



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.05.1997
COM(97) 242 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL
E AO COMITÉ DAS REGIÕES

**ITINERÁRIOS LIVRES (“FREEWAYS”) TRANSEUROPEUS PARA O
TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE MERCADORIAS**

ÍNDICE

1. O CONTEXTO

- 1.1 A situação do transporte ferroviário de mercadorias
- 1.2 As origens
- 1.3 Síntese dos direitos de acesso existentes ao abrigo da legislação europeia
- 1.4 Os itinerários livres: um passo na direcção da liberalização
- 1.5 Os elementos principais
- 1.6 Relações com as outras políticas comunitárias de transportes

2. DEBATES

- 2.1 O grupo de alto nível
- 2.2 Indústria, empresas e carregadores
- 2.3 A Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus
- 2.4 O resultado dos debates

3. DEFINIÇÃO

- 3.1 Exploração de um itinerário livre
- 3.2 Os balcões únicos
 - 3.2.1 Funções
 - 3.2.2 A organização dos balcões únicos
- 3.3 Repartição das capacidades ferroviárias
 - 3.3.1 A capacidade
 - 3.3.2 A prioridade
 - 3.3.3 A rapidez de decisão
 - 3.3.4 Faixas horárias adequadas
- 3.4 Tarifação
- 3.5 Fronteiras
- 3.6 Relações entre os gestores de infra-estrutura, os balcões únicos e os operadores ferroviários

- 3.7 Incentivos
- 3.8 Denúncias e arbitragem
- 3.9 Informações sobre serviços complementares
- 3.10 A coesão dos itinerários livres individuais

4. AS REGRAS DE CONCORRÊNCIA

- 4.1 Artigo 85º
- 4.2 Artigo 86º
- 4.3 Auxílios estatais

5. AS PRÓXIMAS ETAPAS

- 5.1 Localização
- 5.2 Trabalhos práticos em curso
 - 5.2.1 Acção piloto Norte-Sul
 - 5.2.2 Clube dos líderes do transporte de mercadorias e da logística
 - 5.2.3 Outros itinerário livres comunitários

6. CONCLUSÕES

- 6.1 Os benefícios
- 6.2 O que ainda falta fazer
 - 6.2.1 Acções a curto prazo necessárias para estabelecer os itinerários livres individuais
 - 6.2.2 Questões de longo prazo
 - 6.2.3 Investigação
- 6.3 Acesso dos países terceiros e alargamento dos itinerário livres aos países da Europa Central e Oriental
- 6.4 O futuro papel da Comissão e do grupo de alto nível

1. O CONTEXTO

1.1 A situação do transporte ferroviário de mercadorias

Entre 1970 e 1995, o transporte ferroviário de mercadorias diminuiu de quase um quarto, passando de 283 para 220 mil milhões de toneladas/quilómetro. Por si só, este facto já teria consequências graves, mas, colocado no contexto de um aumento global de 70% do mercado do transporte de mercadorias, representa uma diminuição para cerca de metade, de 32% para 15%, da quota do sector ferroviário. Este aumento global beneficiou principalmente o sector rodoviário, no qual, no mesmo período, se verificou um crescimento de 150% no que respeita ao transporte de mercadorias. Se esta tendência se mantiver nos próximos dez anos, a quota de mercado dos caminhos-de-ferro descerá de 15% para 9%, em paralelo com uma expansão de mais 30% do conjunto mercado.

Embora estes sejam valores globais, as tendências que representam têm consequências bem reais. Se as previsões se verificarem, assistir-se-á a aumentos significativos da congestão, da poluição e, em menor medida, dos acidentes. Embora seja evidente que o caminho-de-ferro não pode dar resposta a todas as necessidades em matéria de transporte de mercadorias, poderá, no entanto, contribuir significativamente para o transporte sustentável de mercadorias na Comunidade, nomeadamente no que respeita ao transporte de longa distância. Com efeito, apesar de cerca de 85% das mercadorias, em toneladas, transportadas no interior da Comunidade o sejam numa distância inferior a 150 km, a maior parte deste transporte não constituindo um mercado para o sector ferroviário, mais de 50% das toneladas/quilómetro são transportadas em distâncias superiores a 150 quilómetros, o que ilustra claramente a importância relativa do tráfego de longa distância no interior da UE. O impacto dos caminhos-de-ferro no mercado de longa distância poderia ser tão mais importante quanto uma grande parte deste tráfego se concentra em corredores de elevada densidade (nomeadamente, mas não exclusivamente, relacionados com portos). Neste mercado específico, o conceito de itinerários livres (“freeways”) exposto neste documento poderá revelar-se de grande utilidade na inversão da actual tendência de diminuição da quota de mercado dos caminhos-de-ferro relativa ao transporte de mercadorias.

A preocupação com as tendências verificadas no sector dos transportes e, nomeadamente, com a incapacidade dos caminhos-de-ferro para responder às necessidades do mercado levaram a Comissão a publicar um Livro Branco sobre a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus¹ em 1996. Este documento destaca a necessidade de agir rapidamente para pôr fim ao declínio do transporte ferroviário de mercadorias, dado que, se as tendências actuais se continuarem a verificar, é provável que este desapareça de segmentos importantes do mercado.

¹ “Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus”; COM (96)421 final.

Muitos dos problemas identificados surgiram porque os gestores ferroviários não dispõem nem da liberdade nem dos incentivos necessários para enfrentar os desafios com que se deparam; em resumo, os caminhos-de-ferro não funcionam como empresas. Para alterar esta situação, a Comissão considera que, em paralelo com a introdução das forças do mercado e uma melhor integração dos sistemas nacionais, deverão ser dados aos gestores das empresas de caminho-de-ferro a liberdade e os recursos necessários para melhorar os respectivos desempenhos. Será no entanto necessário bastante tempo para que os resultados destas acções se façam sentir ao nível comunitário.

Os trajectos internacionais são um dos principais motivos de preocupação, dado que, frequentemente, os caminhos-de-ferro não conseguem oferecer serviços susceptíveis de concorrer com o transporte rodoviário de mercadorias em termos de preços, velocidade, flexibilidade e fiabilidade. Este elemento é tanto mais importante quanto os caminhos-de-ferro são mais competitivos nos trajectos de longa distância, o que, na Europa, de um modo geral, implica a travessia fronteiras nacionais. Apesar de, em princípio, o caminho-de-ferro se adequar bem a este tipo de trajectos, o seu carácter nacional constitui um obstáculo ao seu bom desempenho. Tendo em conta a necessidade urgente de acção no sector do transporte ferroviário de mercadorias, a Comissão, no seu Livro Branco, propôs a criação de itinerários livres transeuropeus para o transporte ferroviário de mercadorias.

1.2 As origens

Para a preparação do Livro Branco da Comissão em 1996, o Comissário responsável pelos transportes, Neil Kinnock, pediu a um grupo de peritos que emitissem o seu parecer sobre o futuro do caminho-de-ferro na Europa. No seu relatório², o grupo sugeriu, pela primeira vez, a ideia da criação de um determinado número de itinerários livres transeuropeus para o transporte ferroviário de mercadorias, para fazer face aos problemas específicos do transporte ferroviário de mercadorias transfronteiriço. Aquando da publicação do seu Livro Branco sobre os caminhos-de-ferro, a Comissão lançou esta ideia como primeira medida de ordem prática para a revitalização do transporte de mercadorias por via ferroviária. O Conselho dos Transportes analisou o Livro Branco em Outubro de 1996 e acolheu positivamente o conceito dos itinerários livres para o transporte de mercadorias.

A Comissão defende a criação dos itinerários livres numa base voluntária, enquanto medida de revitalização do transporte ferroviário de mercadorias. Por conseguinte, a definição geral desenvolvida nesta comunicação deverá ser entendida como uma recomendação da Comissão no que respeita ao modo de estabelecimento dos ditos itinerários livres. Esta recomendação baseia-se no trabalho do grupo de alto nível criado em Novembro de 1996

² "The Future of Rail Transport in Europe"

e em debates com um leque significativo de partes interessadas (ver ponto 2).

É claro que podem ser previstas outras formas de melhorar o transporte ferroviário internacional de mercadorias susceptíveis de contribuir para a sua promoção. Todavia, a Comissão considera que a definição pormenorizada apresentada no ponto 3 desta comunicação representa a perspectiva mais viável para o melhoramento da eficácia do transporte ferroviário internacional de mercadorias no curto e médio prazo. A presente comunicação clarifica os requisitos decorrentes da legislação comunitária, e nomeadamente das regras de concorrência, à qual estão sujeitos os itinerários livres desenvolvidos em conformidade com esta definição.

1.3 Síntese dos direitos de acesso existentes ao abrigo da legislação europeia

A Directiva 91/440/CEE³ estabeleceu pela primeira vez na legislação comunitária os direitos de acesso à infra-estrutura ferroviária na Comunidade. Até à sua adopção, as empresas beneficiavam de um monopólio nacional e, por conseguinte, da utilização exclusiva da infra-estrutura no seu próprio país. O nº1 do artigo 10º reconhece os direitos de acesso e de trânsito dos agrupamentos internacionais nos Estados-Membros em que se encontram estabelecidas as empresas de transporte ferroviário que os constituem, bem como direitos de trânsito nos outros Estados-Membros, mas não permite a entrada ou saída de passageiros nem o carregamento ou descarregamento de mercadorias nos países de trânsito. Para as empresas ferroviárias que operam no sector do transporte internacional combinado, o nº2 do artigo 10º prevê um direito de acesso total e o direito de carregar e descarregar mercadorias; neste caso, a única limitação diz respeito ao transporte de cabotagem, que não se encontra incluído. Para facilitar a exploração dos direitos estabelecidos na Directiva 91/440/CEE, foram adoptadas duas outras directivas, a Directiva 95/18/CE⁴ e a Directiva 95/19/CE⁵, que definem os requisitos relativos às licenças, à repartição das capacidades e à cobrança de taxas pela utilização das infra-estruturas.

