

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões relativa aos Itinerários Livres ("freeways") transeuropeus para o transporte ferroviário de mercadorias»

(98/C 95/06)

Em 3 de Junho de 1997, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 198º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes e Comunicações emitiu parecer em 16 de Dezembro de 1997, sendo relator L. Kritz.

Na 351ª reunião plenária (sessão de 28 de Janeiro de 1998), o Comité Económico e Social adoptou, por 119 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o parecer seguinte.

1. Antecedentes

1.1. Desde 1970, o transporte ferroviário de mercadorias diminuiu quase um quarto em toneladas/quilómetro. Ao mesmo tempo, o mercado do transporte de mercadorias teve um aumento global de 70 %, o que significa que a quota de mercado do sector ferroviário ficou reduzida a cerca de 15 % do volume total de transporte de mercadorias realizado em toda a União Europeia por rodovia, ferrovia, navegação interior e através de pipe-lines. Se esta tendência se mantiver nos próximos dez anos, a quota de mercado dos caminhos-de-ferro cairá até 9 %, enquanto o mercado global registará uma expansão de 30 %.

1.2. Trata-se de valores globais que talvez dêem uma imagem demasiado sombria do desempenho dos caminhos-de-ferro europeus. Nem todas as mercadorias podem ser transportadas por esta via. Com efeito, no interior da Comunidade, a maior parte das mercadorias é transportada a distâncias inferiores a 250 quilómetros e em remessas de volume reduzido, pelo que não constitui, em geral, um mercado relevante para o sector ferroviário.

1.3. Embora o tráfico de mercadorias de longa distância tenha crescido, o transporte ferroviário nem sempre se mostrou capaz de oferecer serviços competitivos nesses mercados. Trata-se de um sério motivo de preocupação, já que os serviços de transporte de longa distância de grandes volumes de mercadorias são mercados «ideais» para o sector ferroviário.

1.4. Os trajectos de longa distância na Europa implicam de um modo geral a travessia de fronteiras nacionais. O carácter nacional dos caminhos-de-ferro europeus constitui um obstáculo ao seu bom desempenho quando se trata de operações transfronteiriças. Carecem, até certo ponto, de interoperabilidade técnica. As faixas horárias internacionais são, muitas vezes, difíceis de conciliar com as exigências dos horários nacionais. Nem todas as empresas ferroviárias mostram suficiente interesse comercial em efectuar transportes internacionais de mercadorias. Tem-se a impressão de que desconhecem as exigências do mercado europeu e não estão organizadas de modo a tirarem partido das oportunidades que o mesmo lhes oferece.

1.5. Em Julho de 1996, a Comissão publicou um Livro Branco intitulado «Uma estratégia para a revitali-

zação dos caminhos-de-ferro europeus»⁽¹⁾. O seu principal objectivo era deter o declínio do transporte ferroviário de mercadorias e passageiros na Europa. A estratégia defendida implica um «novo tipo de caminhos-de-ferro», equipados para responder às necessidades dos consumidores. O plano de revitalização compreende a criação de um determinado número de «itinerários livres transeuropeus» para fazer face aos problemas específicos do transporte ferroviário de mercadorias transfronteiriço.

1.6. A ideia dos «itinerários livres» partiu de um grupo de peritos incumbido pelo comissário Kinnock de analisar o futuro papel dos caminhos-de-ferro nos transportes europeus. O relatório do grupo, publicado em Junho de 1996, tinha no topo da lista de prioridades a criação de um determinado número de itinerários livres em que podiam ser tomadas rapidamente medidas que permitissem aos caminhos-de-ferro a oferta de serviços competitivos (*in* «The future of rail transport in Europe», Junho de 1996, p. 14). Refira-se que o grupo de peritos era composto de utentes, operadores e trabalhadores dos caminhos-de-ferro, actuando a título pessoal.

2. O documento da Comissão

2.1. Os «itinerários livres de transporte ferroviário de mercadorias» são corredores destinados ao transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro. As linhas existentes serão utilizadas, mas de uma forma mais eficiente do que até agora, graças à melhoria das faixas (horárias) ferroviárias e à redução dos períodos de espera nas fronteiras.

