezes, que esta situação é satisfatória desde que os clientes tenham uma alternativa, podendo recorrer, por exemplo, a um transportador rodoviário. De uma perspectiva política mais ampla, todavia, isto não é

---

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, p. 95 ff

<sup>27</sup> Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, p. 43

<sup>28</sup> Esta soma corresponde a cerca de 6% das receitas internacionais totais da UIRR, de aproximadamente 650 milhões de euros.

<sup>29</sup> UIRR/Booz Allen & Hamilton (2000), A Quality Strategy for Combined Transport, The beginning of a transformation, relatório final, 21 de Novembro, p. 40

aceitável, pois o mau desempenho de uma empresa ferroviária dominante resulta em encargos adicionais para a sociedade.

É essencial para o futuro do transporte ferroviário de mercadorias que se adopte um conjunto de medidas coerentes, tendentes a introduzir incentivos para uma prestação de serviços de elevada qualidade nas relações comerciais entre as empresas ferroviárias, e destas com os outros intervenientes no mercado, como os clientes e os gestores da infra-estrutura. Para este efeito, a Comissão propõe uma abordagem europeia global à qualidade de serviço no transporte ferroviário de mercadorias, dirigida às empresas ferroviárias, aos gestores da infra-estrutura e aos clientes do transporte ferroviário de mercadorias.

A Directiva 2001/14/CE exige o estabelecimento de regimes de melhoria do desempenho que responsabilizem os gestores de infra-estruturas e as empresas ferroviárias pela qualidade dos seus serviços e contribuam para a utilização eficiente da rede ferroviária. Esses incentivos têm de ser alargados a todos os prestadores de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias. Na ausência de um nível de concorrência suficiente, esse regime obrigatório baseado num diploma legal forneceria incentivos para a melhoria do desempenho das operações europeias de transporte ferroviário de mercadorias. Algumas empresas ferroviárias já concordaram em assinar contratos de desempenho com os seus clientes, em relação a serviços nacionais<sup>30</sup>. Contudo, em muitos países isto ainda não acontece. Foram muito poucos os contratos de desempenho celebrados em relação aos serviços internacionais de transporte de mercadorias.

Alternativamente, a Comunidade poderá adoptar uma abordagem baseada em compensações e determinar, através da legislação comunitária, as condições e o nível dos pagamentos compensatórios em caso de não cumprimento das obrigações de serviço.

A Comissão Europeia tenciona propor medidas jurídicas e sugerir acções voluntárias complementares para estabelecer um sistema global de incentivos da qualidade.

**Esta abordagem europeia à qualidade de serviço do transporte ferroviário de mercadorias é composta por 5 elementos:**

1) Vigilância da qualidade de serviço ferroviário

O Regime de Vigilância do Mercado Ferroviário (Rail Market Monitoring Scheme – RMMS) acompanhará a aplicação desta abordagem europeia à qualidade de serviço do transporte ferroviário de mercadorias com o auxílio de indicadores adequados, que irá recolher. Se esta abordagem se revelar inviável, a Comunidade legislará de modo a estabelecer indicadores para o serviço de transporte ferroviário de mercadorias.

2) Compromissos contratuais voluntários em matéria de qualidade

---

<sup>30</sup> Principalmente para operações de transporte combinado mas também no caso de alguns grandes clientes.

As empresas ferroviárias europeias comprometem-se a incluir sistematicamente obrigações de qualidade de serviço nos seus contratos com os clientes, de forma equitativa e não discriminatória. Com base num entendimento comum entre as empresas ferroviárias e os clientes, os critérios de qualidade contratuais incluirão, pelo menos:

Para as empresas ferroviárias:

- um horário bem definido das partidas e chegadas (obrigatório)
- pontualidade (obrigatório)
- clara responsabilidade em relação ao cliente por toda a cadeia de transporte (obrigatória)
- transporte seguro e isento de danos (obrigatório)
- fornecimento de informações adequadas e oportunas ao cliente (obrigatório)
- serviço regular e fiável (obrigatório)
- horários de transporte conformes com o mercado (opcional)
- tempo de partidas e chegadas conforme com o mercado (opcional)
- facturação transparente (opcional)
- material circulante adequado e limpo; fornecimento oportuno do material circulante (opcional)

Para os clientes:

- apresentação pontual dos vagões e da carga no ponto de entrega (obrigatório)
- documentação apropriada e apresentada em tempo útil (obrigatório)
- aviso o mais cedo possível às empresas ferroviárias de quaisquer atrasos ou alterações (opcional)
- entrega da carga sob a forma e com a embalagem combinada entre as partes (opcional)

3) Incentivos juridicamente vinculativos para assegurar um nível elevado de qualidade de serviço

As obrigações contratuais serão complementadas por incentivos juridicamente vinculativos para ambas as partes no sentido de assegurarem um nível elevado de qualidade de serviço. Tais incentivos devem ser definidos de acordo com princípios comuns. Devem ser financeiros, sob a forma de um regime de compensação, ou de um regime de desempenho “bonus/malus”, com uma partilha adequada dos riscos e das

compensações, evitando as recompensas pelo mero cumprimento do que estava contratado. Os incentivos devem ser aplicáveis a todo o produto, e não apenas a partes dele, e devem incluir os riscos controláveis pelas empresas ferroviárias e pelos clientes, respectivamente. Um regime de desempenho “bonus/malus” deverá ser conceptualmente compatível com o regime de desempenho entre as empresas ferroviárias e os gestores da infra-estrutura, a instituir em conformidade com a Directiva 2001/14/CE, a fim de imputar os riscos adequadamente e de forma equitativa.

#### 4) Regimes de desempenho voluntários entre empresas ferroviárias cooperantes

As empresas ferroviárias europeias devem comprometer-se a instituir um regime de desempenho entre elas, no caso de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias prestados em cooperação. O sistema deve proporcionar incentivos eficazes para assegurar níveis de qualidade elevados e tornar todos os actores responsáveis pelos riscos que controlam. Este regime deverá ser conceptualmente compatível com o regime de desempenho entre as empresas ferroviárias e os gestores da infra-estrutura, a instituir em conformidade com a Directiva 2001/14/CE, a fim de imputar os riscos adequadamente e de forma equitativa.

#### 5) Melhorar o modo de funcionamento das empresas ferroviárias

As empresas ferroviárias europeias devem tomar medidas voluntárias para melhorar o seu modo de funcionamento relativamente aos serviços nacionais e internacionais, num esforço conjunto com os seus clientes. Estes esforços giram em torno das seguintes questões comerciais e operacionais:

- Melhores processos de planeamento entre as empresas ferroviárias e os seus clientes, por exemplo, utilização de formulários comuns de requisição de serviços e processos de planeamento faseado comuns;
- Regras e procedimentos claros e comuns de marcação de reservas, que tenham em conta as normas de programação, bem como as questões de sobre-reserva e de admissão de última hora;
- Planeamento conjunto dos itinerários alternativos quando os principais estiverem encerrados para manutenção;
- Designação de uma das principais empresas ferroviárias como responsável por cada serviço prestado em cooperação, de modo a assegurar um interface clara e responsável com os clientes.

#### **Reforçar a posição dos clientes do transporte ferroviário de mercadorias permitindo que os candidatos autorizados se candidatem a canais horários ferroviários**

Um candidato autorizado no sector do transporte ferroviário de mercadorias poderá ser, por exemplo, um carregador ou transitário interessado em utilizar o modo ferroviário para transportar volumes de carga importantes e bastante estáveis ao longo do tempo. Para isso, o carregador poderá optar por fazer um contrato com um operador de transporte

ferroviário, mas se não encontrar no mercado uma oferta que satisfaça as suas necessidades, poderá candidatar-se ele próprio a um canal horário ferroviário e começar a conceber e a organizar um serviço, cuja tracção subcontrataria a uma empresa ferroviária.