A Directiva 95/18/CE estabelece o quadro para a concessão de licenças às empresas ferroviárias comunitárias, instituindo o direito das empresas a solicitarem uma licença sempre que prestem ou tencionem prestar os serviços referidos no artigo 10º da Directiva 91/440/CEE. A mesma

³ Directiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (JO nº L 237 de 24.08.1991).

⁴ Directiva 95/18/CE do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário (JO nº L 143 de 27.06.1995).

⁵ Directiva 95/19/CE do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa à repartição das capacidades de infra-estrutura ferroviária e à cobrança de taxas de utilização da infra-estrutura (JO nº L 143 de 27.06.1995).

directiva estabelece ainda os condições gerais de concessão ou recusa de uma licença e as condições respeitantes à validade da licença.

A Directiva 95/19/CE estabelece um quadro para a cobrança das taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e para a repartição das capacidades. No que respeita às taxas, as disposições deverão permitir ao gestor da infra-estrutura comercializar de forma eficaz as capacidades da infra-estrutura ao seu dispor, não devendo existir qualquer discriminação no que se refere às taxas cobradas por serviços de natureza equivalente num mesmo mercado. As taxas serão fixadas de acordo com a natureza do serviço, a situação do mercado e o tipo, a intensidade de utilização e o desgaste da infra-estrutura.

O artigo 3º da Directiva 95/19/CE define dois princípios para a repartição das capacidades de infra-estrutura: primeiro, as capacidades de infra-estrutura ferroviária devem ser repartidas de forma justa e não discriminatória, segundo, o procedimento de repartição deve permitir uma utilização eficaz e otimizada da infra-estrutura. A mesma directiva prevê igualmente algumas derrogações a estes princípios. Aquando da repartição das capacidades de infra-estrutura ferroviária, a prioridade poderá ser atribuída aos serviços prestados no interesse do público e aos serviços que, sem prejuízo das regras de concorrência, sejam prestados utilizando uma infra-estrutura especificamente construída ou adaptada para esses serviços. Os Estados podem conceder direitos especiais, se tais direitos forem indispensáveis para garantir serviços públicos adequados ou para permitir o financiamento de novas infra-estruturas, sem prejuízo do disposto nos artigos 85º, 86º e 90º do Tratado.

As duas directivas, a Directiva 95/18/CE e a Directiva 95/19/CE, devem ser aplicadas pelos Estados-Membros até 27 de Junho de 1997.

1.4 Os itinerários livres: um passo na direcção da liberalização

O transporte ferroviário internacional de mercadorias é caracterizado pela existência de operadores nacionais que trabalham em regime de monopólio, estabelecendo acordos de colaboração com outros operadores nacionais. Estes acordos estão na origem de uma certa ambiguidade na definição das responsabilidades relativas às cargas, o que muitas vezes tem como resultado serviços de má qualidade. Mesmo as empresas para as quais o caminho-de-ferro constituiria uma solução ideal são frequentemente desencorajadas pela sua falta de capacidade para fornecer o tipo de serviço de que necessitam a preços competitivos. Os acordos existentes fazem com que a apresentação de uma oferta em resposta a um pedido de um carregador implique negociações com cada uma das empresas ferroviárias nacionais para encontrar a faixa horária apropriada e calcular o montante total a cobrar. Trata-se de um processo longo e que não permite ajustamentos fáceis caso o preço ou os prazos não sejam competitivos. A natureza cumulativa do processo faz com que os preços e os prazos sejam frequentemente excessivos.

A criação de itinerários livres, tal como salientado no Livro Branco sobre os caminhos-de-ferro, tem por objectivo melhorar a oferta de transporte ferroviário internacional de mercadorias e pode ser concretizada rápida e economicamente. Para tal, os Estados-Membros e os gestores das infra-estruturas deverão abrir o acesso a esses trajectos numa base voluntária, sem esperar por eventuais alterações na legislação comunitária. As infra-estruturas existentes seriam utilizadas e os comboios continuariam a funcionar com base nos procedimentos e nos requisitos técnicos em vigor, sempre que razoavelmente possível, simplificados. Os itinerários livres constituem uma medida de curto a médio prazo para facilitar o desenvolvimento e aplicação da política de longo prazo definida pela Comissão no seu Livro Branco.

As empresas de caminho-de-ferro existentes já se encontram sujeitas a uma concorrência bastante eficaz do transporte rodoviário. Os itinerários livres deverão transformar o transporte ferroviário de mercadorias numa opção mais interessante, o que implica dois aspectos: em primeiro lugar, a eliminação dos obstáculos artificiais ao transporte ferroviário internacional de mercadorias e, em segundo, a melhoria da oferta através da criação de um clima de concorrência na prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias. O Livro Branco descrevia com algum pormenor os inúmeros problemas relacionados com a maneira como os caminhos-de-ferro se desenvolveram na Europa. O conceito dos itinerários livres tem por objectivo resolver as questões puramente organizacionais que dificultam o transporte ferroviário internacional de mercadorias.

A Comissão é de opinião que o segundo aspecto, a criação de um mercado competitivo com uma oferta orientada para o cliente, é fundamental para que caminho-de-ferro possa desenvolver o seu potencial. Embora se espere que as empresas ferroviárias existentes tenham a coragem necessária para instaurar um clima de concorrência sempre que tal se justifique, parcialmente, com o passar do tempo, este clima também poderá ser criado com a colaboração de alguns recém-chegados. Todavia, tendo em conta as despesas de instalação elevadas e os riscos em jogo, é provável que no início existam poucos recém-chegados e que estes tenham tendência para se concentrar em segmentos especializados do mercado. Tratar-se-á provavelmente de novas áreas, pelo que os recém-chegados, mais do que retirar clientela aos operadores estabelecidos, deverão alargar a sua base. O aumento global da actividade de transporte ferroviário de mercadorias irá beneficiar as empresas de caminho-de-ferro a vários níveis, nomeadamente através da repartição dos custos fixos, do aumento do tráfego nas suas redes e de uma maior sensibilização para o potencial do transporte ferroviário de mercadorias. A promoção desta concorrência embrionária exige que a Comissão e as autoridades nacionais nesta matéria estejam perfeitamente conscientes do risco de comportamentos abusivos por parte dos operadores e se encontrem preparadas para agir com determinação se esse tipo de práticas se vier a verificar.

A Comissão aproveita esta oportunidade para lembrar que se a cooperação ultrapassar o quadro da cooperação prevista a nível das infra-estruturas e também abranger áreas da operação dos comboios, nomeadamente se incluir fundos comuns e a divisão da operação dos comboios, será muito provavelmente abrangida pelo artigo 85º. A Comissão concedeu uma derrogação por um período de três anos aos acordos de cooperação entre os caminhos-de-ferro, ao abrigo das regras de concorrência⁶. Esta derrogação não abrange os acordos comerciais entre operadores de comboios, excepto no caso do transporte combinado. A aplicação desta derrogação está a ser permanentemente controlada pela Comissão, que analisará a sua implementação ainda durante 1997. Na eventualidade de uma empresa de caminho-de-ferro que explore a liberdade oferecida pelos itinerários livres necessitar do apoio de outro operador ferroviário (por exemplo, para efeitos de tracção, de serviços de manobra ou de gestão de vagões), de um modo geral, este apoio deverá ser prestado com base num contrato de serviços, em condições e a preços não discriminatórios.

1.5 Os elementos principais

Partindo desta análise, a proposta da Comissão para a criação de itinerários livres transeuropeus para o transporte ferroviário de mercadorias, tal como esboçada no Livro Branco, continha os seguintes elementos principais:

(1) Livre acesso para todos os operadores

(Tanto para empresas de caminho-de-ferro existentes que desejem estender as suas actividades além fronteiras como para novas empresas no sector do transporte ferroviário.)

(2) Facilitação e simplificação da utilização da infra-estrutura ferroviária

(Por exemplo, através da criação de balcões únicos para tratar as questões relacionadas com o acesso aos itinerários livres; da instituição de sistemas de cobrança simples, atraentes e transparentes; da garantia de uma repartição rápida e simples das capacidades; da procura de meios que assegurem uma prioridade adequada ao transporte ferroviário de mercadorias; da redução ou supressão dos períodos de espera nas fronteiras.)