2.2. O conceito de «itinerário livre» (freeway) reside nas infra-estruturas ferroviárias e nas novas e mais eficazes modalidades de planificação, repartição de capacidades, funcionamento e tarifação das infra-estruturas.

2.3. Este conceito assenta, no seu todo, na implementação voluntária por gestores das infra-estruturas e pelos Estados-Membros. A comunicação deveria ser encarada como uma recomendação da Comissão quanto à maneira de criar itinerários livres.

⁽¹⁾ COM(96) 421 final. Parecer do CES *in* JO C 206 de 7.7.1997, p. 23.

2.4. A respeito do seu funcionamento, 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⁽¹⁾.
- 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⁽²⁾.
- 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.

2.5. Um itinerário livre é composto de dois ou mais gestores nacionais de infra-estruturas. Para facilitar e simplificar a utilização das infra-estruturas ferroviárias, a Comissão propõe a criação pelos organismos relevantes relacionados com as infra-estruturas de um balcão único por cada itinerário. As principais funções deste único ponto de contacto para os operadores ferroviários serão:

- analisar a capacidade do itinerário livre;
- proceder à atribuição de faixas horárias;
- efectuar a cobrança de taxas de utilização dos itinerários livres aos operadores ferroviários;
- monitorizar e controlar a eficácia dos itinerários livres.

2.6. Actualmente, o processo de repartição de faixas horárias no transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro efectua-se numa base predominantemente nacional. A pouca eficiência do transporte ferroviário internacional de mercadorias deve-se, frequentemente, às diferenças existentes entre os horários nacionais. Além disso, é atribuída baixa prioridade ao transporte ferroviário de mercadorias aquando da repartição de faixas horárias. Por esse facto, a Comissão realça o papel fundamental dos balcões únicos na criação de trajectos ferroviário atraentes não só para os operadores ferroviários como para os carregadores, particularmente no que se refere aos tempos de percurso requeridos. Também é importante acelerar as decisões

⁽¹⁾ Directiva do Conselho 95/18/CE de 19.6.1995 sobre a atribuição de licenças aos operadores ferroviários (*in* JO L 143 de 27.6.1995, p. 70). Parecer do CES sobre a respectiva proposta da Comissão (*in* JO C 393 de 31.12.1994, p. 56).

⁽²⁾ Directiva do Conselho 95/19/CE de 19.6.1995 sobre a repartição das capacidades da infra-estrutura e a cobrança de taxas de utilização da infra-estrutura (*in* JO L 143 de 27.6.1995, p. 75). Parecer do CES sobre a respectiva proposta da Comissão (*in* JO C 393 de 31.12.1994, p. 56).

relativas à repartição de faixas horárias. O objectivo seria que, no caso de faixas horárias regulares, a decisão fosse tomada num prazo de sete dias úteis e, no caso de faixas horárias excepcionais, num prazo de um dia útil.

2.7. Na maioria dos países, os operadores ferroviários têm de pagar taxas de utilização das infra-estruturas. A Comissão sublinha, porém, que as mesmas devem ser não discriminatórias e o sistema de tarifação o mais simples e transparente possível. É imperiosa uma certa flexibilidade nos níveis de tarifação para assegurar a concorrência com o transporte rodoviário.

2.8. A existência de um mercado único europeu significa que não deveriam existir razões para efectuar controlos nas fronteiras físicas interiores. Os Estados-Membros deverão empenhar-se na supressão dos controlos alfandegários, de segurança ou fitossanitários que ainda se verificam. Os controlos efectuados no Estado de origem deverão ser mutuamente reconhecidos.

3. Trabalhos práticos em curso

3.1. Os potenciais itinerários livres deverão satisfazer dois critérios básicos: ser interessantes do ponto de vista dos carregadores e ter a capacidade suficiente. Isto implica que os itinerários livres se irão concentrar muito provavelmente nos principais corredores internacionais de transporte de mercadorias, actualmente servidos quer pelo transporte rodoviário quer pelos caminhos-de-ferro.

3.2. Encontram-se previstos vários corredores para o estabelecimento de «itinerários livres» pilotos. Os ministros dos Transportes dos Países Baixos, da Alemanha, da Áustria, da Suíça e da Itália concordaram com o desenvolvimento de itinerários livres nos seguintes trajectos:

- a) Roterdão — Ruhr/Reno — Basileia — Milão — Génova — Gioia Tauro (Sul de Itália);
- b) Hamburgo/Brema — Nuremberga — Munique — Innsbruck — Brenner — Verona — Brindisi (costa do Adriático);
- c) Roterdão/Hamburgo/Brema — Nuremberga — Passau — Viena.