A existência de candidatos autorizados implica que a definição do serviço de transporte passa a ser mais orientada para o cliente do transporte de mercadorias, transferindo para este último a ascendência antes detida pela empresa ferroviária (tradicional). A possibilidade de um carregador apresentar as suas necessidades ao gestor da infra-estrutura e a uma ou mais empresas ferroviárias potenciais é, além do mais, importante para a inovação e o desenvolvimento dos serviços. O facto de serem permitidos candidatos autorizados no sector do transporte ferroviário de mercadorias também significa que os clientes podem agir da mesma maneira em relação a todos os modos de transporte. Se não conseguirem encontrar uma oferta conveniente no mercado, têm sempre a possibilidade de conceber e lançar soluções logísticas à sua medida, que incluam todos os aspectos, desde o planeamento do transporte à exploração e à propriedade dos veículos.

A independência de funções de gestão da infra-estrutura essenciais, como a atribuição dos canais horários ferroviários, em relação à actividade das empresas ferroviárias, constitui um pré-requisito para que se façam sentir os efeitos benéficos da permissão de candidatos autorizados no mercado do transporte ferroviário de mercadorias. Essa independência contribuirá para criar um clima de cooperação caracterizado pela confiança mútua e pelo compromisso a longo prazo. Entretanto, a Comissão vigiará atentamente a eficácia do actual quadro sectorial na promoção de um acesso justo e não discriminatório à infra-estrutura.

### **Assegurar um funcionamento eficiente do mercado de vagões de mercadorias e das regras que regem a sua distribuição nas utilizações internacionais**

Desde a década de 1970 que se observa-se uma grande redução da frota de vagões, na União Europeia. Durante a década de 1990, a racionalização da frota acelerou-se e em 1997 consistia apenas em cerca de 550 000 unidades, contra o milhão e meio existentes em 1970. Aproximadamente um terço da frota é constituído por vagões privados. Na Europa Ocidental, a maior parte dos vagões de transporte ferroviário de mercadorias, em 1995, situava-se na categoria dos 16-26 anos de idade, enquanto as frotas da Europa Oriental, que eram substituídas de forma mais consistente, tinham entre 6 e 16 anos. As frotas de vagões privadas têm, normalmente, uma média de idades mais baixa do que as frotas estatais. Como a idade média dos vagões é elevada, as suas características técnicas estão muitas vezes em desarmonia com as exigências do mercado actual.

As características gerais das operações europeias de transporte de mercadorias fazem com que a produtividade da frota de vagões esteja severamente restringida, sendo inferior à alcançada pelos operadores americanos e russos. Por exemplo, a média europeia de 350 000 toneladas líquidas-km/vagão/ano confronta-se com o valor de cerca de 4 milhões de toneladas líquidas-km/vagão/ano nos EUA. Isto reflecte, em parte, as distâncias médias respectivas a percorrer, que são de 250 km e de 1350 km, respectivamente, mas

também os constrangimentos técnicos existentes na Europa (p.ex. falta de interoperabilidade, insistência nas operações mistas de passageiros e carga). Um problema de produtividade específico é o tempo de circulação dos vagões em vazio. Quase 50% dos vagões circulam vazios na rede europeia, sem gerar receitas de vendas para as empresas ferroviárias. Há um potencial considerável para melhorar a competitividade em termos de custos, pois os vagões de mercadorias são responsáveis por cerca de 20% dos custos de produção totais de uma empresa de transporte ferroviário de mercadorias.

A Comissão encoraja a indústria a criar um sistema eficiente de distribuição dos vagões para uso internacional, a fim de diminuir os regressos em vazio. A distribuição de vagões para uso internacional entre as empresas ferroviárias poderia tornar-se mais eficiente através do recurso a técnicas de TI, que tivessem em conta os encargos da circulação em vazio, para os levar aos pontos de utilização a fim de satisfazer a procura. Este regime poderia ser complementado por um sistema de leilões da capacidade dos vagões ferroviários para transportes de retorno.<sup>31</sup>

### **1.3. Superar os obstáculos à entrada no mercado do transporte ferroviário de mercadorias**

Os operadores de comboios de mercadorias que queiram prestar serviços europeus continuam a enfrentar vários obstáculos importantes à sua entrada no mercado.

- i) O acesso à infra-estrutura de serviço é um problema importante. Em algumas redes, por exemplo, a corrente de tracção fornecida pela empresa ferroviária nacional é muito mais cara do que no mercado de electricidade normal. Muitas vezes, o fornecedor da corrente de tracção não prevê a distribuição de electricidade por fornecedores alternativos. Noutras redes, o acesso das empresas ferroviárias privadas a infra-estruturas importantes como as estações, as estações de manobras e as vias de resguardo está, às vezes, “reservado” aos operadores nacionais através de contratos a longo prazo. Por vezes, não existe um acesso não discriminatório a serviços essenciais, como os de reboque.

Se os novos operadores ferroviários quiserem estabelecer-se com êxito no mercado, contra as empresas ferroviárias nacionais dominantes, para aumentarem a concorrência necessitam claramente de algum apoio para enfrentarem os pequenos obstáculos à entrada no mercado. As entidades reguladoras nacionais têm uma função importante de vigilância e avaliação desses obstáculos estruturais e de adopção das medidas apropriadas para os superar. Nos casos em que as competências de uma entidade reguladora nacional não lhe permitam ir ao fundo do problema, por exemplo nos serviços internacionais, é importante que estas

---

<sup>31</sup> Isto poderia ser feito pela licitação do espaço vago entre os carregadores, como num leilão tradicional, com um preço limite (isto é, a diferença de custo marginal entre a gestão do tráfego e a circulação de comboios vazios). Ou, alternativamente, os carregadores poderiam oferecer um preço que as empresas ferroviárias aceitariam ou rejeitariam.

entidades cooperem a nível internacional. Além disso, a Comissão propõe o reforço das competências das entidades reguladoras nacionais no tocante a assegurar um acesso não discriminatório aos serviços e às infra-estruturas de serviço.

- ii) Um obstáculo importante ao lançamento de serviços ferroviários privados é a falta de um mercado da tracção que funcione bem. Os mercados de venda de locomotivas em segunda mão, ou de aluguer de locomotivas, são poucos e muito pequenos. Há alguns fornecedores de equipamentos ferroviários e empresas de aluguer de material circulante que exercem a sua actividade no mercado europeu. Quando existem, a oferta não está suficientemente bem desenvolvida para satisfazer as necessidades da procura. Os diferentes procedimentos de certificação e admissão existentes nos Estados-Membros criam riscos e custos significativos para a empresa de aluguer ou locação financeira, uma vez que o material circulante só pode, a priori, ser usado na rede nacional. Os locatários estão normalmente interessados em contratos a curto prazo; contudo, o período de amortização raramente é inferior a 20 anos. Assim, uma vez que a empresa de locação financeira tem de suportar o risco residual, as taxas de aluguer são, em regra, tão elevadas que muitas vezes não interessam aos novos operadores.

Para resolver este problema, a Comissão propõe-se fornecer um apoio inicial ao arranque a todos os operadores logísticos que transfiram volumes de transporte do modo rodoviário para outros modos, como o caminho-de-ferro. Um novo programa de apoio intermodal (“Marco Polo”), que decorrerá até 2010, irá ser proposto em breve. Em especial, as medidas catalizadoras (isto é, aquelas que ajudam a superar os obstáculos estruturais e promovam o funcionamento eficiente de mercados de transporte como o do transporte de mercadorias por via-férrea) serão elegíveis para apoio financeiro e administrativo da Comissão.