1.6 Relações com as outras políticas comunitárias de transportes

A política de transportes da Comissão visa garantir uma mobilidade sustentável. Um objectivo fundamental é o de garantir que as decisões em matéria de transportes são tomadas de forma racional, tendo em conta todas as suas consequências, nomeadamente a nível do ambiente e da

⁶ Processo IV-35 111, decisão de 25.07.95, relativo a duas fichas da União Internacional dos Caminhos-de-Ferro.

segurança. Estas decisões dependem de uma série de factores, tais como a qualidade, a fiabilidade, a disponibilidade e o preço. Para que o processo de tomada de decisões não seja falseado por dados pouco correctos no que respeita aos preços, é necessário que os montantes cobrados pelos serviços traduzam o custo total do modo de transporte em questão para a sociedade, ou seja, abranjam os custos externos, tais como a congestão, a poluição e os acidentes, assim como os custos directos. Actualmente, em grande medida, esses custos não são pagos directamente pelos utentes dos transportes, mas sim pela sociedade no seu conjunto, o que leva a distorções nas decisões em matéria de transportes, relativas a um modo ou a modos diferentes. (Nomeadamente, os modos de transporte caracterizados por um impacto externo mais importante parecem mais atraentes aos olhos dos utentes do que realmente são.) Estas ideias foram realçadas no Livro Verde da Comissão “Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes”⁷.

Um primeiro passo concreto para a aplicação destas ideias foi a proposta da Comissão no sentido da revisão da Directiva 93/89/CE que estabelece um quadro para a aplicação de impostos cobrados pela utilização de infra-estruturas rodoviárias e de portagens aos veículos pesados de mercadorias⁸. A proposta da Comissão visa estabelecer uma relação mais directa entre os impostos cobrados pela utilização de infra-estruturas rodoviárias e os custos ocasionados por essa utilização, principalmente através de uma maior diferenciação dos impostos respeitantes aos danos causados às estradas, às emissões e à localização das infra-estruturas. A Comissão é de opinião que nos locais onde esses custos são muito elevados e onde, por conseguinte, se justificariam preços elevados, seria desejável, antes de os custos serem cobrados na sua totalidade, pôr à disposição um modo de transporte alternativo com livre acesso à infra-estrutura, que possa constituir uma opção competitiva para o transporte de mercadorias.

A região dos Alpes forma uma barreira natural entre uma grande parte da Europa do Norte e da Europa do Sul. A intensificação das trocas comerciais, resultante nomeadamente do mercado único, teve como consequência um aumento da pressão sobre o número limitado de estradas nesta zona. É necessário definir uma estratégia para tratar os problemas do tráfego nos Alpes. Em breve, a Comissão irá publicar uma comunicação relativa a um quadro para a resolução dos problemas causados pelos veículos pesados de mercadorias. Apesar de, em certa medida, a proposta relativa à eurovinheta avançar na boa direcção, garantindo escolhas mais razoáveis em termos de modos através de uma tarifação mais próxima dos custos reais, torna-se necessário assegurar que esta não irá conduzir unicamente a um aumento do preço dos transportes e que as alternativas

⁷ “Para uma formação correcta e eficiente do preço dos transportes”; COM (95)691 final.

⁸ Proposta de directiva do Conselho relativa à imposição dos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas rodoviárias; COM(96)331 final.

existentes são suficientemente atraentes para serem efectivamente utilizadas. A criação de uma oferta de transporte ferroviário de mercadorias e de transporte combinado mais interessante, facilitada pela criação dos itinerários livres, abre a perspectiva da reconquista de uma parte significativa do tráfego de transporte de mercadorias de longa distância pelos caminhos-de-ferro.

Em 29 de maio de 1997, a Comissão adoptou uma comunicação sobre a intermodalidade no transporte de mercadorias⁹ que identifica o impacto de diversos factores nas escolhas modais, assim como um determinado número de obstáculos que desencorajam o recurso aos transportes intermodais. A comunicação procura definir acções que contribuam para que cada vez mais os utentes do transporte de mercadorias possam utilizar o modo de transporte óptimo em cada um dos segmentos da cadeia de transporte.

2. DEBATES

2.1 O grupo de alto nível

Na sequência do debate relativo ao Livro Branco sobre os caminhos-de-ferro no Conselho dos Transportes, em Outubro de 1996, chegou-se a acordo quanto à criação pela Comissão de um grupo de alto nível, formado por representantes dos ministérios dos transportes, a fim de desenvolver as ideias apresentadas no referido documento. Até Maio de 1997, este grupo reuniu-se cinco vezes, tendo debatido os documentos de trabalho produzidos pela Comissão, assim como os resultados do trabalho realizado pela Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus (CCFE), que também esteve intimamente relacionada com este exercício. O objectivo era o de chegar a um ponto de vista comum sobre o conceito de itinerário livre e a uma definição geral, definição essa que deveria conter os princípios gerais sobre as questões fundamentais identificadas, que incluíam o acesso à infra-estrutura; um ponto de contacto único para a tarifação e a repartição das capacidades dos itinerários livres; os níveis de desempenho e os períodos de espera nas fronteiras.

As reuniões têm sido positivas, verificando-se um apoio geral ao objectivo da Comissão e um acordo relativamente às questões que devem ser abordadas. O grupo destacou em particular a necessidade de, para além de assegurar o livre acesso aos itinerários livres, garantir igualmente um acesso equilibrado aos outros equipamentos complementares, como, por exemplo, aos terminais. Existem, contudo, diferenças no que diz respeito às abordagens relacionadas, nomeadamente, com o grau de acesso aos itinerários livres. Alguns Estados-Membros declararam que na sua opinião

⁹ “A intermodalidade e os transportes intermodais de mercadorias na União Europeia”, COM(97)243 final.

o acesso aos itinerários livres não deveria ultrapassar o previsto na legislação comunitária em vigor, ou seja, que não poderiam aceitar de modo imediato o livre acesso a estes itinerários.

2.2 Indústria, empresas e carregadores

Para que os itinerários livres alcancem os objectivos a que se propõem é necessário que satisfaçam as necessidades dos seus utentes. Os utentes imediatos são, naturalmente, os operadores dos comboios, mas o ponto de vista dos clientes finais, ou seja, das empresas que enviam as mercadorias, é igualmente importante. O aumento da concorrência na prestação dos serviços de transporte é bastante importante para as actividades comerciais e deverá permitir que cada vez mais as PME aproveitem melhor as oportunidades oferecidas pelo mercado único. À luz destes dados, a Comissão procurou manter as empresas e, em especial, os carregadores e os utentes dos caminhos-de-ferro bem informados no que respeita às suas propostas. O diálogo estabeleceu-se de várias maneiras, através de reuniões oficiais, contactos informais e correspondência, incluindo um parecer do conselho europeu dos carregadores. A vontade dos carregadores para utilizar o caminho-de-ferro e aproveitar as suas vantagens sempre que tal seja adequado é bem visível. Verificam-se um apoio geral da análise da Comissão sobre os motivos que actualmente justificam o facto de os caminhos-de-ferro serem tão pouco atraentes e o reconhecimento de que a implementação dos itinerários livres para o transporte de mercadorias constitui um passo importante para tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais interessante. De um modo geral, as empresas são de opinião que um funcionamento verdadeiramente competitivo do caminho-de-ferro aumentará a capacidade das empresas ferroviárias para responder à procura.

2.3 A Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus

A Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus (CCFE), que representa organizações de operadores ferroviários e gestores de infra-estrutura da União Europeia, Suíça e Noruega, preocupa-se em assegurar que as propostas para a criação de itinerários livres são práticas e viáveis e terão como resultado um melhoramento da oferta do transporte ferroviário de mercadorias. Neste contexto, a CCFE estabeleceu um certo número de grupos de trabalho para estudar as questões de ordem prática relacionadas com os itinerários livres, mantendo o grupo de alto nível ao corrente da evolução do seu trabalho. Para identificar o tipo de problemas que terão de ser resolvidos e para desenvolver a compreensão do funcionamento dos itinerários livres, foi realizada uma simulação num determinado número de trajectos entre o Benelux e a Itália. Esta simulação identificou a possibilidade de mais 17 faixas horárias ferroviárias por dia ao longo do referido trajecto, a horas interessantes do ponto de vista comercial e com velocidades que atingem uma média de quase 60 km/hora.

A CCFE contratou um consultor independente com vista a obter um parecer externo e pontos de vista sobre a aplicação prática do conceito. A análise realizada confirmou a viabilidade do conceito, tendo salientado com algum pormenor o facto de o mesmo poder ser posto em prática num período de tempo relativamente pequeno. O CCFE conclui que os obstáculos técnicos podem ser ultrapassados e que o produto posto à disposição pelos gestores das infra-estruturas pode, através de diferentes meios de trabalho e da intensificação da cooperação, ser melhorado. O CCFE confirma assim a abordagem dos itinerários livres adoptada pela Comissão no seu Livro Branco. Estas conclusões são mencionadas no relatório do CCFE sobre o seu trabalho¹⁰, publicado em Abril de 1997.

2.4 O resultado dos debates

A Comissão considera que os debates com o grupo de peritos de alto nível, os caminhos-de-ferro e os carregadores dos Estados-Membros foram extremamente úteis. A presente comunicação reflecte o resultado destes debates que conduziram a um significativo grau de consenso, apesar de nem todas as partes terem o mesmo ponto de vista sobre todas as questões debatidas. O ponto seguinte, relativo à definição dos itinerários livres, baseia-se nos documentos de trabalho da Comissão preparados e debatidos no grupo de alto nível e nas informações mais pormenorizadas fornecidas pela CCFE.