Nesta acção piloto Norte-Sul também participam os caminhos-de-ferro nórdicos. Entre os vários itinerários livres propostos, refira-se os seguintes:

- d) Londres — Sopron (Hungria), servindo esta cidade de placa giratória para a Europa Central e Oriental;
- e) Wolfsburg (Alemanha) — Barcelona;
- f) Muizen (Antuérpia) — Luxemburgo — Lyon.

Os primeiros projectos piloto, cujo início está previsto para 1998, dirão, provavelmente, respeito aos trajectos a), b), c) e f).

3.3. Em finais de 1996, a Comissão decidiu criar um grupo de alto nível, formado por representantes dos ministros dos Transportes, que contribuiu em grande medida para a definição do conceito de itinerário livre e participou activamente nos debates sobre os projectos piloto específicos.

3.4. A Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus (CCFE), que representa empresas ferroviárias da União Europeia, da Suíça e da Noruega, estabeleceu alguns grupos de trabalho para estudar as questões de ordem prática dos itinerários livres e mantém discussões regulares com o grupo de alto nível e a Comissão. Para identificar o tipo de problemas que terão de ser resolvidos e para desenvolver a compreensão do funcionamento dos itinerários livres, a CCFE realizou uma simulação em dois trajectos entre o Benelux e a Itália. As suas conclusões são mencionadas no relatório do CCFE intitulado «European Rail Freightways: Proposal to the European Commission», publicado em Abril de 1997.

3.5. Nos trabalhos práticos sobre o futuro desenvolvimento de itinerários livres, participaram também outras organizações. Por exemplo, o Conselho Europeu de Carregadores submeteu à Comissão, em Abril de 1997, um parecer intitulado «Developing successful rail freight freeways: a shipper's framework». Por outro lado, o Clube dos Líderes do Transporte de Mercadorias e da Logística, que representa algumas das maiores organizações de construtores e de transportadoras da Europa, procedeu à análise das potencialidades oferecidas pelo conceito de itinerário livre.

4. Observações na generalidade

4.1. É necessário modificar radicalmente as modalidades de funcionamento do mercado europeu de transporte ferroviário de mercadorias, particularmente ao nível do tráfego transfronteiriço. Por este motivo, o Comité Económico e Social acolhe com agrado esta comunicação da Comissão e considera a criação de itinerários livres como um passo importante para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus.

4.2. No seu parecer sobre o «Livro Branco: Uma estratégia para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus», o Comité sublinhou que «dada a situação extremamente difícil do sector, impõe-se uma acção urgente» e «em termos gerais, concorda com a criação de freeways»⁽¹⁾.

4.3. A criação dos itinerários livres é feita numa base voluntária. No entender do Comité, o seu sucesso depende, fundamentalmente:

- da vontade dos Estados-Membros e dos gestores de infra-estruturas nacionais de cooperar nos itinerários livres;

⁽¹⁾ COM(96) 421 final. Parecer do CES *in* JO C 206 de 7.7.1997, p. 23.

- da capacidade das empresas ferroviárias para responder às necessidades dos utentes;

- da prontidão dos Estados-Membros em proporcionar aos operadores ferroviários a necessária liberdade de gestão.

4.4. O Comité deduz dos trabalhos práticos em curso que os itinerários livres podem começar a funcionar a partir de 1998, o que se deve ao carácter único do projecto de itinerários livres, já que:

- não é necessário alterar a legislação comunitária;
- não são precisos investimentos imediatos nas infra-estruturas, uma vez que serão utilizadas as existentes;
- não são precisos investimentos imediatos no material rolante ou em equipamentos, uma vez que serão utilizados os existentes;
- os comboios continuariam a funcionar na base dos procedimentos existentes, mas simplificados, quando possível.

