

Parecer sobre a proposta de Directiva do Conselho relativa à interoperabilidade da rede europeia de comboios de grande velocidade⁽¹⁾

(94/C 397/04)

Em 14 de Junho de 1994, o Conselho decidiu, nos termos do terceiro parágrafo do 129º-D do artigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 9 de Novembro de 1994. Foi Relator J. Decaillon.

Na 320ª Reunião Plenária (sessão de 23 de Novembro de 1994), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por maioria com uma abstenção.

O Comité Económico e Social acolheu com interesse a Proposta de Directiva do Conselho relativa à interoperabilidade da rede europeia de comboios de grande velocidade (doc. COM(94) 107 final). Pelas razões e sob reserva das observações que passa a formular, considera que o documento em questão constitui uma contribuição importante para a constituição da referida rede.

1. Observações preliminares

1.1. Antes de abordar a substância da Directiva, é útil, para esclarecimento do debate, lembrar, de forma sucinta, as condições em que surgiu o conceito de grande velocidade ferroviária e de rede europeia de grande velocidade.

As primeiras aplicações da grande velocidade ferroviária europeia (com a construção da linha «Direttissima» em Itália, a abertura ao serviço comercial do TGV Sud Est em França em 1981 e a entrada em serviço, cerca de dez anos mais tarde, do ICE na Alemanha) constituíram, antes de mais, a resposta à necessidade de encontrar uma solução concreta para o problema da saturação crescente de alguns dos grandes eixos das redes de caminho-de-ferro. Em vez de proceder à dispendiosa renovação do eixo Paris-Lyon, cujos efeitos em termos do serviço prestado teriam sido limitados, a SNCF propôs às autoridades públicas francesas a realização de uma infra-estrutura nova, com características optimizadas, susceptível de suportar um tráfego denso, frequente, rápido e com uma qualidade de serviço até então quase desconhecida na Europa.

Idêntica preocupação presidiu às realizações alemãs, italianas e espanholas neste campo, que tiveram como principal objectivo responder a preocupações de ordem nacional.

1.2. Resultou deste facto que, nestas realizações, a prioridade dos caminhos-de-ferro foi, muito naturalmente, procurar inserir a concepção das infra-estruturas e dos materiais e os procedimentos de exploração no contexto geral das respectivas técnicas, disposições regulamentares e práticas habituais, que, por vezes, variam substancialmente de um Estado-Membro para outro.

1.3. Todavia, no prosseguimento das suas reflexões e estudos, os caminhos-de-ferro dos Estados-Membros da Comunidade Europeia associados na CCFE (Comunidade de Caminhos-de-Ferro Europeus), tomaram a iniciativa de apresentar às autoridades europeias, em Janeiro de 1989, um relatório intitulado «Proposta de rede europeia de grande velocidade».

1.4. O Conselho de Ministros de 4 e 5 de Dezembro de 1989 adoptou uma resolução em que convidava a Comissão a instituir um grupo de trabalho de alto nível, que deveria ser «consultado sobre as normas e as características técnicas comuns que possibilitem a circulação de comboios modernos nesta rede e assegurem a compatibilidade técnica e de infra-estruturas entre as várias partes desta rede».

1.5. Este grupo de trabalho elaborou, em Novembro de 1990, um relatório sobre o «Desenvolvimento de uma rede europeia de comboios de grande velocidade».

Em Dezembro de 1990⁽²⁾, o Conselho de Ministros dos Transportes «acolheu favoravelmente» o resultado dos trabalhos efectuados, tomou conhecimento da intenção da Comissão de elaborar um projecto de directiva relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à circulação de comboios e sublinhou a necessidade de, logo que possível, se lançarem iniciativas comuns tendentes à harmonização dos sistemas de controlo-comando.

2. Base jurídica da acção comunitária em matéria de interoperabilidade da rede de caminhos-de-ferro de grande velocidade

2.1. O aludido relatório de Novembro de 1990 constituiu, de alguma forma, o protótipo dos planos-

⁽¹⁾ JO nº C 134 de 17. 5. 1994, p. 6.

⁽²⁾ Resolução do Conselho de 17 de Dezembro de 1990, JO nº C 33 de 8. 2. 1991, p. 1.

-directores das redes transeuropeias de transporte. Mas foi com o Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, que este conceito tomou verdadeiramente forma.

Com efeito, o Tratado veio conferir uma base nova à acção comunitária em matéria de infra-estruturas transeuropeias, nomeadamente de transporte. As disposições em causa, contidas no Título XII, redefinem o quadro da acção comunitária neste domínio.