3. DEFINIÇÃO

Um factor determinante durante o desenvolvimento do conceito de itinerário livre e os debates entre a Comissão e as partes interessadas foi o da conformidade com a legislação comunitária de todos os elementos da definição de itinerário livre e da sua posterior aplicação pelos Estados-Membros. Contudo, a criação dos itinerários livres, feita numa base voluntária, comportará outros aspectos para além dos previstos na legislação comunitária, que incluirão questões como as do acesso, da repartição das capacidades e da tarifação das infra-estruturas. Na sequência dos debates do grupo de alto nível, os Estados-Membros chegaram a um acordo razoável relativamente à maioria dos elementos da seguinte definição:

3.1 Exploração de um itinerário livre

A Comissão, conjuntamente com um grande número de Estados-Membros, considera que a criação de itinerários livres constitui um primeiro passo de ordem prática para ultrapassar os limites da Directiva 91/440/CEE (ver ponto 1.3). Idealmente, o acesso deveria ser livre para todas as empresas ferroviárias da Comunidade detentoras de uma licença que satisfaçam as condições de acesso necessárias, estabelecidas com base em critérios de segurança, de modo não discriminatório. A Directiva 95/18/CE prevê a concessão de licenças às empresas ferroviárias para a

¹⁰ "European Rail Freightways: Proposal to the European Commission"

prestação dos serviços previstos no artigo 10º da Directiva 91/440/CEE. O campo de aplicação dos itinerários principais é mais vasto do que esta definição limitada de direitos de acesso, propondo-se assim que os mesmos princípios geralmente adoptados para a concessão de licenças se apliquem igualmente a este leque mais importante de operadores. Para alguns Estados-Membros, nomeadamente para aqueles que entretanto participam nos debates relativos à acção piloto Norte-Sul (ver ponto 5.2.1), trata-se de um assunto que não levanta quaisquer problemas. Outros Estados-Membros adoptam uma abordagem mais cautelosa. Para que o transporte ferroviário de mercadorias se torne rapidamente mais atraente, é do interesse da Comissão que o conceito de itinerário livre descrito na presente comunicação seja aplicado no maior número de trajectos possível, sempre que tal seja economicamente viável, mesmo se em alguns Estados-Membros a sua aplicação tiver de ser feita em várias etapas e num período de tempo relativamente longo. O essencial é que uma empresa de caminho-de-ferro possa exercer as suas actividades num Estado-Membro que não o Estado-Membro emissor da sua licença e explorar os serviços ferroviários nesse segundo Estado-Membro, sem para tal ser obrigada a celebrar um acordo de cooperação clássico com uma empresa ferroviária do referido segundo Estado-Membro, mesmo no caso de as locomotivas e os maquinistas serem fornecidos pela segunda empresa ferroviária. A Comissão é de opinião que, tal como para outras actividades económicas, deverão aqui ser celebrados contratos de prestação de serviços e não acordos de partilha de riscos. Deverá contudo ficar claro que os acordos relativos aos itinerários livres acabarão por conduzir ao livre acesso aos itinerários estabelecidos em todos os Estados-Membros.

Em resumo, a Comissão chegou às seguintes conclusões:

O acesso aos itinerários livres deverá ser justo, equitativo e não discriminatório para todos os operadores ferroviários detentores de uma licença comunitária.

Os critérios para a atribuição de licenças aos operadores ferroviários deverão seguir princípios iguais aos estabelecidos na Directiva 95/18/CE.

Os critérios para a repartição das capacidades da infra-estrutura e para a cobrança de taxas de utilização da infra-estrutura deverão estar em conformidade com as disposições da Directiva 95/19/CE.

Os itinerários livres deverão, no respeito das regulamentações nacionais, estar abertos ao transporte de cabotagem.

Os terminais de transporte de mercadorias dos itinerários livres estarão abertos, em condições justas, equitativas e não discriminatórias, a todos os operadores ferroviários, de transporte rodoviário e empresas de navegação, de acordo com as circunstâncias.

3.2 Os balcões únicos

Um dos principais elementos que irá permitir melhorar a oferta em matéria de transporte ferroviário de mercadorias é a criação pelos organismos relevantes relacionados com as infra-estruturas de balcões únicos para comercialização dos itinerários livres junto das empresas ferroviárias detentoras de uma licença. É evidente que a criação e o funcionamento destes balcões únicos deverão respeitar a legislação comunitária. Para garantir a sua eficiência, os balcões únicos deverão dispor de pessoal com conhecimentos excelentes das necessidades dos operadores e dos limites do sistema.

3.2.1 Funções

Em condições ideais, os balcões únicos, na qualidade de gestores dos itinerários livres, deverão:

- (1) Analisar a capacidade e comercializar a infra-estrutura do itinerário livre.
- (2) Debater a atribuição das faixas horárias ferroviárias com organismos responsáveis pelas infra-estruturas e com o (organismo responsável pela coordenação das faixas horárias ferroviárias internacionais) em nome dos operadores ferroviários e atribuir as faixas horárias.
- (3) Monitorizar e controlar a eficácia dos itinerários livres.
- (4) Efectuar a cobrança de taxas em nome dos gestores de infra-estruturas individuais, o que implicaria o desempenho de funções de facturação e de câmara de compensação.

3.2.2 A organização dos balcões únicos

A função dos balcões únicos é a de gerir os itinerários livres. Não se tratará de grandes organizações burocráticas. O CCFE chega a falar da possibilidade de criação de balcões virtuais, que só existam na Internet, com uma comunicação substancialmente melhorada entre os gestores das infra-estruturas.

A criação dos balcões únicos levanta questões relativas à sua neutralidade e carácter não discriminatório e aos incentivos necessários para garantir o sucesso do seu funcionamento. Aquando da criação destas entidades e da definição das suas modalidades de funcionamento, dever-se-á estar atento à sua compatibilidade com os acordos existentes e as prioridades previamente estabelecidas.

Para garantir o seu funcionamento não discriminatório, sempre que ainda existam laços entre os operadores ferroviários e os gestores das infra-estruturas, os balcões únicos deveriam ser, idealmente, organismos totalmente independentes.

Para que a iniciativa dos itinerários livres seja bem sucedida, é essencial que os balcões únicos disponham dos incentivos adequados. Isto significa principalmente que os balcões únicos deverão estar interessados em maximizar tanto o transporte ferroviário internacional de mercadorias como as suas receitas.

Aquando da criação de um itinerário livre por gestores de infra-estruturas, deverá ser estabelecido um código de conduta que definirá as modalidades de funcionamento do balcão único. Este código deverá especificar 1) os direitos de cada um dos operadores 2) os critérios para a repartição das capacidades (critérios estes que deverão traduzir os interesses de todos os utentes) 3) os mecanismos apropriados para assegurar que a repartição das capacidades é feita segundo esses mesmos critérios, incluindo o fornecimento da justificação das decisões tomadas pelo balcão único.

3.3 Repartição das capacidades ferroviárias

Algumas das críticas relativas ao transporte ferroviário internacional de mercadorias que mais frequentemente se fazem ouvir dizem respeito ao processo de repartição das capacidades. Actualmente, este efectua-se numa base predominantemente nacional. A pouca eficiência do transporte ferroviário internacional de mercadorias deve-se, frequentemente, às diferenças existentes a nível dos horários nacionais. Apesar das tentativas de coordenação das faixas horárias definidas nesta base, não é possível ignorar o facto de que, por definição, estas não podem ser optimizadas. Este problema é acentuado pela baixa prioridade atribuída ao transporte ferroviário de mercadorias aquando da repartição das capacidades. Existem elementos suficientes que demonstram que é possível aumentar a eficácia da repartição das capacidades a nível internacional, tendo a simulação levada a cabo pela CCFE provado que o tempo dos períodos de espera nas fronteiras nos trajectos analisados pode ser reduzido entre 15% e 80%.

3.3.1 A capacidade

Um dos resultados mais importantes do trabalho realizado pela CCFE foi o de mostrar que mesmo nos trajectos mais utilizados parece existir capacidade disponível suficiente para lançar a iniciativa dos itinerários livres. Foi já mencionado que, por exemplo, nos 14 000 km de trajecto entre Roterdão e Milão poderão ser definidas cerca de mais 17 faixas horárias diárias (com horários de chegada e partida e velocidade competitivos); no corredor de Brenner, um conhecido estrangulamento europeu, existem 5 ou 6 faixas horárias livres para os comboios de mercadorias em ambas as direcções. A capacidade disponível parece ser suficiente para dar início ao estabelecimento dos itinerários livres e provar que a tendência para a diminuição da quota de mercado do transporte ferroviário de mercadorias pode ser invertida.

Se a iniciativa dos itinerários livres for realmente bem sucedida, poderão surgir questões relacionadas com a capacidade suplementar. O grupo de alto nível debateu o problema da capacidade e da sua repartição durante a sua quarta reunião. Embora seja possível encontrar meios para aumentar a capacidade através de ajustamentos dos horários, o aumento do tráfego irá levantar a questão inevitável da definição do ponto a partir do qual os benefícios perdidos justificam o investimento nas infra-estruturas. Este investimento poderá limitar-se a um simples melhoramento dos sistemas de comando e de controlo. O Sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS), desenvolvido no contexto do programa comunitário de investigação e desenvolvimento, é um instrumento que poderá contribuir decisivamente para um aumento da qualidade dos serviços prestados aos clientes e para uma melhor relação custo-eficácia destas actividades, ao permitir intervalos de tempo bastante mais pequenos entre comboios que circulam na mesma via. Este sistema permite assim reduzir os custos directos de exploração, maximizar a capacidade das vias e otimizar a operação do parque. Caso se verifique um grande aumento da procura, poderá ser necessário investir de modo permanente, provavelmente nas linhas dedicadas ao transporte de mercadorias. A reformulação das prioridades das RT poderá desempenhar um papel útil e importante neste aspecto.