4.5. O novo quadro legislativo das Directivas 91/440/CEE⁽²⁾, 95/18/CE e 95/19/CE destina-se a dar um maior ímpeto comercial ao transporte ferroviário de mercadorias europeu. O Comité não considera, portanto, o conceito de itinerário livre como uma nova medida de liberalização do mercado em si, mas como uma abordagem pragmática para integrar as operações nacionais do transporte de mercadorias nas redes trans-europeias de transporte ferroviário de mercadorias.

4.6. A Directiva 91/440/CEE estabelece os direitos de acesso à infra-estrutura ferroviária na Comunidade. Por sua vez, as duas directivas adoptadas posteriormente definem os requisitos relativos à concessão de licenças às empresas ferroviárias (95/18/CE) e os princípios para a repartição das capacidades ferroviárias e de cobrança de taxas de utilização da infra-estrutura (95/19/CE). Estas directivas ainda não foram transpostas inteiramente para a legislação nacional, o que constitui um problema para os transportes, em geral, e para os itinerários livres, em particular. Em 20 de Outubro de 1997, ainda não tinha sido aplicado, na Espanha, no Luxemburgo e na Itália, o artigo 10º da Directiva 91/440/CEE (que prevê os direitos de acesso). Quanto às Directivas 95/18/CE e 95/19/CE, apenas a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia, a Alemanha e a Suécia tinham notificado à Comissão, até 20 de Outubro de 1997, a sua transposição completa ou parcial. Isto, quando se previa como prazo limite da sua aplicação o dia 27 de Junho de 1997. Como esta situação é inaceitável, o Comité insta os Estados-Membros a aplicar imediatamente as três directivas. O êxito dos itinerários livres

⁽²⁾ Directiva do Conselho 91/440/CEE de 29.7.1991 sobre o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (*in* JO L 237 de 24.8.1991, p. 25). Parecer do CES sobre a respectiva proposta da Comissão (*in* JO C 225 de 10.9.1990, p. 27).

não pode ser comprometido pela ausência de um enquadramento jurídico nacional. Em última análise, a Comissão terá de intentar acções judiciais contra os Estados-Membros que ainda não hajam transposto as directivas em apreço para a legislação nacional.

4.7. Os gestores das infra-estruturas e os Estados-Membros parece terem exercido grande influência na fase de planeamento dos itinerários livres. Embora reconhecendo a importância dos aspectos técnicos do seu funcionamento, o Comité defende que, doravante, se dê mais atenção ao que têm para dizer os carregadores e as empresas nos debates actuais sobre a selecção dos corredores e os critérios de desempenho. Na realidade, encontram-se mais perto do mercado do que os gestores das infra-estruturas e os Estados-Membros.

4.8. O Comité apraz-se em registar o arranque rápido nas operações relacionadas com os itinerários livres. Tem, porém, de reconhecer que os primeiros itinerários são projectados com base nos fluxos ferroviários já existentes. O tráfego actual beneficiará de tempos de percurso mais rápidos e de maior pontualidade. Trata-se apenas da primeira etapa do desenvolvimento dos itinerários livres, destinando-se a segunda a aumentar a quota de mercado dos caminhos-de-ferro. Cabe aos operadores ferroviários determinar as receitas que pretendem atingir nos planos de exploração, em relação estreita com os seus novos e antigos clientes, e provar aos carregadores que têm para oferecer serviços de melhor qualidade.

4.9. Na sequência desta observação, o Comité verifica que o documento da Comissão apenas aflora superficialmente os futuros mercados dos itinerários livres. Neste contexto, considera essencial que o seu desenvolvimento leve em conta as necessidades dos clientes tradicionais do transporte ferroviário de mercadorias. Enquanto conceito, os itinerários livres podem parecer menos interessantes que o transporte combinado, mas convém não esquecer que o transporte ferroviário convencional em vagões, embora em declínio, ainda constitui a principal actividade das empresas de caminhos-de-ferro. Nesta conformidade, é preciso que as empresas ferroviárias procurem atrair novos clientes, por exemplo, desenvolvendo sistemas de transporte intermodal eficazes. Para os utentes, o transporte rodoviário continua a ser o seu ponto de referência para o transporte de mercadorias na Europa. Os carregadores têm abertura de espírito suficiente na escolha do meio de transporte, mas é necessário persuadi-los de que os caminhos-de-ferro estão à altura de lhes fornecer o tipo de serviço de que necessitam em termos de preço, fiabilidade e rapidez.