2.2. Para a aplicação das medidas ora propostas pela Comissão, há que ter em conta duas outras dimensões, associadas à realização do mercado único:

- «as disposições relativas à abertura à concorrência comunitária dos mercados no sector dos transportes (Directiva 90/531/CEE ⁽¹⁾, actualizada pela Directiva 93/38/CEE) ⁽²⁾;
- as disposições relativas ao desenvolvimento da rede de caminhos-de-ferro comunitários (Directiva 91/440/CEE de 29 de Julho de 1991) ⁽³⁾».

3. Necessidade de evolução técnica

3.1. No plano técnico tornou-se, pois, necessário aprofundar o conceito de «harmonização técnica» que rege, até então, o funcionamento internacional dos caminhos-de-ferro.

O princípio da harmonização técnica significava a uniformização ou, pelo menos, a compatibilidade de um certo número de parâmetros como as bitolas dos carris, os gabaritos (são possíveis diversos gabaritos), as alturas dos tampões, os mecanismos de travagem, etc., das carruagens que circulam em conjunto e das infra-estruturas que poderão utilizar.

3.2. Estas disposições estão codificadas na:

- «Unidade Técnica, documento com carácter de acordo intergovernamental, de 1982, cujas últimas decisões remontam a 1938»;
- os regulamentos RIV (regulamento relativo à utilização recíproca de carruagens e forgões no tráfego internacional) e RIC (regulamento relativo à utilização recíproca de vagões no tráfego internacional) e uma colecção de fichas elaboradas pela União Internacional dos Caminhos-de-ferro, destinadas a

serem utilizadas pelos seus membros numa perspectiva de cooperação, mas que não têm o carácter juridicamente vinculativo das especificações europeias e que, em todo o caso, não dizem respeito à grande velocidade».

3.3. Tais disposições, cuja filosofia de base remonta à época da tracção a vapor, foram amplamente suficientes enquanto as velocidades praticadas, os tempos de percurso, os raios de acção das locomotivas e a duração máxima do tempo de trabalho do pessoal permitiram que o tempo necessário para a substituição das locomotivas e do pessoal nas fronteiras internacionais, que eram simultaneamente «fronteiras» técnicas, não tivessem consequências de maior.

É certo que os caminhos-de-ferro souberam averbar ao seu activo um certo número de dispositivos que lhes permitiram superar as disparidades técnicas, realizando assim a interoperabilidade de certos serviços internacionais mediante investimentos adicionais. Trata-se, todavia, de casos de alcance limitado e, em todo o caso, insuficiente para responder às necessidades de um mercado único sem fronteiras.

3.4. Efectivamente, com o aumento e a aceleração das trocas intracomunitárias e, particularmente, com o surgimento da grande velocidade, é evidente que os condicionalismos ligados às «fronteiras técnicas» se tornaram insuportáveis. A proposta de directiva relativa à interoperabilidade dos comboios de alta velocidade visa corrigir esta situação.

3.5. A definição de interoperabilidade contida na Proposta de Directiva é o resultado dos debates de fundo efectuados em sede do subgrupo «Compatibilidade Técnica» do grupo de alto nível da Comissão, composto por representantes das administrações, das indústrias de construção do material e das redes que o exploram. Essa definição é a seguinte:

«... a interoperabilidade da rede europeia de comboios de alta velocidade refere-se ao conjunto das condições de carácter regulamentar, técnico e operacional que devem ser observadas para assegurar, sem quaisquer roturas, a circulação de comboios de alta velocidade nas infra-estruturas dessa rede com o comportamento funcional especificado.»

O Comité Económico e Social considera que a definição pela Comissão do conceito de interoperabilidade corresponde, hoje, a exigências técnicas, económicas e ambientais indispensáveis.

4. Descrição do mecanismo proposto

4.1. A Comissão não adoptou uma perspectiva maximalista de interoperabilidade. A interoperabilidade, tal como a Comissão a define, deverá, pelo contrário,

⁽¹⁾ JO nº L 297 de 29. 10. 1990.

⁽²⁾ JO nº L 199 de 9. 8. 1993.

⁽³⁾ JO nº L 237 de 24. 8. 1991.

permitir que qualquer empresa ferroviária explore, sem incorrer em sobrecargas financeiras, o serviço comercial da sua escolha na ligação por que opte.

4.2. Para assegurar um grau suficiente de interoperabilidade de acordo com esta definição, a Comissão propõe a criação de uma estrutura necessariamente algo complexa, que, em seguida, se procurará esquematizar.

4.3. Num primeiro nível, a directiva define os requisitos essenciais a observar obrigatoriamente nos seguintes domínios:

- segurança;
- saúde;
- protecção do ambiente;
- protecção dos consumidores;
- compatibilidade técnica;
- questões operacionais.