- iii) Os condutores das locomotivas ainda não podem transpor as fronteiras normalmente. As diferentes regulamentações nacionais que regem os seus currículos de formação e condições de exame constituem um importante obstáculo aos que pretendem iniciar serviços internacionais concorrenciais, pois necessitam de maquinistas que tenham uma licença para todas as redes percorridas. Uma harmonização das condições de formação dos maquinistas eliminaria um importante obstáculo do mercado e fomentaria a criação de um mercado interno de serviços ferroviários.

A proposta de Directiva relativa à segurança ferroviária, juntamente com uma rápida aplicação da Directiva relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional, levará a uma aproximação dos currículos de formação e das condições de exame dos condutores de locomotivas. Além disso, a Comissão convida o sector a criar um centro europeu de formação de condutores de locomotivas. Uma tal iniciativa pode ser promovida através do apoio dos fundos sociais da União Europeia e do 6º Programa-quadro de IDT, que define métodos inovadores de formação dos condutores europeus.

- iv) As empresas ferroviárias que prestam serviços de livre acesso no estrangeiro e os proprietários de vagões privados enfrentam actualmente a dificuldade de terem de fazer regressar o seu material circulante às estações de origem em caso de defeito ou de revisão periódica. As regras actuais não permitem que a reparação ou a manutenção sejam feitas no local. Pelo contrário, os veículos rodoviários podem ser objecto de manutenção ou de reparação em qualquer lugar da Europa. Estes requisitos fazem aumentar o custo das operações ferroviárias e contribuem para diminuir a competitividade dos serviços ferroviários comparativamente ao transporte rodoviário. A fim de resolver este problema, a Agência Ferroviária Europeia proposta ajudará a promover o reconhecimento mútuo das qualificações das oficinas de manutenção e um sistema de certificação das oficinas.
- v) A exigência de que as pequenas empresas ferroviárias que entram no mercado instalem um sistema de protecção automática dos comboios (ATP) é frequentemente um grande (e muitas vezes intransponível) obstáculo, colocando, assim, o novo operador numa situação de desvantagem competitiva em relação aos operadores nacionais. Surgiram problemas, por exemplo, no tráfego ferroviário entre a Holanda e a Alemanha, entre a Alemanha e a Dinamarca e na ponte de Öresund. Uma queixa comum é a de que a obtenção e a adaptação dos sistemas ATP são excessivamente demoradas. Os preços desses sistemas nacionais, frequentemente produzidos por fornecedores monopolistas, são geralmente elevados e variam enormemente de país para país. Um dos motivos da situação de fornecimento monopolista é a ausência de mercados de material circulante e de sistemas ATP em segunda mão. A rápida aplicação do ERTMS e o aparecimento de locomotivas em segunda mão equipadas com o ERTMS são susceptíveis de resolver gradualmente este problema.
- vi) As empresas ferroviárias privadas são actualmente discriminadas em relação às empresas ferroviárias estatais, uma vez que não têm acesso à Sociedade Europeia para o Financiamento de Material Ferroviário (EUROFIMA). A actual garantia estatal dada às empresas ferroviárias nacionais proporciona-lhes uma vantagem competitiva sobre as empresas ferroviárias privadas.

### **Manter o regime de trânsito alfandegário simplificado cumprindo-se simultaneamente as legítimas funções de fiscalização das autoridades aduaneiras**

Há muito que as empresas ferroviárias nacionais beneficiam de um regime de trânsito aduaneiro simplificado específico. Este regime prevê, entre outras facilidades, a dispensa da garantia e das formalidades fronteiriças relativas ao trânsito. O regime de trânsito simplificado para as empresas ferroviárias foi instituído numa época em que estas eram empresas públicas. Neste âmbito, várias funções aduaneiras (públicas) foram delegadas nas empresas ferroviárias. Isto permitia-lhes simplificar os trâmites aduaneiros para benefício mútuo de todos os envolvidos, empresas ferroviárias, exportadores e autoridades aduaneiras (designadamente, a redução dos custos graças à menor necessidade de funcionários aduaneiros, velocidades comerciais mais elevadas dos serviços internacionais, dado poderem evitar-se as paragens na fronteira, etc.).

As principais condições que têm de ser preenchidas para aceder a este regime simplificado são as seguintes:

- conservação dos registos para inspecção pelas autoridades aduaneiras num centro contabilístico central a criar pela empresa ferroviária em cada país;
- utilização do documento de transporte ferroviário como declaração da alfândega;
- as mercadorias devem ser transportadas em cada país por uma empresa ferroviária distinta, que age em cooperação com todas as outras empresas envolvidas na operação de transporte; ventilação dos custos de transporte por cada país cujo território é atravessado numa dada operação de transporte;
- em todas as operações de trânsito, a empresa ferroviária deve aceitar as obrigações legais aduaneiras, o que implica, nomeadamente, a realização das respectivas formalidades.

Desde que surgiram os serviços internacionais prestados por um único operador ferroviário em condições de livre acesso, tornou-se evidente que essas empresas ferroviárias não podem preencher as condições de acesso ao regime simplificado. Algumas das condições, como a obrigação de cooperar na prestação de um serviço internacional, ou a de fornecer uma ventilação dos custos de transporte por cada um dos países atravessados, contrariam claramente os objectivos do mercado interno da Comunidade no sector dos transportes e as regras de concorrência.

As empresas ferroviárias que queiram tirar partido da recente abertura do mercado ferroviário da UE têm presentemente de utilizar o regime normal de trânsito aduaneiro, que está aberto a todos os modos de transporte. Em virtude de não ter em conta a natureza especial das operações de trânsito por caminho-de-ferro, este regime normal é mais oneroso e envolve (em princípio) mais formalidades, embora também preveja algumas simplificações (carregador autorizado, destinatário autorizado, garantia geral ou dispensa de garantia), desde que sejam preenchidas as condições legais necessárias.

A questão da simplificação do regime aduaneiro aplicável ao transporte ferroviário e das condições de acesso a esse regime reveste um interesse vital para todos os operadores de serviços de transporte ferroviário de mercadorias sujeitos a um regime de trânsito aduaneiro na União Europeia. O número de serviços (de trânsito) internacionais aumentou significativamente no passado é muito provável que assim continue, tendo em conta a maior liberalização do transporte ferroviário de mercadorias. A questão é particularmente premente no caso dos serviços entre dois pontos da Comunidade que tenham de atravessar a Suíça. O custo dos trâmites de trânsito normais podem constituir um importante factor de custo, susceptível de criar maiores encargos aos novos serviços de transporte ferroviário de mercadorias.

Há algum tempo que se faz sentir a necessidade de uma reforma geral do regime simplificado, tendo em conta os seguintes aspectos:

- as disposições actuais não reflectem a liberalização do sector de transporte ferroviário de mercadorias;
- as condições de acesso ao regime simplificado não foram publicadas na sua totalidade e de forma transparente, devendo ser, por conseguinte, integradas na legislação pertinente.

Neste contexto, a Comissão formulará soluções faseadas para a modernização do regime ferroviário de trânsito aduaneiro, que concedam ao sector liberalizado do transporte ferroviário de mercadorias tantas simplificações desse regime quantas possam ser conciliadas com as legítimas exigências de controlo do transporte internacional das autoridades aduaneiras.