4.10. A probabilidade de um aumento significativo do volume de mercadorias transportado e do número de comboios de mercadorias a circular nas várias linhas leva a perguntar qual a capacidade não utilizada de que se dispõe nos principais corredores de transporte de mercadorias. O Comité considera primordial que os gestores de infra-estruturas, em cooperação com os balcões únicos, envidem todos os esforços para identificar a capacidade não utilizada do transporte de mercadorias, com vista a reduzir o problema dos estrangulamentos e resolver os conflitos na repartição de faixas horárias entre o tráfego de mercadorias e o de passageiros. Convém estudar a possibilidade de criar vários itinerários livres paralelos Norte-Sul e Oeste-Leste, por em

circulação comboios mais longos, aumentar a eficácia dos sistemas de controlo do tráfego e concretizar a interoperabilidade técnica. Mais tarde ou mais cedo, à medida que for aumentando a procura de operações dos itinerários livres, será preciso investir na melhoria da infra-estrutura ferroviária existente ou na criação de novas infra-estruturas. Importa determinar exactamente o momento em que isso irá acontecer, de forma a permitir aos gestores da infra-estrutura e aos operadores ferroviários que planifiquem os seus investimentos futuros.

4.11. Os itinerários livres farão, frequentemente, parte integrante de uma cadeia de transporte intermodal (rodovia/ferrovia; mar/ferrovia). Os terminais são, muitas vezes, os elos mais fracos nos sistemas de transporte intermodal e podem aumentar consideravelmente os custos dos serviços de transporte porta-a-porta, por exemplo, em virtude de atrasos evitáveis. No entender do Comité, o papel-chave dos terminais no sucesso do desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias por itinerários livres não mereceu a ênfase que devia na comunicação da Comissão. O aperfeiçoamento das faixas horárias é uma condição indispensável, mas não suficiente, para melhorar o funcionamento do transporte intermodal de mercadorias. Por este facto, o Comité considera fundamental que os gestores das infra-estruturas, as empresas ferroviárias e os carregadores desenvolvam, juntos, terminais eficazes e funcionando bem.

4.12. A Comissão sublinha que os terminais de transporte de mercadorias dos itinerários livres deverão estar abertos, em condições justas, equitativas e não discriminatórias, a todos os operadores ferroviários, de transporte rodoviário e empresas de navegação. Mas talvez subestime a complexidade do acesso livre a esses terminais, dada a diversidade de formas de propriedade e tipos de terminais. O Comité propõe, portanto, que a questão do livre acesso aos terminais seja analisada mais acuradamente.

4.13. O emprego no sector ferroviário europeu tem decaído muito nas últimas décadas, principalmente em consequência da diminuição do volume de tráfego e da racionalização. O projecto dos itinerários livres tem por objectivo tornar mais competitivo o transporte ferroviário europeu de mercadorias para passar a transportar um maior volume de mercadorias e conquistar uma quota de mercado mais elevada. O êxito dos itinerários livres permitiria, no mínimo, deter o declínio do emprego. No seu parecer de Junho de 1997, o Comité Conjunto dos Caminhos-de-Ferro realçou que o desenvolvimento de itinerários livres requeria pessoal com uma formação voltada para diversos tipos de infra-estruturas. Poder-se-ia tomar como exemplo o que aconteceu com os serviços e o pessoal do Thalys e do Eurostar, num processo de reconversão bem-sucedido.

4.14. Nos casos em que exista procura e possibilidades comerciais, os itinerários livres deveriam estender-se para além das fronteiras da Comunidade. As potencialidades mais interessantes residem provavelmente nas

ligações com a Hungria, a República Checa e a Polónia. Compete à Comissão e aos Estados-Membros debruçar-se mais atentamente sobre a hipótese de permitir a estes países terceiros o acesso a certos itinerários livres pilotos.

5. Observações na especialidade

5.1. *Taxas de utilização das infra-estruturas*

5.1.1. A Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus (CCFE) avaliou que as taxas de utilização das infra-estruturas representam entre 20 % e 50 % do preço que os clientes do transporte ferroviário têm de pagar aos operadores ferroviários. Na realidade, em certos trajectos, estas taxas são tão elevadas que tornam impossível a concorrência com o transporte rodoviário.