Na sua proposta de revisão das orientações das RT de 1997, a Comissão irá propor que os projectos no sector ferroviário que façam parte de um itinerário livre sejam considerados de interesse comum, tornando-se assim elegíveis para apoio no quadro da rubrica orçamental das RT. Em 1999, a Comissão apresentará uma proposta de revisão mais geral das orientações das RT, na qual será tida em conta a necessidade de atribuir a prioridade adequada ao desenvolvimento dos itinerários livres, incluindo um eventual ajustamento dos planos actuais.

3.3.2 A prioridade

A Comissão não propõe a atribuição automática da prioridade ao transporte de mercadorias nos itinerários livres. O objectivo é sobretudo traduzir, de forma mais fiel que actualmente, as diferentes necessidades dos consumidores. Não parece lógico atribuir automaticamente a prioridade mais baixa a uma mercadoria de valor elevado que necessita de um transporte rápido. Em muitos aspectos, trata-se de uma questão política, podendo, por exemplo, os poderes locais ou regionais impor exigências aos caminhos-de-ferro relativas aos serviços destinados aos passageiros. Dever-se-á reflectir sobre o interesse destes resultados, nomeadamente quando estes têm como consequência uma diminuição do atractivo dos caminhos-de-ferro no que respeita ao transporte de mercadorias e o aumento deste tipo de transporte por via rodoviária, com o respectivo impacto sobre a sociedade. A Comissão está convencida de que é possível explorar melhor a infra-estrutura actual, tendo mais em conta a necessidade de disponibilizar faixas horárias adequadas ao transporte ferroviário internacional de mercadorias. Não se trata aqui de estabelecer regras de prioridade fixas para o tráfego de passageiros ou de mercadorias, mas de assegurar maior flexibilidade para garantir uma repartição das

capacidades que satisfaça ambos os tipos de tráfego. É evidente que qualquer revisão das prioridades de repartição das capacidades deverá ter em conta os direitos e as expectativas dos operadores.

É igualmente aconselhável que se passe a ter em conta a totalidade do trajecto em vez de aplicar critérios divergentes a segmentos individuais. As decisões tomadas em relação a uma rede de infra-estruturas podem ter um impacto sobre outra rede, que, para garantir uma eficácia óptima, também deverá ser considerado. Esta abordagem conduzirá inevitavelmente a melhores resultados para o transporte ferroviário internacional de mercadorias.

3.3.3 *A rapidez de decisão*

Os balcões únicos deverão colaborar com os organismos responsáveis pelas infra-estruturas para acelerar as decisões relativas à repartição das capacidades. O tempo necessário para tomar uma decisão dependerá das circunstâncias da aplicação. Poderá ser estabelecida uma distinção entre os serviços regulares, que são planeados com antecedência e aos quais as faixas horárias podem ser atribuídas aquando de reuniões periódicas e frequentes sobre a repartição das capacidades, e os pedidos urgentes relativos a faixas únicas ou múltiplas.

No que respeita a muitos serviços regulares, as faixas horárias podem ser solicitadas com antecedência sendo portanto provável que os procedimentos em vigor previstos na Directiva 95/19/CE satisfaçam adequadamente as necessidades dos operadores. A atribuição deste tipo de faixas horárias poderá, por conseguinte, ser realizado durante as reuniões ordinárias para a repartição de capacidades, respeitando os prazos. Sempre que exista um conflito entre um pedido relativo a um novo serviço regular e um pedido relativo a um serviço alternativo, o balcão único tentará conciliar os dois serviços e resolver eventuais conflitos através da negociação. Caso não seja possível chegar a um acordo negociado, então, em conformidade com as disposições da Directiva 95/19/CE, a faixa horária deverá ser atribuída ao utente disposto a pagar a quantia mais elevada pela sua utilização.

As respostas aos pedidos apresentados fora do contexto das reuniões para repartição das capacidades deverão ter em conta os serviços já autorizados e os serviços existentes. Serão feitos esforços para assegurar a inclusão dos serviços extraordinários com um mínimo de incómodo para os serviços existentes. De um modo geral, dada a urgência dos pedidos de faixas horárias apresentados fora dos processos normais de repartição de capacidades, o balcão único responderá a estes pedidos rapidamente. É possível que em determinadas circunstâncias o tempo de resposta seja afectado por elementos tais como o facto de se tratar de um novo operador na secção da rede em questão, exigindo, por conseguinte, controlos em matéria de segurança, etc.. No entanto, sempre que um operador ferroviário já tenha sido autorizado a efectuar uma dada operação, deverão cumprir-se os seguintes prazos gerais:

- (1) No caso de faixas horárias regulares, a decisão deverá ser tomada num prazo de sete dias úteis.
- (2) No caso de faixas horárias excepcionais, a decisão deverá ser tomada num prazo de um dia útil.

3.3.4 *Faixas horárias adequadas*

O balcão único terá por objectivo atribuir faixas horárias que respondam o melhor possível às necessidades dos seus clientes, nomeadamente no que respeita ao tempo de percurso solicitado.

O balcão único tentará oferecer uma faixa horária com uma velocidade competitiva, de acordo com o solicitado pelo operador. Para certos tipos de tráfego, a velocidade não é importante, para outros, é essencial garantir a fiabilidade absoluta, outros ainda exigem uma velocidade e uma fiabilidade elevadas. É precisamente este tipo de tráfego que até agora tem sido mais bem servido pelo sector rodoviário do que pelo sector ferroviário. Para que os caminhos-de-ferro conquistem partes deste mercado, os itinerários livres deverão poder oferecer um transporte ferroviário de mercadorias que atinja uma velocidade média igual ou superior a 50 km por hora. O melhoramento dos desempenhos a este nível depende, entre outros factores, da qualidade das faixas horárias existentes. A simulação realizada pela CCFE permitiu estabelecer um determinado número de faixas horárias, com um aumento de cerca de 20% na velocidade média. As faixas horárias em questão eram, sem dúvida alguma, competitivas, oferecendo tempos de trajecto inferiores em seis horas ao equivalente por camião com um só condutor.

Embora os balcões únicos e os gestores de infra-estruturas devam manter uma certa flexibilidade no encaminhamento para otimizar a utilização das infra-estruturas, deverão no entanto esforçar-se para que as faixas horárias oferecidas aos operadores satisfaçam as suas exigências.

Sempre que não seja possível satisfazer as exigências dos operadores no contexto do itinerário livre, o balcão único deverá justificar-se junto do operador e informá-lo das melhores faixas horárias alternativas disponíveis.

3.4 **Tarifação**

As taxas cobradas pela utilização dos itinerários livres devem ser não discriminatórias e o sistema de tarifação o mais simples e transparente possível. Por conseguinte, convém utilizar os mesmos princípios para o cálculo da taxa a ser cobrada pela utilização de uma mesma secção de uma via, independentemente do operador em causa. As taxas devem traduzir os custos relevantes e não ser calculadas com base em critérios arbitrários. Os debates relativos aos itinerários livres realizados com os Estados-Membros puseram em destaque a existência de grandes diferenças a nível dos sistemas de tarifação. Na realidade, em alguns trajectos, as taxas de

utilização das infra-estruturas são tão elevadas que tornam impossível a concorrência com o transporte rodoviário.

A curto prazo, é provável que as taxas de utilização dos itinerários livres se baseiem nos sistemas de tarifação da infra-estrutura em vigor, o que, possivelmente, resultará na publicação de tabelas de preços. Na opinião da Comissão, os gestores de infra-estrutura deverão dar poderes suficientes aos balcões únicos para que estes disponham de uma certa flexibilidade na definição do nível das taxas, de modo a assegurar a sua competitividade. Esta flexibilidade poderá ser limitada, por exemplo, através da definição de um limite mínimo para os preços que garanta a cobertura dos custos marginais específicos do transporte de mercadorias. A curto prazo, o sucesso da iniciativa dos itinerários livres dependerá em grande medida da vontade demonstrada pelos Estados-Membros (nomeadamente daqueles que ocupam uma posição central na Comunidade) para explorar eficazmente a margem de manobra permitida pelos seus sistemas de tarifação individuais. A longo prazo, os princípios de tarifação da infra-estrutura ferroviária serão propostos pela Comissão, que actualmente realiza um estudo com vista a aproximar os extremos verificados neste momento a nível dos sistemas de tarifação ferroviária individuais. Para evitar qualquer discriminação entre os modos, é igualmente necessário reflectir sobre meios que possam permitir uma aproximação dos sistemas de tarifação do acesso às infra-estruturas utilizados por cada um dos modos.

De qualquer modo, cada balcão único fornecerá ao operador ferroviário um preço global para todo o trajecto efectuado num itinerário livre. Teoricamente, esta taxa poderia ser modulada em função, por exemplo, dos diferentes graus de congestão caso se trate ou não de uma hora de ponta, do impacto ambiental ou do desgaste, tal como exposto no Livro Verde sobre a formação correcta e eficiente dos preços dos transportes. Por último, deverão igualmente ser analisados os níveis de taxas para a circulação em vazio e o efeito da dimensão e da carga dos comboios sobre as taxas.