Em primeiro lugar, como medida transitória, a Comissão fará uma proposta para que se definam as condições em que as empresas ferroviárias podem tirar partido do regime de trânsito comunitário simplificado, a fim de aumentar a transparência do actual quadro processual. Em segundo lugar, no curto a médio prazo, a introdução do NCTS, sistema electrónico de intercâmbio de dados entre as autoridades aduaneiras e os operadores de transportes proporcionará um ambiente processual electrónico moderno a todos os operadores, que também beneficiará as empresas ferroviárias. A Comissão considera que, dentro de aproximadamente dois anos, o NCTS será aplicado em larga escala, de modo a que todas as empresas ferroviárias, incluindo aquelas que queiram operar em condições de mercado liberalizadas, possam usufruir de simplificações aduaneiras significativas de uma forma não discriminatória. A fim de atingir um nível de simplificação equivalente, como no caso do regime de trânsito simplificado para o caminho-de-ferro, em 2002 a Comissão irá propor uma alteração ao Código Aduaneiro que introduza um sistema de garantia geral para o trânsito por via-férrea (incluindo para as empresas ferroviárias independentes). Estas disposições assegurarão um quadro processual simples, transparente e não discriminatório, que evite criar barreiras desnecessárias às empresas ferroviárias no transporte internacional e tenha em conta as exigências de controlo das autoridades aduaneiras, em conformidade com as regras da UE. A Comissão procurará compatibilizar as especificações do NCTS com a futura ETI “aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias”, a fim de garantir a interoperabilidade nas operações internacionais de transporte ferroviário de mercadorias.

#### **1.4. Assegurar uma infra-estrutura de elevada qualidade para um sector de transporte ferroviário de mercadorias mais eficiente na Europa**

##### **Desenvolver uma rede europeia eficiente em que a prioridade ao transporte ferroviário de mercadorias permita um nível elevado de qualidade de serviço**

A utilização ineficiente e as insuficiências técnicas e físicas da infra-estrutura ferroviária são importantes entraves ao desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias europeu. A incompatibilidade entre os comboios lentos e rápidos, bem como as diferenças técnicas e operacionais entre as redes nacionais, em combinação com a baixa

prioridade dada aos comboios de mercadorias na atribuição dos canais horários ferroviários e na gestão quotidiana desses canais limitam o crescimento potencial dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias. A saturação das infra-estruturas, por exemplo, nas fronteiras nacionais, nas vizinhanças das grandes conglomerações urbanas e industriais e nos grandes corredores de transporte de mercadorias, piora a situação.

Um primeiro passo para aumentar a eficiência da rede europeia de transporte ferroviário de mercadorias consistirá em torná-la gradualmente interoperável. Juntamente com cada novo investimento ou projecto de adaptação da rede ferroviária transeuropeia, devem ser aplicadas as especificações técnicas de interoperabilidade (ETI) previstas nas Directivas 96/48/CE (sistema ferroviário de alta velocidade) e 2001/16/CE (sistema ferroviário convencional). Em muitos casos, os Estados-Membros recebem apoio financeiro comunitário para esses projectos a partir do orçamento RTE ou de outros instrumentos financeiros. A experiência do passado mostrou, todavia, que em alguns casos os Estados-Membros não aplicam as ETI quando encomendam infra-estruturas ferroviárias, sistemas energéticos ou sistemas de controlo-comando novos ou adaptados.

A fim de promover uma rápida penetração das especificações de interoperabilidade, a Comissão tem, por conseguinte, de assegurar a sua ligação ao apoio financeiro dado pela Comunidade aos projectos de infra-estruturas ferroviárias transeuropeias, ou seja, tem de introduzir uma condição de interoperabilidade no financiamento comunitário dos transportes. Esta ligação tem de ser mais claramente afirmada em todos os instrumentos financeiros da Comunidade.

Em segundo lugar, os gestores da infra-estrutura devem cooperar a nível internacional, unindo esforços para melhorar a utilização da infra-estrutura existente. Isto poderá ser conseguido, por exemplo, através de uma maior harmonização dos fluxos de tráfego (lentos e rápidos) aquando da atribuição dos canais horários ferroviários internacionais e nacionais, atribuindo-se simultaneamente a devida importância ao transporte internacional de mercadorias.

Em terceiro lugar, para que o transporte ferroviário de mercadorias desempenhe um papel mais proeminente no futuro, tornando o sistema europeu de transportes mais eficiente e contribuindo para uma mobilidade sustentada, a exploração da rede de transporte ferroviário de mercadorias deve ser reformulada, de modo a permitir serviços atractivos e de elevada qualidade a nível europeu.

### **Trabalhar para um sistema pan-europeu de intercâmbio de informações ferroviárias**

Os sistemas de informação e intercâmbio de dados são o calcanhar de Aquiles dos serviços internacionais de transporte de mercadorias. Os caminhos-de-ferro modernos têm grandes necessidades de intercâmbio de dados. Neles se incluem as informações relacionadas com a exploração/produção do serviço (p.ex. planeamento dos comboios, gestão da frota, definição dos horários), comunicação da localização/estado e aplicações comerciais (p.ex. guias de remessa, reservas dos clientes, facturação, etc.).

Os sistemas de informação nacionais asseguram mais ou menos estas funções. Os problemas surgem quando se trata de tráfego internacional. Os protocolos que definem o formato dos dados e as interfaces da rede não são normalmente compatíveis. Os sistemas internacionais baseados nas fichas da UIC e as redes de transmissão transfronteiriça existentes, como a Hermes Plus e a HOSA, poderiam contribuir, teoricamente, para alcançar a interoperabilidade dos dados relativos aos serviços transfronteiriços de transporte ferroviário de mercadorias. Contudo, a maioria dos operadores ferroviários nacionais não aderiram a estes sistemas, muitas vezes considerados demasiado dispendiosos, tendo preferido estabelecer acordos bilaterais. Além disso, os operadores privados e outros prestadores de serviços não têm acesso a estas redes e já criaram os seus próprios sistemas (p.ex. os operadores de transporte combinado trabalham com o sistema CESAR). É pouco provável que o aparecimento de novos operadores no mercado aumente a aceitação dos sistemas baseados na UIC.

No entanto, a necessidade de sistemas interoperáveis e abertos de intercâmbio de dados operacionais e informações destinadas aos clientes é essencial para a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias europeu. Estes sistemas permitiriam, nomeadamente:

- Um sistema rápido europeu de fixação de taxas e tarifas,
- Melhores ligações de TI entre as empresas ferroviárias, para facilitar a transferência de vagões ou de comboios entre operadores cooperantes, incluindo a transferência por via electrónica de informações sobre as remessas e uma melhor informação sobre a situação destas últimas;
- Um planeamento diário integrado dos comboios, a nível europeu, e um sistema de definição dos horários, para que os serviços de transporte de mercadorias sejam explorados de forma flexível e em larga escala,

Fora da Europa, o sistema de intercâmbio de dados dos EUA estabelece normas que asseguram informações em tempo real a partir de uma base de dados central, através do intercâmbio electrónico de dados e da Internet. A RAILINC, uma organização independente (antiga filial da Associação de Caminhos-de-ferro Americanos) gere este processo a contento dos intervenientes (empresas ferroviárias, clientes, alfândegas, entidades reguladoras e proprietários/gestores da frota). As empresas ferroviárias pagam uma taxa à RAILINC pelos serviços de transferência de dados, mas as informações para os clientes dos serviços ferroviários são normalmente fornecidas a título gratuito. O exemplo americano prova que o intercâmbio de dados pode ser um negócio viável, se os intervenientes no mercado tiverem uma abordagem comercial comum.