5.1.2. Os sistemas de tarifação variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro. Nalguns países os operadores ferroviários não pagam nada pela utilização das infra-estruturas, noutros — como é o caso da Alemanha — as taxas cobradas são muito altas.

5.1.3. A curto prazo, é provável que as taxas de utilização dos itinerários livres se baseiem nos sistemas de tarifação existentes, isto é, equivalem à soma das tarifas nacionais estabelecidas por cada gestor de infra-estrutura ao longo do itinerário livre.

5.1.4. À luz destas circunstâncias, o Comité considera que os sistemas de tarifação em vigor suscitam um problema grave. Com o fim de criar condições favoráveis às operações dos itinerários livres, há que encontrar soluções que levem em conta o seguinte:

- a) Os Estados-Membros têm de aplicar os mesmos sistemas de tarifação. A Comissão está, actualmente, a realizar um estudo com vista a aproximar os sistemas de tarifação em vigor. O Comité insta a Comissão a dar a máxima prioridade a este estudo e a envolver no mesmo não só os caminhos-de-ferro, mas também os carregadores.
- b) A aplicação de sistemas de tarifação idênticos não se traduz necessariamente em taxas uniformes. O seu nível deveria reflectir, na generalidade dos casos, os custos das diversas infra-estruturas.
- c) O nível elevado das taxas de utilização das infra-estruturas em certos trajectos pode fazer com que certas empresas ferroviárias não sejam capazes de competir eficazmente com as transportadoras rodoviárias. O Comité acha que os Estados-Membros deviam estar conscientes deste facto e agir em conformidade.
- d) As taxas de utilização das infra-estruturas devem ser transparentes e não discriminatórias. Representam uma parte — muitas vezes substancial — dos preços estabelecidos pelas empresas ferroviárias aos seus

clientes pela utilização dos itinerários livres. O Comité é de opinião que os clientes devem conhecer tanto a estrutura como o nível das taxas quando negociam o preço do transporte com as empresas ferroviárias.

5.2. *Direitos de acesso*

5.2.1. Os actuais direitos de acesso à infra-estrutura ferroviária são estabelecidos pela Directiva 91/440/CEE. Para as empresas ferroviárias que operam no sector do transporte internacional combinado, a directiva prevê um direito de acesso total e o direito de carregar e descarregar mercadorias (salvo no transporte de cabotagem). A mesma reconhece direitos de acesso e de trânsito aos agrupamentos internacionais de empresas ferroviárias nos Estados-Membros em que se encontram estabelecidas as empresas que os constituem, bem como direitos de trânsito nos outros Estados-Membros, mas não permite o carregamento ou descarregamento de mercadorias nos países de trânsito.

5.2.2. O Comité concorda com a Comissão em que o acesso aos itinerários livres deveria ser, em condições ideais, aberto a todas as empresas ferroviárias da Comunidade detentoras de uma licença e que satisfaçam aos requisitos das Directivas 95/18/CE e 91/440/CEE. Alguns dos Estados-Membros estão de acordo, mas o Comité não ignora que há outros que optam por uma abordagem mais cautelosa.

5.2.3. A Comissão salienta que é essencial uma empresa de caminho-de-ferro poder exercer as suas actividades num Estado-Membro que não o Estado-Membro emissor da sua licença e explorar serviços ferroviários nesse segundo Estado-Membro, sem para tal ser obrigada a celebrar um acordo de cooperação clássico com uma empresa ferroviária deste país. Se for necessário disponibilizar locomotivas e maquinistas, poderão ser celebrados contratos comerciais convencionais entre as duas empresas. O Comité associa-se a estas propostas da Comissão.

5.3. *Os itinerários livres e as regras da concorrência*

5.3.1. O documento da Comissão é bastante vago quanto à aplicação ou não da proibição descrita no nº 1 do artigo 85º do Tratado CE aos acordos de cooperação relativos à criação de balcões únicos e à colaboração entre empresas ferroviárias nos itinerários livres. Tal é compreensível dada a complexidade das regras comunitárias de concorrência.

5.3.2. Quando se trate de avaliar em que medida a concorrência é afectada, o Comité preconiza que se faça uma distinção clara entre os acordos necessários para a criação de balcões únicos e os acordos entre as empresas rodoviárias.