3.5 Fronteiras

A existência de um mercado único europeu significa que não deveriam existir razões para efectuar controlos nas fronteiras físicas interiores. Os gestores de infra-estrutura, os operadores ferroviários e os Estados-Membros deverão trabalhar conjuntamente para eliminar ou minimizar as formalidades nas fronteiras, acelerando as que continuam a subsistir. Os trabalhos da CCFE apontam os problemas de coordenação dos horários nacionais como uma das principais causas dos tempos de espera excessivos nas fronteiras no interior da Comunidade. Foi já demonstrado que a criação de faixas horárias internacionais extremo a extremo constitui um meio eficaz para fazer face a este problema e reduzir significativamente os atrasos. É este um dos factores na origem da proposta de criação dos itinerários livres.

Os Estados-Membros deverão empenhar-se no sentido da supressão dos controlos alfandegários, de segurança ou fito-sanitários que ainda se verificam. Nos casos em que estes ainda se realizam, devem prejudicar o menos possível a circulação dos comboios, podendo, por exemplo, ser efectuados nas instalações de triagem, na origem ou no local de chegada. Os controlos efectuados no Estado de origem deverão ser mutuamente reconhecidos.

Quando não existam razões técnicas que impeçam as locomotivas de atravessar as fronteiras, a Comissão não vê qualquer motivo para que estas não o possam fazer. Em princípio, o material rolante que tenha sido autorizado a circular numa rede de infra-estruturas nacional, poderá circular em qualquer outra parte do itinerário livre, desde que disponha do equipamento adequado para interagir com os sistemas fixos necessários das infra-estruturas em questão.

De acordo com as directivas da CE que autorizam as operações transfronteiriças por equipas com formação adequada, os Estados-Membros, os operadores ferroviários e os gestores de infra-estrutura deverão facilitar essas operações. Devem ser tomadas as disposições adequadas à aprendizagem dos itinerários e as outras formações eventualmente necessárias.

3.6 Relações entre os gestores de infra-estrutura, os balcões únicos e os operadores ferroviários

Os gestores de infra-estrutura poderão desenvolver modelos jurídicos alternativos para o estabelecimento dos balcões únicos. Teoricamente, através da celebração de contratos com os gestores de infra-estrutura nos vários Estados-Membros, os balcões únicos deveriam poder estabelecer contratos com os operadores ferroviários que desejem utilizar o itinerário livre em nome dos gestores de infra-estrutura, assim com emitir facturas e efectuar cobranças junto dos operadores ferroviários. Evitar-se-iam deste modo procedimentos pesados, envolvendo os operadores ferroviários e cada gestor de infra-estrutura individualmente. Para tornar o processo mais simples, é aconselhável que o acesso ao itinerário livre seja regido por um único contrato entre o balcão único e os operadores ferroviários. Para tal, parece oportuno dar continuidade aos trabalhos de definição de um tal contrato, a ser utilizado pelos balcões únicos e os operadores ferroviários em todo o território comunitário. É pouco provável que a utilização deste tipo de contrato seja possível a curto prazo e, por conseguinte, os balcões únicos começarão certamente por funcionar como simples ponto de contacto para o fornecimento de todos os contratos necessários a celebrar entre os operadores ferroviários e cada um dos gestores de infra-estrutura.

3.7 Incentivos

Segundo a Comissão, é desejável que os itinerários livres sejam estabelecidos tendo em conta critérios de qualidade e fiabilidade. Poderão assim ser previstos esquemas de pagamento de reembolsos ou de sobretaxas sempre que os desempenhos não correspondam ao estabelecido nos contratos. Este tipo de esquemas implica que os gestores de infra-estrutura e os operadores ferroviários sejam responsáveis e obrigados a pagar caso a operação não seja executada como previsto. De qualquer modo, é aconselhável dispor de indicadores de segurança que permitam, por exemplo, conhecer a percentagem de faixas horárias fornecidas de acordo com a procura ou a percentagem que respeita as especificações, devendo ainda os gestores de infra-estrutura pôr à disposição dados relativos aos meios empregues para satisfazer as normas.

3.8 Denúncias e arbitragem

O balcão único encontra-se numa posição particularmente boa para examinar as denúncias relacionadas com a qualidade do funcionamento dos itinerários livres. As suas boas relações com os gestores da infra-estrutura deverão facilitar a resolução dos problemas menos importantes. Todavia, se os operadores ferroviários tiverem reclamações relativas à repartição das capacidades, em conformidade com o disposto na Directiva 95/19/CE, estas deverão tratadas por uma instância de recurso independente.

É fundamental que as eventuais denúncias recebam uma resposta num prazo relativamente curto e que a decisão do órgão de arbitragem seja neutra e independente. O relatório da CCFE sugere que o órgão de arbitragem da UIC poderá desempenhar um papel útil nesta matéria. Para além desta arbitragem específica, é evidente que será sempre possível recorrer às instâncias judiciais normais.

3.9 Informações sobre serviços complementares

Para além do seu papel de gestor da infra-estrutura, os balcões únicos poderão fornecer informações aos operadores ferroviários com vista a facilitar as suas operações no itinerário livre. Estas informações poderão incluir, por exemplo, dados sobre tracção e maquinistas, serviço de manobras e instalações para abastecimento em combustível e de manutenção, devendo ser fornecidas numa base não discriminatória. Todavia, os balcões não poderão estar envolvidos na prestação ou servir de intermediários para quaisquer serviços relacionados com a operação dos comboios.

3.10 A coesão dos itinerários livres individuais

O princípio fundamental dos itinerários livres transeuropeus para o transporte de mercadorias é a sua aplicação voluntária pelos gestores de infra-estrutura e pelos Estados-Membros. Por esta razão, não é necessário especificar um modelo único a seguir. Será todavia benéfico assegurar a compatibilidade a nível da sua organização e funcionamento, para que, por exemplo, em caso de cruzamento de itinerários livres a circulação se encontre simplificada. Além disso, para simplificar o procedimento de notificação, é aconselhável assegurar uma abordagem uniforme das questões gerais. O grupo de alto nível criado pela Comissão e pelos Estados-Membros deverá desempenhar um papel importante na salvaguarda da coesão dos vários itinerários principais.

4. AS REGRAS DE CONCORRÊNCIA

4.1 Artigo 85º

O conceito de itinerário livre tal com acima descrito constitui fundamentalmente um projecto de colaboração entre empresas ferroviárias gestoras de infra-estruturas. É possível defender a posição segundo a qual, pelo menos na maior parte dos casos, senão em todos, a simples cooperação entre gestores de infra-estruturas não afecta a concorrência nos corredores intracomunitários de transporte de mercadorias em questão e, por conseguinte, o nº1 do artigo 85º não é de aplicação.

O principal instrumento para a aplicação do conceito de itinerário livre é a criação de balcões únicos. As principais funções dos balcões únicos irão incluir a identificação e a repartição das capacidades nos itinerários livres em questão; a monitorização e o controlo da eficácia dos itinerários livres e cobrança das taxas de utilização em nome dos gestores de infra-estrutura individuais. A natureza e o âmbito dos acordos específicos de cooperação a celebrar pelos gestores de infra-estrutura para o estabelecimento de cada um dos itinerários livres ainda não se encontram bem definidos, estando, de qualquer modo, dependentes do grau de flexibilidade e de independência que será atribuído ao balcão único pelos referidos gestores.

Nestas circunstâncias, não é possível determinar previamente se os acordos necessários para a criação de um determinado balcão único serão ou não abrangidos pelo disposto no nº 1 do artigo 85º do Tratado CE. É certo que a cooperação que ultrapassa as funções de gestão de infra-estrutura acima mencionadas, abrangendo igualmente áreas da operação de comboios, pertencerá, muito provavelmente, ao âmbito do nº 1 do artigo 85º do Tratado CE. Será às empresas ferroviárias que participam nos acordos de cooperação a nível das infra-estruturas que competirá decidir se a sua notificação à Comissão é ou não necessária. Esta, após a eventual notificação, decidirá para cada caso individual da aplicabilidade do nº1 do artigo 85º do Tratado CE.

Chama-se a atenção para o facto de os acordos pertencentes ao âmbito do nº1 artigo 85º poderem ser autorizados pela Comissão se os seus efeitos benéficos para a concorrência forem superiores aos efeitos nocivos das restrições neles contidas. Por conseguinte, mesmo se o nº1 do artigo 85º do Tratado CE for de aplicação a alguns acordos relacionados com o estabelecimento e o funcionamento de um itinerário livre, em princípio, a Comissão não terá qualquer dificuldade em declarar a isenção dos acordos em questão, desde que os mesmos satisfaçam integralmente as seguintes condições:

- o itinerário livre em questão melhore a distribuição de mercadorias e acelere o seu transporte, nomeadamente através da criação de um novo produto, ou seja, de uma nova faixa horária ferroviária internacional, posta à disposição por um balcão único;
- o itinerário livre em questão promova o processo económico, aumentando a competitividade do transporte ferroviário em relação ao transporte rodoviário, de acordo com a política geral de transportes da Comunidade e sem falseamento da concorrência no sector ferroviário;
- os consumidores (os operadores dos comboios e os respectivos clientes) beneficiem do estabelecimento do itinerário livre, visto este ser mais rápido, provavelmente menos caro e de melhor qualidade;
- os acordos em questão sejam indispensáveis para atingir os objectivos acima mencionados; e
- os acordos não tenham como consequência a eliminação da concorrência em sectores importantes do mercado.