Embora os europeus possam aprender muito com a experiência dos EUA, a abordagem europeia deve ser baseada na infra-estrutura existente e nas condições estruturais específicas presentes na Europa (designadamente, a divisão em redes nacionais, a separação entre funções essenciais e a exploração dos comboios, etc.). Idealmente, o sistema futuro deveria partir dos sistemas nacionais existentes desenvolvendo-os de modo

a otimizar o investimento, definindo as especificações das interfaces e criando uma super-estrutura europeia de armazenamento, tratamento e intercâmbio dos dados.

Em Setembro de 2001, a Comissão mandou a AEIF para desenvolver rapidamente as especificações técnicas para um sistema europeu de intercâmbio de dados ferroviários, no âmbito da ETI relativa ao subsistema de aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias prevista na Directiva 2001/16/CE (interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional). Esta ETI, que descreverá os procedimentos obrigatórios, o formato das mensagens, o tipo de dados e os meios de recolha de dados deste sistema deve basear-se o mais possível nas normas existentes e nas melhores práticas. A ETI relativa às aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias poderá ser adoptada em 2004.

A Comissão convida o sector empresarial (designadamente, os integradores logísticos, os transitários, as empresas ferroviárias, etc.) a tomarem a iniciativa de criarem uma plataforma de intercâmbio de dados gerida comercialmente, assim que a ETI relativa às aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias ficar disponível. Seria útil, neste aspecto, uma conferência a alto nível para obtenção de consensos. Embora a indústria pareça estar ainda relutante em lançar-se neste empreendimento, a Comissão espera que a abertura do mercado de transporte ferroviário de mercadorias proposta no presente pacote ferroviário desencadeie um processo de convergência das estratégias empresariais das empresas ferroviárias europeias no sentido de uma cooperação efectiva. Haverá, então, incentivos económicos suficientes para que seja estabelecida uma plataforma comercial europeia de intercâmbio de dados, quer pelos intervenientes no sector ferroviário quer por outras partes, como os integradores logísticos.

Para aplicar um tal conceito, favorável à transferência intermodal, o sector poderá solicitar apoio comunitário ao abrigo do Programa Marco Polo.

### **1.5.Melhorar o desempenho ambiental dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias**

O caminho-de-ferro é um modo de transporte relativamente benigno para o ambiente. Os estudos sobre os custos externos dos modos de transporte<sup>32</sup> sublinham esta constatação. Uma importante vantagem do caminho-de-ferro no tocante ao consumo de energia é a sua baixa resistência ao rolamento em comparação com o transporte rodoviário. Isto traduz-se num desempenho bastante favorável em termos de eficiência energética. Assim, por exemplo, em 1999, a intensidade energética do transporte ferroviário de mercadorias na UE rondou, em média, 0,03 koe por tonelada-km, comparativamente a 0,05 – 0,11 koe por tonelada-km dos veículos pesados de mercadorias<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Por exemplo, INFRAS/IWW (2000), External costs of transport (accident, environmental and congestion costs) in western Europe, Março, ou TRL Ltd (2001), A study on the cost of transport in the EU in order to estimate and assess the marginal costs of the use of transport, encomendados pela Direcção-Geral da Energia e dos Transportes da Comissão Europeia

<sup>33</sup> Indicadores TERM 2001 sobre transporte e ambiente

Contudo, os caminhos-de-ferro pouco fizeram, recentemente, para manter esta posição no futuro. O desempenho do transporte ferroviário de mercadorias em termos de emissões sonoras, eficiência energética e emissões diesel pouco tem melhorado, em parte devido também aos longos ciclos de investimento do material circulante (25 a 40 anos). Este facto é preocupante, especialmente sabendo-se que o factor carga dos vagões de mercadorias é baixo (cerca de 50% dos vagões circulam vazios). Outros modos, como o transporte rodoviário de mercadorias, estão a fazer progressos significativos no seu desempenho ambiental. Os veículos pesados estão a tornar-se menos barulhentos, mais eficientes em termos energéticos e menos poluentes, graças a normas de emissão mais rigorosas. Há, por isso, um sério risco de que os caminhos-de-ferro possam perder a superioridade ambiental que constitui uma das suas vantagens.

### *1.5.1. Ruído ferroviário*

A mais importante fonte de poluição sonora do material circulante ferroviário é o ruído de rolamento, ou seja, o ruído gerado pela interacção roda-carril. Isto afecta, evidentemente, tanto os serviços de transporte de passageiros como os de transporte de mercadorias, mas o problema é muito mais agudo no caso deste último. Os calços de freio em ferro dos vagões de mercadorias roçam na superfície das rodas, o que agrava o ruído de rolamento. A continuação do uso destes calços de freio em ferro poderá levar as autoridades nacionais a imporem restrições à exploração (p.ex. durante a noite) para proteger a população contra as perturbação do sono e outros efeitos do ruído sobre a saúde. Há, assim, um sério risco de que o tráfego internacional ferroviário de mercadorias possa ser dificultado por medidas nacionais e o caminho-de-ferro perca ainda mais competitividade em relação ao transporte rodoviário de mercadorias.

Os actuais calços de freio modernos baseados em materiais compósitos (p.ex. “K-block” e “LL-block”) podem reduzir as emissões de ruído em 8dBA a 10dBA. As empresas ferroviárias consideram que o equipamento dos novos vagões de mercadorias com calços “K-block” e a adaptação dos vagões existentes com calços “LL-block” é eficiente em termos de custos. Algumas empresas ferroviárias nacionais já estão a adquirir vagões de mercadorias novos equipados com calços “K-block”. No entanto, o desenvolvimento técnico dos calços “LL-block” parece estar a deparar com problemas. O sector considera que a adaptação com calços “K-block” fica demasiado cara. Para além deste problema técnico, um desafio importante para o desempenho ambiental do caminho-de-ferro é a grave poluição sonora causada pelos vagões provenientes dos países candidatos à adesão que circulam livremente nas redes comunitárias. Qualquer estratégia de redução do ruído que faça sentido tem de incluir estes vagões. A UIC estimou que, do milhão de vagões de mercadorias existentes na Europa, aproximadamente, 700 000 têm de ser reconvertidos.

A Comissão empreendeu um estudo destinado a investigar medidas de atenuação do ruído ferroviário economicamente eficientes<sup>34</sup>. O projecto recomenda um conjunto de acções, como a definição de valores-limite aplicáveis ao novo material circulante, um

---

<sup>34</sup> Ødegaard&Danneskiold-Samsø A/S (2001), A study of European Priorities and Strategies for Railway Noise Abatement, estudo realizado para a Direcção-Geral da Energia e dos Transportes da Comissão Europeia,

acordo voluntário sobre a reconversão dos calços de freio na frota de vagões existente e a introdução de uma taxa de acesso à via-férrea baseada nas emissões, a fim de proporcionar incentivos ao investimento.

Em Setembro de 2001, a Comissão mandou a AEIF para desenvolver ETI que definam valores-limite de emissão de ruído economicamente eficientes, mas ambiciosos, para o novo material circulante, e regras de manutenção adequadas para resolver o problema do ruído, no âmbito da aplicação da Directiva 2001/16/CE (interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional). O grupo de trabalho sobre o ruído ferroviário, constituído no âmbito da nova estratégia política da Comissão em relação ao ruído, prestará assistência à AEIF nesta missão.

Quanto à frota existente, a Comissão encetará um diálogo com os intervenientes no sector com o intuito de analisar opções economicamente viáveis, incluindo a adopção pelo sector de medidas voluntárias de redução do ruído na actual frota de vagões ferroviários, incluindo medidas específicas para o material circulante dos países candidatos à adesão.