4.4. Por outro lado, para facilitar a sua descrição e a redacção das especificações técnicas, o sistema é dividido em oito subsistemas:

- infra-estruturas;
- energia;
- manutenção;
- controlo-comando e sinalização;
- material circulante;
- ambiente;
- exploração;
- utentes.

4.5. A cada um dos oito subsistemas corresponde uma «especificação técnica de interoperabilidade» (ETI).

4.6. As ETI têm quatro funções:

- definem os «requisitos essenciais» relativos a cada subsistema;
- estabelecem os parâmetros fundamentais a observar (gabaritos, tensão de alimentação eléctrica, raios de curvatura, esforços máximos na via, carga no eixo, vibrações, ruídos, etc.);
- determinam os componentes e as interfaces que desempenham um papel crítico em relação à interoperabilidade;
- determinam os módulos aplicáveis nos procedimentos de avaliação da conformidade ou de aptidão para a utilização, remetendo para as disposições contidas na Decisão do Conselho 93/465/CEE de 22 de Julho de 1993⁽¹⁾.

4.7. Prevê-se que as ETI sejam elaboradas, mediante mandato da Comissão, por uma associação internacional sem fins lucrativos, de direito belga, composta por representantes das empresas de caminhos-de-ferro, das entidades gestoras da infra-estrutura e da indústria de construção de material ferroviário.

4.8. Será verificada a conformidade de cada subsistema com as ETI, a pedido da autoridade adjudicatária do subsistema. Esta verificação será efectuada por «organismos notificados», que emitirão um certificado CE de conformidade, com base no qual o Estado-Membro em causa autoriza a entrada em serviço do subsistema.

4.9. Por último, no terceiro nível, o dos componentes e interfaces, serão elaboradas especificações por organismos especializados, designadamente, no que respeita às normas europeias, o CEN, o Cenelec e o ETSI.

Neste caso, a avaliação da conformidade ou da aptidão para a utilização é efectuada, a pedido do fabricante, pelos organismos notificados com base nos módulos constantes da ETI aplicável.

4.10. Os organismos notificados devem observar os critérios definidos na directiva. Hoje em dia, só as companhias de caminhos-de-ferro dispõem do conhecimento técnico especializado necessário. No quadro fixado pela Directiva 91/440/CEE, não poderão ser, simultaneamente, juízes e partes. A intenção da Comissão parece ser a de que os caminhos-de-ferro possam prosseguir a actividade correspondente desde que se organizem por forma a observarem os critérios da directiva.

4.11. A directiva prevê, por último, a instituição de um Comité Permanente, constituído por representantes dos Estados-Membros, que analisará todas as questões ligadas à aplicação da mesma.

O Comité Económico e Social entende que o princípio da interoperabilidade pode facilitar a instauração da rede de transporte ferroviário europeu de passageiros de alta velocidade. Esta medida deverá reforçar a posição do transporte ferroviário na Europa e permitir que a colectividade retire mais benefícios deste modo de transporte. Todavia, o Comité Económico e Social questiona a prioridade atribuída à rede de comboios de alta velocidade para aplicação deste princípio.

5. Observações na generalidade

5.1. Coerência do sistema

5.1.1. Uma das características do transporte ferroviário é o grau extremamente elevado de integração dos seus componentes, quer se trate de instalações móveis

⁽¹⁾ JO nº L 220 de 30. 8. 1993.

ou fixas. O respeito deste princípio condiciona a segurança, a economia, a eficácia e a própria viabilidade do sistema.

Todos os elementos devem, pois, ser totalmente coerentes desde o início, para que se consiga a máxima homogeneidade.

5.1.2. Poderá ficar-se com a ideia de que a Directiva dá mais relevo às partes, subsistemas ou componentes do sistema do que à sua globalidade. O Comité interroga-se, pois, sobre a garantia de uma configuração de conjunto. Entende, com efeito, que a elaboração de uma síntese otimizada implica um certo número de opções, ou mesmo compromissos, entre diversas fórmulas possíveis, pondo-se, legitimamente, a questão de saber se a adição de subsistemas interoperáveis conduzirá, necessariamente, ao melhor conjunto.

5.1.3. Assim, o Comité sugere que se proceda a uma primeira síntese no início do processo de elaboração das ETI, sob controlo do Comité dos Transportes Guiados previsto no artigo 21º, cujas funções seriam definidas em conformidade. Proceder-se-ia a nova síntese no estágio final, confiando-se aos Estados-Membros a missão de assegurarem a integração efectiva dos subsistemas na fase de autorização de entrada em serviço.