5.3.3. No caso do primeiro tipo de acordo, é inerente ao conceito de itinerário livre uma estreita colaboração entre os gestores das infra-estruturas. Sem um acordo

ao nível da planificação, da repartição e do funcionamento dos trajectos ferroviários transfronteiriços, não haverá itinerários livres. Por outro lado, os gestores das infra-estruturas ferroviárias não competem no mesmo mercado. Para o Comité, os acordos celebrados entre eles, com vista ao estabelecimento e à exploração de itinerários livres, ficam fora do âmbito de aplicação do nº 1 do artigo 85º.

5.3.4. No caso do segundo tipo de cooperação, a situação é diversa em termos de concorrência. As empresas ferroviárias operam no mesmo mercado e podiam aliar-se mediante acordos técnicos e comerciais. É preciso avaliar e decidir, caso a caso, se este tipo de cooperação entrava, limita ou distorce a concorrência no mercado interno. O Comité considera provável que o nº 3 do artigo 85º seja aplicável a muitos casos, com derrogações individuais. Neste contexto um dos problemas fundamentais consiste em definir o mercado em questão.

6. Síntese e conclusões

6.1. O carácter nacional dos caminhos-de-ferro europeus constitui um obstáculo ao seu bom desempenho em operações transfronteiriças de transporte de mercadorias. Carecem, até certo ponto, de interoperabilidade técnica. As faixas horárias internacionais são, muitas vezes, difíceis de conciliar com as exigências dos horários nacionais e nem todas as empresas ferroviárias mostram interesse comercial suficiente em efectuar transportes internacionais de mercadorias.

6.2. É necessário modificar radicalmente as modalidades de funcionamento do mercado europeu de transporte ferroviário de mercadorias, particularmente ao nível do tráfego transfronteiriço. Por este motivo, o Comité acolhe com agrado a comunicação da Comissão sobre os itinerários livres transeuropeus para o transporte ferroviário de mercadorias e considera a sua criação como um passo importante para a revitalização dos caminhos-de-ferro europeus. Estes «freeways» poderão contribuir grandemente para o aumento da eficiência e da competitividade dos caminhos-de-ferro.

6.3. A criação dos itinerários livres é feita numa base voluntária. No entender do Comité, o seu sucesso depende, fundamentalmente:

- da vontade dos Estados-Membros e dos gestores das infra-estruturas nacionais em cooperar;
- da capacidade das empresas ferroviárias para responder às necessidades dos utentes;
- da prontidão dos Estados-Membros em dar aos operadores ferroviários a liberdade de gestão necessária.

6.4. O novo quadro legislativo das Directivas 91/440/CEE, 95/18/CE e 95/19/CE destina-se a dar um maior ímpeto comercial ao transporte ferroviário de mercadorias europeu. Estas directivas ainda não foram transpostas inteiramente para a legislação nacional, pelo

que o Comité insta os Estados-Membros mais negligentes a aplicá-las imediatamente. O êxito dos itinerários livres não pode ser comprometido pela ausência de um enquadramento jurídico nacional. Em última análise, a Comissão terá de intentar acções judiciais contra os Estados-Membros que ainda não tenham transposto as directivas em apreço para a legislação nacional.

6.5. Os primeiros itinerários livres (1998) devem ser projectados com base nos fluxos ferroviários já existentes e ter como consequência tempos de percurso mais rápidos e maior pontualidade. O passo seguinte para as empresas rodoviárias é procurar atrair novos clientes e aumentar a quota do mercado ferroviário. Neste contexto, convém referir que os utentes associam automaticamente o transporte de mercadorias na Europa com o transporte rodoviário. É preciso, por isso, persuadi-los de que os caminhos-de-ferro são capazes de lhes fornecer o tipo de serviço de que necessitam em termos de preço, fiabilidade e rapidez.

6.6. Os terminais são, muitas vezes, os elos mais fracos nos sistemas de transporte intermodal (rodovia/ferrovia; mar/ferrovia) e podem aumentar consideravelmente os custos dos serviços de transporte porta-a-porta. No entender do Comité, o papel-chave dos terminais no sucesso do desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias por itinerários livres não mereceu a ênfase que devia na comunicação da Comissão, que subestimou o problema do acesso livre a esses terminais, em virtude da diversidade de formas de propriedade.