#### *1.5.2. Emissões atmosféricas das locomotivas diesel*

A nível local ou regional, as emissões das locomotivas diesel podem constituir um incómodo importante, uma vez que estas locomotivas asseguram cerca de 13% da tracção ferroviária na Europa. A tecnologia moderna dos motores diesel utilizados nos veículos rodoviários pesados e nas máquinas móveis não rodoviárias permitiu melhorar muito as emissões de partículas, CO, HC e NOx. Essa tecnologia está disponível para ambos os modos de transporte. O problema básico do mau desempenho do caminho-de-ferro neste aspecto é a longa vida útil das locomotivas diesel (cerca de 30 a 40 anos) comparativamente à dos camiões (10 a 15 anos), o que atrasa a disseminação de novas tecnologias na frota. A estratégia da Comissão tem, assim, de considerar duas vertentes: o material circulante novo e o já existente.

#### Relativamente às locomotivas novas:

A Comissão propõe a revisão da Directiva 97/68/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes a medidas contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não rodoviárias, de modo a incluir as locomotivas diesel (de baixa potência) e estabelecer limites de emissão economicamente eficientes, mas ambiciosos.

Em 2002, a Comissão tenciona mandar a AEIF para desenvolver especificações técnicas de interoperabilidade para o subsistema de material circulante que definam valores-limite economicamente viáveis para as locomotivas diesel de grande potência.

#### Relativamente às locomotivas existentes:

A Comissão iniciará um diálogo com os intervenientes no sector, a fim de avaliar opções economicamente eficientes, incluindo a adopção pelo sector de medidas voluntárias para reduzir as emissões das locomotivas diesel existentes, por exemplo, através da reconversão ou da optimização ex-post das locomotivas.

## 2. ANEXO 2: A SITUAÇÃO DOS TRANSPORTES FERROVIÁRIOS INTERNACIONAIS DE PASSAGEIROS

O presente anexo é baseado num estudo do mercado de transporte ferroviário internacional de passageiros, que analisou<sup>35</sup> a oferta e a procura neste mercado. A descrição dos diversos mercados de transporte ferroviário de passageiros abordará os seus actuais progressos e potencialidades.

### 2.1.O actual quadro jurídico comunitário

Entende-se por serviço internacional de transporte ferroviário de passageiros um serviço que atravesse pelo menos uma fronteira interna da União Europeia.

#### *As limitações e oportunidades dos agrupamentos internacionais*

Aparentemente, os direitos de acesso nos termos da Directiva 91/440/CE raramente têm sido usados.<sup>36</sup> Na prática, os serviços internacionais de transporte de passageiros no interior da UE são efectuados por empresas ferroviárias que cooperam na base dos direitos de acesso existentes no seu mercado interno. As limitações do conceito de “agrupamento internacional” como forma de fomentar a liberdade de prestação de serviços de transporte ferroviário foram reconhecidas no Livro Branco da Comissão, de 1996, *Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus*, onde se afirmava que a eficácia dos direitos de acesso criados pela Directiva 91/440 foi limitada pela condição de pertença a um grupo internacional. Parece claro, pelo menos a curto prazo, que a maioria dos novos operadores que queiram entrar no mercado de transporte internacional de passageiros estará dependente de um operador histórico para obter acesso à rede. Isto dificilmente se poderá considerar satisfatório.

Há que recordar, contudo, que o conceito de “agrupamento internacional” não está confinado, como alguns sustentaram, ao tipo de acordo de co-empresa normalmente estabelecido pelos operadores históricos. Pelo contrário, a jurisprudência já determinou que o termo “agrupamento internacional” é, na verdade, susceptível de uma interpretação muito ampla. No processo *European Night Services Ltd*<sup>37</sup>, o Tribunal concluiu (nº 182 da decisão) que a definição de agrupamento internacional nos termos do artigo 3º da Directiva 91/440/CE:

*“...não define as formas precisas que esta associação deve revestir. Com efeito, o elemento essencial que se destaca desta definição é que deve tratar-se de uma forma de associação que permita tornar possível o fornecimento de prestações de serviço de transporte internacional. Nestas condições, o Tribunal entende que, não existindo no texto da Directiva uma definição precisa, a utilização do conceito(...) não pode ser reservada apenas às formas de associação de tipo «cooperativo» entre empresas de transporte ferroviário («acordos tradicionais*

---

<sup>35</sup> Estudo OGM, 2001

<sup>36</sup> COM(1998) 202 sobre a aplicação da Directiva 91/440/CE

<sup>37</sup> Processos apensos T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94

*de exploração em comum»), com exclusão de qualquer outra forma de sociedade, como uma empresa comum de natureza cooperativa, ou mesmo fruto de uma concentração”.*

É de salientar também que o facto de pertencer a um “agrupamento internacional” não confere qualquer imunidade anti-monopolista.

### ***As obrigações de serviço público e os direitos exclusivos***

Os direitos exclusivos podem proteger um operador da concorrência movida por um tipo de concorrente, permitindo ao mesmo tempo a concorrência de outros.

Actualmente, quaisquer direitos exclusivos de prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros devem assumir uma forma que permita que os agrupamentos internacionais tentem entrar no mercado e sejam tratados de forma não discriminatória. Os «direitos adquiridos» utilizados no processo de repartição da capacidade não existem. Os gestores da infra-estrutura podem concluir acordos-quadro com as empresas ferroviárias para lhes dar algumas garantias plurianuais em relação à capacidade. Contudo, estes acordos-quadro não podem ter uma natureza exclusiva, o que implica que um novo agrupamento pode sempre ter a possibilidade de entrar no mercado e reservar capacidade, mesmo que a capacidade existente parece estar a ser totalmente utilizada.

Nos serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros, a cabotagem só é permitida às empresas que tenham acesso ao mercado nacional.

De acordo com o Regulamento nº 1191/69<sup>38</sup> – alterado pelo Regulamento nº 1893/91<sup>39</sup> – devem ser celebrados contratos de serviço público para os serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros, se forem pagas compensações financeiras pelas obrigações de serviço público. A Comissão apresentou uma proposta<sup>40</sup> de substituição deste Regulamento, segundo a qual estes contratos de serviço público – salvo um pequeno número de excepções – só podem ser adjudicados por concurso.

As pessoas necessitam de serviços ferroviários que atravessem as fronteiras administrativas. Para tal, é necessário que as autoridades confinantes cooperem. No interior de um Estado-Membro, se as autoridades competentes não cooperarem, as autoridades nacionais podem tomar medidas correctivas para proteger os interesses dos passageiros. O mesmo não se aplica aos serviços regionais que atravessam fronteiras internacionais. Em consequência, a proposta de Regulamento relativo aos serviços públicos de transporte público contém uma disposição específica visando facilitar o desenvolvimento de serviços regionais transfronteiriços.

---

<sup>38</sup> Regulamento nº 1191/69 de 26 de Junho de 1969, JO L 156, 28 de Junho de 1969, p. 1

<sup>39</sup> Regulamento nº 1893/91 de 20 Junho de 1991, JO L 169, 29 de Junho de 1991, p. 1

<sup>40</sup> [COM\(2000\)0007](#) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à acção dos Estados-membros em matéria de obrigações de serviço público e adjudicação de contratos de serviço público no sector do transporte de passageiros por via férrea, estrada e via navegável interior (apresentada pela Comissão), JO C365E, 19 de Dezembro de 2000, p. 169

Os direitos exclusivos para serviços ferroviários de transporte de passageiros podem ser concedidos de formas que ainda permitam alguma concorrência dos serviços de acesso livre. É o que já acontece em relação aos serviços “91/440” (nenhum direito exclusivo pode proteger um operador da concorrência desses serviços).