5.2. *Ter em conta o que já existe*

5.2.1. Outro problema é ter em conta o que já existe. Diversos Estados-Membros dispõem já de uma quilometragem não negligenciável de linhas novas de alta velocidade. É o caso da Alemanha, da Espanha, da França e da Itália.

Há que ter igualmente em conta as linhas que, apesar de não estarem ainda construídas, se encontram em fase avançada de planificação, o que significa que as opções fundamentais que lhes dizem respeito já foram tomadas.

5.2.2. Além disso, qualquer linha nova tem necessariamente de ter em conta a rede clássica existente, a fim de assegurar a ligação aos terminais, a continuidade da rede europeia.

5.2.3. A opção por especificações como as propostas na directiva não deve tornar excessivos os custos de adaptação e de exploração da rede, o que desincentivaria a sua modernização e poderia ser contrário ao objectivo perseguido. Tal opção exigiria a existência, para cada subsistema, de diversos dispositivos aceitáveis, e poderia mesmo implicar que a instalação de alguns deles ficasse limitada a determinadas zonas por razões de continuidade técnica.

5.3. *Evolução do sistema*

À falta de flexibilidade na tomada em consideração do que já existe acresce a imprecisão quanto à evolução do sistema. Como gerir uma tecnologia em rápida evolução sem a cristalizar?

5.4. *Dimensão económica do sistema*

De uma maneira geral, são escassas as referências à dimensão económica do sistema. Não se procura, nomeadamente, a optimização económica entre os requisitos essenciais e os custos — não estimados — que podem implicar.

5.5. *Aspectos sociais*

5.5.1. Não obstante as disposições contidas no ponto 2.7.1 do Anexo II da proposta de Directiva, o Comité considera que o dispositivo previsto é insuficiente, na medida que apenas aflora uma questão a que o Comité atribui grande importância: a formação do pessoal. A um sistema interoperável com uma determinada evolução deve corresponder uma formação harmonizada dos trabalhadores numa óptica de eficácia e de mobilidade.

5.5.2. Em termos mais gerais, observa-se que os parceiros sociais não são associados ao processo previsto pela Comissão. O Comité Económico e Social considera necessária a participação dos parceiros sociais no Comité dos Transportes Guiados previsto no artigo 21º da proposta de Directiva.

5.6. *Ter em conta os utentes*

A justo título, os redactores da proposta de Directiva tiveram em conta os utentes (Anexo II, ponto 2.8). Entende o Comité, todavia, que, para além de uma abordagem essencialmente técnica, se poderia dar maior relevo à interoperabilidade dos serviços oferecidos à clientela: sistemas informativos, sistemas de reserva e harmonização das ofertas comerciais das empresas de caminhos-de-ferro, que, actualmente, revelam, por vezes, maior tendência para a divergência do que para a uniformização.

6. Observações na especialidade

6.1. *Garantia do nível de segurança*

Artigo 15º

6.1.1. Na linha da preocupação já expressa, a globalidade de um subsistema deve igualmente ser submetida a verificação para garantir o grau de coerência necessário, particularmente no domínio do emprego.

Artigo 5º

6.1.2. Os módulos previstos na Decisão do Conselho 93/465/CEE (que, entretanto, substituiu a Decisão do Conselho 90/683/CEE, mencionada na proposta em apreço) foram definidos para produtos industriais comuns ou destinados ao grande público, mal adaptados aos equipamentos ferroviários, que exigem qualidades especiais de longevidade, fiabilidade, segurança, resistência às vibrações, a campos electromagnéticos de elevada potência, etc. Seria, pois, prudente prever módulos complementares, nomeadamente para ter em conta as exigências de segurança.

6.1.3. O nº 3 do artigo 5º, ao remeter para o procedimento definido no nº 2 do artigo 21º, deve prever a participação dos Estados-Membros na elaboração das ETI. Importa que estas sejam consentâneas com as exigências de segurança nacionais, concedendo-se aos governos a faculdade de imporem níveis de segurança mais elevados em casos especiais, como no caso do Túnel sob a Mancha.

Artigo 20º

6.1.4. Estes procedimentos de verificação serão instruídos por organismos notificados pelos Estados-Membros. Tendo ainda em conta, nomeadamente, as exigências de segurança, importa que os critérios definidos para o efeito sejam suficientemente rigorosos. A alta velocidade ferroviária exige um *know-how* extremamente sofisticado de que, presentemente, apenas dispõe um número muito restrito de industriais e de empresas de caminho-de-ferro. Por consequência, seria útil prever, eventualmente fora do âmbito da directiva em apreço, um « Comité Sectorial » imparcial e competente, que assistiria os Estados-Membros no reconhecimento dos organismos notificados.