6.7. O emprego no sector ferroviário europeu tem decaído muito nas últimas décadas. O êxito dos itinerários livres permitiria, no mínimo, deter o seu declínio, uma vez que o objectivo dos itinerários livres é tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais competitivo e aumentar, assim, o volume transportado por esta via.

6.8. Os sistemas de tarifação variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro, o que, na opinião do Comité, constitui um problema muito grave. Insta, portanto, a Comissão a dar a máxima prioridade à conclusão do estudo que está a realizar actualmente sobre os princípios comuns de tarifação. As taxas de utilização das infra-estruturas devem ser transparentes, não discriminatórias e reflectir os custos das infra-estruturas. O Comité lamenta que o nível elevado das taxas de utilização das infra-estruturas, em certos trajectos, possa fazer com que certas empresas ferroviárias não sejam capazes de competir eficazmente com outros modos de transporte.

6.9. As operações dos itinerários livres implicam acordos de cooperação entre os gestores das infra-estruturas e podem incluir a colaboração entre empresas ferroviárias. O Comité preconiza que se faça uma distinção clara entre os acordos necessários para a criação de balcões únicos e os acordos entre as empresas

rodoviárias. Além disso, entende que o primeiro tipo de acordo não deveria ser abrangido pela proibição descrita no nº 1 do artigo 85º do Tratado CE. No caso da cooperação entre empresas ferroviárias, a situação é

distinta em termos de concorrência. Só depois de uma avaliação caso a caso, se pode decidir se este tipo de cooperação entrava, limita ou distorce a concorrência no mercado interno.

Bruxelas, 28 de Janeiro de 1998.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Tom JENKINS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 2299/89 do Conselho relativo a um código de conduta para os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR)»⁽¹⁾

(98/C 95/07)

Em 5 de Agosto de 1997, o Conselho decidiu, nos termos do disposto no artigo 75º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes e Comunicações, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Janeiro de 1998. Foi relator R. Moreland.

Na 351ª reunião plenária, realizada em 28 e 29 de Janeiro de 1998 (sessão de 28 de Janeiro), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer por 112 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções.

1. Introdução

1.1. Os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR) das companhias aéreas são instrumentos de marketing extremamente poderosos. Permitem que as agências de viagens tenham acesso aos horários, tarifas, etc. da grande maioria das linhas aéreas regulares de todo o mundo. As reservas, mesmo para itinerários recônditos, podem ser confirmadas instantaneamente, o mesmo sucedendo em relação ao estabelecimento do preço dos bilhetes e à sua emissão. Os SIR trouxeram sem dúvida grandes benefícios às companhias aéreas, às agências de viagens e aos consumidores.

1.2. Todavia, dão igualmente azo a práticas abusivas. Os SIR modernos foram inicialmente desenvolvidos nos Estados Unidos por diversas companhias aéreas. Tendiam, invariavelmente, a favorecer a transportadora proprietária. Dado o impacto de tal parcialidade na concorrência leal, o governo dos EUA estabeleceu, em

1984, normas relativas à utilização dos SIR. Em 1989⁽²⁾, a UE estabeleceu as suas próprias normas, mais pormenorizadas, que foram revistas em 1993⁽³⁾.

1.3. A regulamentação dos SIR foi um êxito. A parcialidade inicial, que tanta preocupação suscitou, especialmente às companhias aéreas de menor dimensão, foi eliminada. Muitas das grandes companhias aéreas não vêem já qualquer vantagem em serem co-proprietárias de um SIR, tendo vendido a totalidade

⁽¹⁾ JO C 267 de 3.9.1997, p. 67.

⁽²⁾ Regulamento (CEE) nº 2299/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1989, relativo a um código de conduta para os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR) — JO L 220 de 29.7.1989, p. 1). Parecer do CES: JO C 56 de 6.3.1989, p. 32.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) nº 3089/93 do Conselho, de 29 de Outubro de 1992, que altera o Regulamento (CEE) nº 2299/89 relativo a um código de conduta para os Sistemas Informatizados de Reserva (SIR) — JO L 278 de 11.11.1993, p. 1. Parecer do CES: JO C 108 de 19.4.1993, p. 16.