## **2.2.Situação actual do mercado de serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros**

Estima-se que cerca de 5% do volume de negócios das empresas ferroviárias são gerados pelos serviços internacionais de transporte de passageiros, o que equivale aproximadamente a 1,3 milhares de milhões de euros<sup>41</sup>.

O mercado ferroviário deve funcionar e desenvolver-se num ambiente que nem sempre é favorável a este modo de transporte. Embora o transporte ferroviário continue a receber uma quantidade considerável de auxílios estatais pelos serviços internos (ver quadro no final desta secção), tem uma desvantagem competitiva em relação a outros modos de transporte por razões externas, tais como níveis desiguais de tarifação da utilização das infra-estruturas entre os transportes ferroviários, aéreos e rodoviários, e devido ao facto de importantes custos externos do transporte por estrada não serem imputados aos utilizadores. Os serviços aéreos internacionais não estão sujeitos a IVA, ao passo que o IVA dos serviços ferroviários varia entre 0 e 16%, dado não se encontrar harmonizado. Não existem impostos sobre o querosene para os serviços aéreos. É de recordar igualmente que a liberalização do sector da aviação levou ao aparecimento de transportadores a baixo custo em rotas tradicionalmente servidas pelo caminho-de-ferro.

Além disso, as autoridades públicas têm dificuldade em cooperar a respeito dos serviços internacionais, celebrando contratos internacionais de serviço público para os serviços ferroviários transfronteiriços. Um sinal disto é o pequeno número de contratos desse tipo já celebrados. Os mesmos problemas se colocam nos Estados-Membros onde as autoridades públicas regionais têm de cooperar na celebração desses contratos de serviço público.

No que se refere aos serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros, é possível identificar **5 grandes segmentos de mercado**, embora não tenha sido possível determinar quotas de mercado precisas:

### **(1) Serviços regionais transfronteiriços**

Os serviços regionais transfronteiriços servem normalmente os passageiros pendulares que trabalham num Estado-Membro e residem noutro. De um modo geral, estes serviços consistem em viagens internacionais não superiores a 80 km, também tendo muitas vezes uma função a nível interno. Podem encontrar-se exemplos, nomeadamente, no

---

<sup>41</sup> Segundo os dados fornecidos pela UIC em relação a 1999, o volume de negócios das empresas ferroviárias históricas de transporte de passageiros eleva-se a 24.878 milhões de euros, não existindo dados disponíveis em relação à Dinamarca, à Irlanda e ao Luxemburgo.

Luxemburgo (passageiros pendulares da França, Bélgica e Alemanha), ou na região sudeste dos Países Baixos (passageiros pendulares de e para a Alemanha e a Bélgica).

É evidente que há um mercado potencial para estes serviços, pois o número de trabalhadores transfronteiriços aumentou consideravelmente. Estima-se actualmente que aproximadamente 2,5 milhões de europeus se deslocam a outro Estado-Membro para trabalhar. Contudo, no passado (recente), foram encerradas muitas linhas que permitiam estes serviços e, ao que parece, a falta de cooperação entre as autoridades públicas de ambos os lados da fronteira explica parcialmente este facto. As respostas a um questionário sobre os serviços públicos de transporte ferroviário, que a Comissão enviou aos Estados-Membros, revelam que foram muito poucos os casos em que se celebrou um contrato de serviço público para serviços transfronteiriços, pois estes serviços normalmente não são lucrativos. Num caso<sup>42</sup> duas autoridades públicas fronteiriças tentaram pôr um serviço desses a concurso, mas não deixaram que o serviço arrancasse porque não conseguiram chegar a consenso sobre o seu financiamento.

## **(2) Serviços internacionais a longa distância**

Os serviços a longa distância são provavelmente os serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros mais bem conhecidos, como é o caso dos serviços Paris-Madrid ou Amesterdão-Milão. Nas distâncias superiores a 300 km, os serviços ferroviários podem concorrer em termos de preço e de velocidade com os transportes aéreos e rodoviários: um enorme potencial que pode ser explorado, se os efeitos negativos das fronteiras puderem ser superados. Estes serviços também têm um importante componente nacional.

## **(3) Serviços internacionais de alta velocidade**

Estes serviços são relativamente recentes e utilizam frequentemente linhas de alta velocidade novas e dedicadas, como é o caso dos serviços Paris-Bruxelas, Paris-Londres e Bruxelas-Londres. Estes serviços são actualmente explorados pela Thalys e a Eurostar, “joint-ventures” de empresas ferroviárias que partilham principalmente as infra-estruturas de comercialização (agrupamentos internacionais, na acepção da Directiva 91/440/CE). Os comboios e o material circulante continuam a pertencer e a ser controlados pelas empresas ferroviárias participantes, SNCF, SNCB e Eurostar UK. A Thalys conseguiu obter uma quota modal de 53% entre Bruxelas e Paris e está presentemente a oferecer aos clientes da Air France a possibilidade de iniciarem o seu voo com partida no Aeroporto Charles de Gaulle em Paris na estação de Midi em Bruxelas por meio de uma partilha de códigos. O mercado profissional é bastante importante para a rendibilidade deste segmento e a tarifação em tempo real é amplamente aplicada.

## **(4) Serviços de nicho, comboios nocturnos, comboios “auto-couchettes”**

---

<sup>42</sup> Serviço Groningen – Leer entre os Países Baixos e a Alemanha

Trata-se de serviços regulares que servem uma parte muito específica do mercado. Os comboios nocturnos podem ser muito úteis para os passageiros que querem chegar de manhã ao centro das cidades. Os comboios “auto-couchettes” são muito convenientes para distâncias maiores, por exemplo, para turistas e pessoas com mobilidade reduzida que necessitem de transportar o seu próprio automóvel. Nem todos estes serviços funcionam durante o ano inteiro.

Há anos que os serviços nocturnos atravessam uma situação difícil, mas alguns esforços recentes mostram que, se estes serviços forem bem estabelecidos e comercializados, têm um bom potencial de crescimento.<sup>43</sup>

### (5) Serviços ocasionais

Os serviços ocasionais são serviços que não funcionam durante todo o ano nos mesmos períodos e horários. Estes serviços são importantes para os turistas e também são utilizados em viagens de promoção e incentivo. As agências de viagem estão tradicionalmente envolvidas nesses transportes, assumindo os riscos comerciais de alugar comboios inteiros a uma empresa ferroviária e venderem os bilhetes por sua própria conta. Este mercado tornou-se menor, em grande medida devido à concorrência, por exemplo, do transporte aéreo. No entanto, há alguns indícios de que em sectores específicos do mercado, ainda há procura para as viagens ocasionais.

O quadro seguinte mostra claramente a importância relativa dos segmentos de mercado para cada um dos grupos-alvo de viajantes.

Segmentos de mercado transporte ferroviário internacional passageiros / Produtos ferroviários	Regional transfronteiriço	Intercidades, longa distância	Serviços de alta velocidade	Nichos de serviços regulares: Comboios nocturnos Comboios auto-couchettes	Serviços ocasionais
Passageiros pendulares	***	*	*		
Viajantes profissionais		**	***		*
Mercado do lazer		**	**	***	***

\*\*\*: muito importante; \*\* importante; \* menos importante

<sup>43</sup> O estudo OGM revelou um crescimento anual de 10% do mercado de serviços nocturnos da DB, desde que esta reestruturou os seus. Recentemente, a DB estendeu a sua iniciativa à Áustria e à Suíça, em combinação com a ÖBB e a SBB.