6.2. *Comité dos Transportes Guiados*

Artigo 21º

O Comité interroga-se sobre a natureza do Comité competente para apreciar as matérias a tratar. Um comité consultivo será suficiente para permitir que os Estados-Membros façam valer os seus pontos de vista sobre uma matéria relativamente nova? Além disso, esta

fórmula não suscitará a questão da responsabilidade, que, em última análise, incumbirá às empresas ferroviárias e às entidades responsáveis pela gestão das infra-estruturas?

6.3. *Prazos de aplicação*

Artigo 23º

A data limite imposta aos Estados-Membros para a transposição da Directiva e para a utilização ou aceitação dos subsistemas conformes às ETI foi fixada em 30 de Junho de 1997.

Dada a complexidade de elaboração das ETI e a amplitude das suas repercussões nas regulamentações nacionais, é de recar que este prazo dificilmente possa ser respeitado, tanto mais que a publicação das ETI está prevista, em princípio, para a mesma data.

7. Conclusão

Com a sua proposta de Directiva, a Comissão esforçou-se por conceptualizar uma realidade complexa com múltiplas facetas, nomeadamente técnicas e económicas, nela incluindo a dimensão transeuropeia, bem como a preocupação de defesa do ambiente, de protecção dos consumidores, etc.

O Comité Económico e Social não discorda desta abordagem. Parece-lhe, todavia, possível melhorá-la em alguns aspectos, com os seguintes objectivos:

- otimizar, sobretudo, a coerência do sistema, a segurança e a relação custos/benefícios, na convicção de que a interoperabilidade é, essencialmente, um objectivo a prazo;
- reforçar a componente social, através do reforço da participação dos parceiros sociais na definição do sistema e na formação;
- ter mais em conta os utentes.

Este último aspecto pressupõe ainda, nomeadamente, maior interoperabilidade das práticas operacionais das empresas ferroviárias a todos os níveis, o que é referido mas pouco desenvolvido na proposta de Directiva.

A verificarem-se estas condições, a directiva relativa à interoperabilidade da rede de comboios de alta velocidade — completada, na medida do necessário, pela

interoperabilidade da rede ferroviária clássica e dos sistemas de transporte combinado — pode vir a ser um elemento-chave das redes transeuropeias.

Bruxelas, 23 de Novembro de 1994.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Carlos FERRER

Parecer sobre a proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 89/655/CEE relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho no trabalho⁽¹⁾

(94/C 397/05)

Em 6 de Abril de 1994, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 118º-A do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura emitiu parecer em 10 de Novembro de 1994, sendo Relator G. Liverani.

Na 320ª Reunião Plenária de 23 e 24 de Novembro de 1994 (sessão de 23 de Novembro de 1994), o Comité Económico e Social adoptou, por maioria, com 1 abstenção e 1 voto contra, o presente parecer.

1. Observações na generalidade

1.1. O Comité subscreve as razões e os objectivos que presidem à apresentação da proposta de directiva *sub judice*, nomeadamente a importante proporção de acidentes laborais ainda relacionada com a utilização de equipamentos de trabalho, as novas prescrições mínimas para certos equipamentos e a extensão das verificações iniciais e periódicas. O Comité chamaria também a atenção para o facto de a proposta ter em vista uma mais precisa especificação das prescrições adoptadas em anteriores directivas, não visando, todavia, sobrepor-se nem prevalecer sobre as Directivas 89/391/CEE e 89/655/CEE.

1.2. O Comité regista igualmente a justeza da base jurídica aplicada (artigo 118º-A), a realização das

consultas adequadas e o facto de os representantes dos governos com assento no Comité Consultivo terem aprovado a proposta.

1.3. O Comité insistiria, no entanto, com a Comissão para que simplificasse a estrutura geral e a apresentação da proposta, com vista a facilitar às PME, em particular, a compreensão e a aplicação das prescrições mínimas de segurança e protecção da saúde no trabalho. Neste contexto, a despeito de apoiar os planos de verificação-tipo e acções de formação e de informação à escala nacional, o Comité solicitaria novamente à Comissão que cooperasse com os Estados-Membros no sentido de dar mais relevância ao papel dos «intermediários» (entidades singulares e colectivas que operam entre as autoridades reguladoras e as PME, tais como associações sindicais e patronais, instituições de formação, bancos e companhias de seguros, fornecedores, grandes empregadores).

(1) JO nº C 104 de 12. 4. 1994, p. 4.