A Comissão considera que ao garantir o livre acesso às empresas ferroviárias detentoras de uma licença, estes acordos não resultarão na eliminação da concorrência em qualquer segmento importante do mercado. Sob condição de as notificações conterem todas as informações necessárias e os acordos em questão satisfazerem as condições acima mencionadas, a Comissão esforçar-se-á para os tratar de modo rápido, estando preparada para dar resposta às partes notificantes nos prazos adequados.

4.2 Artigo 86º

Para que todos os operadores ferroviários possam aceder e explorar o itinerário livre em condições equitativas, torna-se necessário assegurar o carácter não discriminatório dos processos de repartição das capacidades e de cobrança de taxas. Uma empresa não deverá ser simultaneamente concorrente e responsável pela determinação do acesso aos mercados relevantes. O artigo 86º e o nº1 do artigo 90º do Tratado proíbem uma empresa ferroviária em posição dominante de determinar quais as outras partes com quem irá concorrer. A existência de um mecanismo de recurso específico ou a ausência de um comportamento visivelmente discriminatório não são suficientes para excluir a hipótese de infracção ao artigo 86º e ao nº1 do artigo 90º do Tratado.

4.3 Auxílios estatais

De um modo geral, a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento da infra-estrutura compete em grande parte aos Estados-Membros. Tal como referido mais pormenorizadamente no Livro Branco sobre o caminho-de-ferro, a Comissão autoriza o investimento público na infra-estrutura, desde que este seja acessível em condições equitativas e não discriminatórias e não falseie a concorrência de modo incompatível com os interesses comunitários. Presentemente, considera-se legítimo que os Estados-Membros invistam na infra-estrutura ferroviária para compensar os custos externos não cobrados no sector rodoviário ou para satisfazer objectivos não relacionados com os transportes, tais como o desenvolvimento regional, desde que as referidas condições se encontrem satisfeitas. É contudo verdade que esta prática não resolve obrigatoriamente todos os problemas relacionados com o falseamento da competição, nomeadamente os resultantes das diferentes regras que são aplicadas nos vários Estados-Membros aos vários modos de transporte. Além disso, a Comissão é de opinião que a longo prazo que os utentes deverão pagar os custos totais da infra-estrutura em todos os modos de transporte. A Comissão vai realizar um estudo sobre a cobrança dos custos das infra-estruturas ferroviárias, a fim de definir novos princípios comuns.

5. AS PRÓXIMAS ETAPAS

O grupo de alto nível chegou a um elevado grau de consenso no que respeita ao conceito dos itinerários livres. O trabalho efectuado pela CCFE determinou os aspectos práticos da aplicação do conceito e verificou a existência de um grande consenso entre os operadores ferroviários quanto à sua exequibilidade, tendo igualmente identificado um certo número de questões de longo prazo que terão de ser abordadas. Resta aos gestores de infra-estrutura ferroviária definir os trajectos apropriados e apresentar propostas sempre que acharem oportuno. No momento presente, estão a ser debatidas algumas propostas.

5.1 Localização

O Livro Branco da Comissão incluía um mapa indicativo dos possíveis itinerários livres. Contudo, a Comissão é de opinião que cabe principalmente aos gestores das infra-estruturas trabalhar conjuntamente para identificar os trajectos mais interessantes. É evidente que os governos e a Comissão também têm um papel a desempenhar na facilitação do processo. Até ao momento presente, foram identificados vários trajectos possíveis, estando os gestores das infra-estruturas em questão a efectuar uma análise da sua viabilidade enquanto itinerários livres (ver o ponto 5.2 e o mapa apresentado no anexo I). Em princípio, os potenciais itinerários livres deverão satisfazer dois critérios básicos: devem ser interessantes do ponto de vista da procura e, tal como acima referido, devem ter a capacidade suficiente. Isto implica que os itinerários livres se irão concentrar muito provavelmente nos principais corredores internacionais para o transporte de mercadorias que, actualmente, na Comunidade, são em grande medida servidos pelo transporte rodoviário. A coordenação dos itinerários livres com as RT ferroviárias e com as redes de transporte combinado poderá permitir-lhes, quando tal se justificar, beneficiar

de melhoramentos da infra-estrutura no quadro de projectos de interesse comum.

5.2 Trabalhos práticos em curso

5.2.1 Acção piloto Norte-Sul

Aquando do conselho informal dedicado aos transportes realizado em Janeiro de 1997, os Países Baixos propuseram à Alemanha, à Áustria e à Itália a exploração conjunta do potencial das suas redes ferroviárias com vista ao estabelecimento de itinerários livres. Decidiu-se, posteriormente, que este trabalho seria entregue a um subgrupo do grupo de alto nível. Este subgrupo já se reuniu, estando a preparar um programa de trabalho. O grupo está a considerar um certo número de trajectos: de Gioia Tauro a Génova e depois para Norte, via Alemanha, até Roterdão; de Brindisi a Hamburgo, via Verona e Brenner; de Viena, via Nuremberga, até ao Ruhr. Espera-se que seja possível concretizar a criação de um balcão único em 17 semanas e que seja viável iniciar a exploração destes itinerários livres até finais de 1997. A Suíça participa igualmente nestes debates.

5.2.2 Clube dos líderes do transporte de mercadorias e da logística

Este grupo, que representa algumas das maiores organizações de construtores e de transportadoras, acolheu com entusiasmo o conceito dos itinerários livres transeuropeus para o transporte ferroviário de mercadorias. Foram criados três grupos de trabalho para analisar as potencialidades oferecidas pelo conceito. Estão a ser estudados os seguintes trajectos: Roterdão (NL) - Milão (I), Wolfsburg (D) - Barcelona (S) e Londres (UK) - Sopron (H). Estas iniciativas, que são função da procura, poderão provavelmente enquadrar-se no conceito itinerário livre, incluindo a criação de um balcão único pelos gestores das infra-estruturas implicados.

5.2.3 Outros itinerário livres comunitários

Tal como já mencionado, a Comissão prevê que mais cedo ou mais tarde os itinerários livres liguem todos os Estados-Membros e espera que, num futuro próximo, tendo em conta a sua posição como país de trânsito de grande importância, se explorem possibilidades de criação de itinerários livres Norte - Sul e Este - Oeste que envolvam a França.

Em anexo a esta comunicação, apresenta-se uma visão global do trabalho prático sobre itinerários livres em curso.

6. CONCLUSÕES

6.1 Os benefícios

O trabalho até agora realizado permitiu concluir que aplicação do conceito se traduzirá em benefícios. Resta aos Estados-Membros e aos gestores das infra-estruturas identificar os trajectos potencialmente interessantes e pôr o conceito em prática. A Comissão continua disposta a facilitar as suas acções.

6.2 O que ainda falta fazer

Continua a existir um certo número de questões não resolvidas que, sem dúvida alguma, irão exigir trabalho a diversos níveis. Para efeitos deste documento estas questões foram divididas em questões de curto e longo prazo.

6.2.1 *Acções a curto prazo necessárias para estabelecer os itinerários livres individuais*

Estados-Membros

- Completar a tempo a transposição das directivas 95/18/CE e 95/19/CE;
- Completar a definição das condições de atribuição de licenças aos operadores ferroviários;
- Abordar as questões relacionadas com a tarifação (nomeadamente para garantir uma tarifação competitiva das infra-estruturas para o transporte de mercadorias);
- Lançar ou participar em debates sobre questões prioritárias, nomeadamente a partir do ponto de vista dos objectivos mais gerais da política dos transportes.
- Resolver os problemas postos pela travessia de fronteiras não relacionados com o funcionamento dos caminhos-de-ferro.

Gestores de infra-estrutura

- Identificar a procura e os trajectos adequados;
- Designar o pessoal encarregado de dirigir o desenvolvimento e a aplicação.
- Chegar a acordo com outros gestores de infra-estrutura;
- Assegurar a conformidade com a legislação comunitária;
- Criar os balcões únicos;
- Resolver os problemas relacionados com a tarifação e a repartição das capacidades (nomeadamente, regras de prioridade e

reconciliação das taxas de acesso à infra-estrutura com os preços do mercado);

- Dar início a debates sobre questões prioritárias.

Operadores ferroviários

- Identificar as oportunidades comerciais apresentadas pelos itinerários livres propostos e fazer pressão no sentido da criação de itinerários livres vantajosos do ponto de vista comercial;
- Desenvolver os serviços e os recursos adequados para explorar as oportunidades comerciais.
- Assegurar a conformidade com a legislação comunitária sempre que se encontre prevista a cooperação com outros operadores ferroviários;
- Estabelecer relações com outros elementos da oferta total de transporte, por exemplo, com as transportadoras rodoviárias e os operadores de terminais.

Comissão Europeia

- Monitorizar e dar resposta às questões relacionadas com a concorrência nos prazos adequados;
- Abordar o assunto das interfaces com redes não comunitárias;
- Facilitar a criação de itinerário livres e o desenvolvimento de serviços (PACT, *Task-force* sobre o transporte intermodal);
- Rever as orientações das RT;
- Promover a investigação directa apropriada para o alargamento do conceito de itinerário livre;
- Continuar a coordenar o grupo de alto nível.