### **2.3.Melhorar a qualidade dos serviços internacionais de passageiros**

Tanto o estudo como a audição sobre direitos dos passageiros, organizados pela Comissão, revelaram uma significativa falta de eficácia em determinados segmentos do mercado de transporte ferroviário internacional de passageiros.

No entanto, há bastantes indícios de que os serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros podem ser muito melhorados. O mercado de transporte de passageiros e os serviços internacionais em geral podem crescer consideravelmente devido ao aumento da procura: o alargamento da UE; o número crescente de trabalhadores transfronteiriços e migrantes; o crescimento do turismo e o número cada vez maior de reformados com recursos e tempo suficientes, que preferem um modo de viagem seguro e confortável. A oferta de serviços de transporte foi melhorada pela introdução dos serviços de alta velocidade, como mostra o êxito comercial de serviços internacionais de alta velocidade como o Thalys e o Eurostar, ou dos novos serviços ocasionais para viagens promocionais de incentivo oferecidos pela GVG. Os êxitos recentes dos novos comboios nocturnos lançados pela DB / ÖBB / SBB e o êxito dos contratos de serviço público transfronteiriços, onde são aplicados, como, por exemplo, entre Copenhaga e Malmö, também indicam que a própria estrutura do mercado permite um aumento dos serviços de transporte de passageiros.

Várias questões parecem particularmente importantes para tornar este modo mais atractivo:

#### **(a) Informação de viagem e reservas (horários, pré-embarque, informação de viagem em tempo real)**

Na audição sobre os direitos dos passageiros ferroviários, a falta de informações de boa qualidade foi o problema mais frequentemente referido. Tanto os passageiros como os agentes de viagem têm muitas dificuldades em obter informações sobre os horários, os serviços programados, as tarifas e a sua estrutura, bem como informações de viagem em tempo real e sobre as facilidades de serviço oferecidas, por exemplo para o transporte de bicicletas ou para as pessoas com mobilidade reduzida. Há, todavia, algumas empresas ferroviárias que desenvolveram com êxito sistemas de venda de bilhetes em linha, através de um *website* multilingue, e oferecem serviços gratuitos de entrega ao domicílio.

#### **(b) Pontualidade dos serviços e indemnização em caso de atraso**

A pontualidade dos serviços é considerada baixa, e em relação aos serviços internacionais há indícios de que é ainda mais baixa do que nos serviços nacionais. Refira-se, por outro lado, que o modo de transporte aéreo, seu concorrente, também tem sido recentemente afectado por atrasos consideráveis.

As empresas ferroviárias indemnizam, por vezes, os seus passageiros pelos atrasos dos comboios, mas isto varia muito e as empresas ferroviárias põem, por

vezes, muitas restrições a esta prática (p.ex. quando o atraso está fora do seu controlo).

**(c) Tratamento das reclamações**

Durante a audição, foram apresentados exemplos de estudos que referem uma considerável falta de respostas adequadas às reclamações. No caso das viagens ferroviárias, em especial, em que os passageiros não têm normalmente outra alternativa, isto pode ser considerado como abuso monopolista.

**(d) Acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida**

Os níveis de acessibilidade nas estações e nos comboios continuam a ser insuficientes. Por vezes, os comboios estão equipados de modo a permitir um acesso fácil às pessoas com mobilidade reduzida, mas as estações não têm escadas rolantes para levar essas pessoas de uma plataforma para outra.

**(e) Acessibilidade para as bicicletas**

Um estudo da Federação Europeia de Ciclistas<sup>44</sup> demonstrou que as possibilidades de transportar bicicletas variam muito dentro do território da UE, mas são, de um modo geral, bastante limitadas.

A Comissão irá apresentar uma proposta sobre os direitos dos passageiros ferroviários estabelecendo as regras básicas de defesa dos consumidores em relação aos serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros. A gama de temas que será abordada neste regulamento foi descrita na secção 2.2.2 da presente Comunicação.

Além disso, o sector ferroviário será incentivado a melhorar as normas de qualidade de serviço e a desenvolver obrigações de qualidade elaborando uma carta voluntária sobre qualidade de serviço (ver secção 2.2.2). A intermodalidade dos serviços com os serviços nacionais e com outros modos de transporte também deverá ser melhorada. A eficácia deste compromisso de qualidade deverá contribuir para a análise da abertura do mercado, tendo em vista avaliar a necessidade e a viabilidade de uma maior abertura, relativamente aos serviços de cabotagem.

---

<sup>44</sup> Bicycle Transport on International Trains, report on the arrangements for the carriage of bicycles on international long-distances trains, 40 p. + anexos, ECF - UCI, publicado pela ECF, Dezembro de 1999.

**Dados básicos sobre auxílios estatais (1999), volume de negócios e passageiros-km por Estado-Membro<sup>45</sup>**

<b>Estado-Membro</b>	<b>Auxílios estatais ao abrigo do Regulamento nº 1191 em milhões €</b>	<b>Auxílios estatais totais, em milhões €</b>	<b>Passageiro-km (milhares de milhões)</b>	<b>Volume de negócios das empresas ferroviárias pelo transporte de passageiros, em milhões €</b>
Bélgica	336	2119	7,6	483
Dinamarca	476	757	5,4	
Alemanha	4 504	9 982	72,8	9 187
Grécia	0	530	1,6	42
Espanha	234	1.395	19,2	812
França	1 550	6 127	66,5	4 761
Irlanda	102	180	1,4	
Itália	1 567	5 389	41	1 879
Luxemburgo	70	182	0,3	
Países Baixos	234	1 806	14,3	1 210
Áustria	641	656	8,1	503
Portugal	50	100	4,3	115
Finlândia	38	39	3,4	62
Suécia	64	824	7,4	642
Reino Unido	2 399	2 506	38,8	5 182
RU – Irlanda do Norte	16	16		
<b>TOTAIS</b>	<b>13 472</b>	<b>32 608</b>	<b>292,1</b>	<b>24 878</b>

<sup>45</sup> Fonte: Questionário anual sobre auxílios estatais (colunas 1,2), UIC (colunas 3,4)

Coluna 1: auxílios estatais concedidos ao abrigo do Regulamento nº 1191/69 – dados da CE, fornecidos pelos Estados-Membros

Coluna 2: auxílios estatais por passageiro ferroviário, infra-estrutura ferroviária, transporte ferroviário de mercadorias – dados da CE fornecidos pelos Estados-Membros

Coluna 3: quantidade de passageiros-quilómetros por rede – dados da UIC

Coluna 4: montante do volume de negócios das empresas ferroviárias históricas no transporte ferroviário de passageiros – dados da UIC

## ABREVIATURAS

**AEIF:** Associação Europeia para a Interoperabilidade Ferroviária

**ATP:** Sistema de protecção automática dos comboios

**COTIF:** Convenção relativa aos Transportes Ferroviários Internacionais, de 9 de Maio de 1980

**ERTMS:** Sistema europeu de gestão de tráfego ferroviário

**ETCS:** Sistema europeu de controlo dos comboios

**OTIF:** Organização Intergovernamental para os Transportes Ferroviários Internacionais (*ver COTIF*)

**RMMS:** Sistema europeu de vigilância do mercado ferroviário

**RIV:** Regolamento Internazionale Veicoli

**ETI:** Especificações técnicas de interoperabilidade

**UIC:** União Internacional dos Caminhos-de-ferro

**UIRR:** União Internacional das Empresas de Transporte Combinado Caminho-de-ferro/Estrada