5.2. Questões de longo prazo

Ao procurar melhorar a conjuntura comercial na qual funcionam os caminhos-de-ferro europeus, é importante evitar o tipo de fragmentação verificada no passado. Por conseguinte, é útil reflectir sobre o modo como as acções individuais se poderão integrar numa estratégia a longo prazo. No seu relatório sobre o conceito dos itinerários livres, a CCFE identificou um certo número de questões que necessitam de ser repensadas. Segundo a Comissão, os seguintes assuntos encontram-se entre os mais importantes:

Balcão único

O potencial de expansão do conceito de balcão único para permitir uma melhor gestão das infra-estruturas ferroviárias europeias. A questão da interacção eficaz dos vários balcões únicos correspondentes aos vários itinerários livres.

Cabotagem

Apesar de, idealmente, a longo prazo, ser desejável que a cabotagem seja autorizada no sector ferroviário tal como se verifica nos outros sectores, não é fundamental que tal aconteça no imediato, dado que o conceito de itinerário livre está orientado para o transporte internacional.

Tarifação

É necessário continuar a estudar o problema da tarificação das infra-estruturas ferroviárias, tanto para assegurar a harmonização dos sistemas das diversas redes como para reduzir as discrepâncias entre as práticas de tarificação nos vários modos de transporte.

Incentivos ao desempenho e sanções

Poderá ser útil chamar a atenção para um desempenho de qualidade através da instauração de um sistema de taxas e reembolsos, o que implicaria o estabelecimento de um regime de monitorização dos desempenhos. Caso a experiência no domínio dos itinerários livres demonstrar a utilidade deste tipo de sistema, será aconselhável prosseguir o seu desenvolvimento.

Prioridade na repartição das capacidades

A existência de regimes prioritários foi identificada como um dos motivos para o mau desempenho do transporte ferroviário internacional de mercadorias. Para encorajar de forma efectiva a transferência do transporte de mercadorias do sector rodoviário para outros modos, os Estados-Membros deverão abordar a questão dos níveis de prioridade adequados.

6.2.3 Investigação

Uma estratégia adequada de investigação e inovação para os caminhos-de-ferro pode desempenhar um papel na prestação de um melhor serviço aos clientes, mais eficiente e com uma melhor relação custo-eficácia. O programa-quadro comunitário, através da promoção de estudos socioeconómicos e de actividades de demonstração, pode apoiar a implementação do conceito de itinerário livre.

6.3 Acesso dos países terceiros e alargamento dos itinerários livres aos países da Europa Central e Oriental

É provável que se verifiquem bastantes oportunidades para alargamento do conceito de itinerário livre para além das fronteiras da Comunidade, o que, em princípio, será desejável desde que corresponda a uma procura efectiva. Por conseguinte, e de modo especial os países candidatos à adesão à União Europeia serão mantidos ao corrente desta iniciativa. Na realidade, os elementos específicos que poderão caracterizar os trajectos no exterior da Comunidade, tais como trajectos muito longos e a existência de importantes redes de caminho-de-ferro, são susceptíveis de tornar os itinerários livres ainda mais interessantes. Os benefícios a recolher irão depender da extensão da implementação do conceito nos trajectos não comunitários. A questão fundamental que deverá ser resolvida é a de saber em que medida as várias empresas ferroviárias poderão operar para além das fronteiras comunitárias. Muito provavelmente, este assunto irá requerer mais atenção por parte da Comissão e dos Estados-Membros. A Comissão foi informada pelos ministérios dos transportes da Suíça, Polónia, Hungria e República Checa do seu interesse na exploração do potencial dos itinerários livres para o transporte de mercadorias. A Comissão propõe que este assunto seja activamente tratado no contexto da estratégia de pré-adesão. Na segunda metade de 1997, o grupo de alto nível será convidado a abordar as questões levantadas pela extensão dos itinerários livres para além das actuais fronteiras comunitárias.

5.4 O futuro papel da Comissão e do grupo de alto nível

A Comissão é de opinião que o grupo de alto nível funcionou bem no seu papel de definição do conceito de itinerário livre e de criação de consensos. O trabalho do grupo não fica concluído com a apresentação do presente relatório ao Conselho. Em paralelo ao trabalho realizado pelos gestores de infra-estruturas, é desejável tentar evitar a criação de estruturas incompatíveis, respeitando sempre o facto de os itinerários livres serem estabelecidos numa base voluntária. Esta função de coordenação poderá ser desempenhada pelo grupo de alto nível, que também poderá monitorizar os progressos realizados, garantindo o debate de quaisquer alterações necessárias.

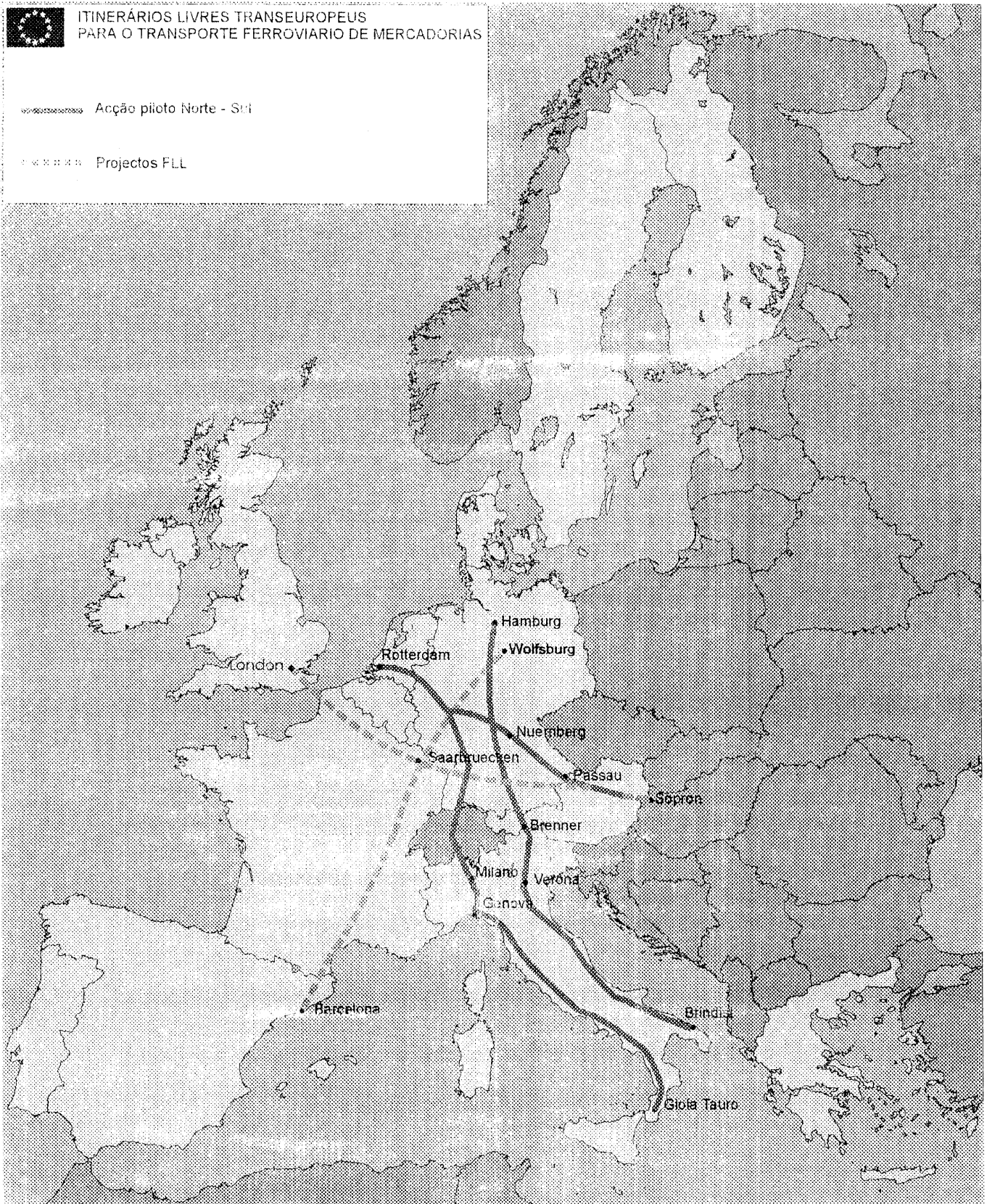
O grupo de alto nível poderia assumir um segundo papel de natureza consultiva no debate de novas medidas no sector ferroviário. A Comissão é de opinião que poderá ser útil debater propostas relativas a novos estudos e a nova legislação neste sector (num futuro próximo e particularmente no que respeita à tarifação da infra-estrutura ferroviária e à repartição das capacidades) com um grupo de peritos. O grupo de alto nível poderia estar na origem deste tipo de grupo.



ITINERÁRIOS LIVRES TRANSEUROPEUS
PARA O TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE MERCADORIAS

----- Acção piloto Norte - SMI

----- Projectos FLL



ISSN 0257-9553

COM(97) 242 final

DOCUMENTOS

PT

07 08 10

N.º de catálogo : CB-CO-97-260-PT-C

ISBN 92-78-20751-9

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo