

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários internacionais»**

COM(2004) 143 final — 2004/0049 (COD)

(2005/C 221/02)

Em 28 de Abril de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 17 de Janeiro de 2005, tendo sido relator **Eduardo CHAGAS**.

Na 414.ª reunião plenária de 9 e 10 de Fevereiro de 2005 (sessão de 9 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 119 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 A presente proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários internacionais (doravante «regulamento sobre a qualidade do transporte de passageiros») constitui uma componente do chamado **Terceiro Pacote Ferroviário** apresentado pela Comissão Europeia em 3 de Março de 2004. Os outros elementos são os seguintes:

- Alteração da Directiva 91/440/CEE: liberalização dos serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros (COM(2004)139 final);
- Proposta de directiva que visa a certificação do pessoal de bordo que assegura a condução de locomotivas e de comboios (COM(2004) 142 final);
- Proposta de regulamento relativo à indemnização por incumprimento dos requisitos de qualidade contratuais nos serviços de transporte ferroviário de mercadorias (COM(2004) 144 final);

e

- Comunicação da Comissão intitulada «Avançar na integração do sistema ferroviário europeu» (COM(2004) 140 final);

- Documento de trabalho da Comissão sobre a abertura progressiva do mercado dos serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros (SEC(2004) 236).

1.2 O **Primeiro Pacote Ferroviário** (também denominado «pacote da infra-estrutura ferroviária»), em vigor desde 15 de Março de 2001, tinha de ser transposto para o direito nacional até 15 de Março de 2003. Era constituído pelos seguintes elementos:

- Alteração da Directiva 91/440/CEE: entre outros aspectos, concessão às empresas de transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro de livre acesso à rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias até 15 de Março de 2003 e liberalização da totalidade do transporte internacional de mercadorias por caminho-de-ferro até 15 de Março de 2008 <sup>(1)</sup>;
- Alargamento do âmbito de aplicação para uma licença europeia concedida a empresas de transporte ferroviário (alteração da Directiva 95/18/CE) <sup>(2)</sup>;
- Harmonização das disposições relativas à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança (substitui a Directiva 95/19/CE) <sup>(3)</sup>.

1.3 Em Outubro de 2003, a Comissão Europeia interpôs acções judiciais no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias contra os 9 Estados-Membros que não a notificaram da transposição para direito nacional do primeiro pacote ferroviário. Em Maio de 2004, cinco países ainda não tinham notificado a Comissão, enquanto dois Estados-Membros haviam apenas transposto parcialmente as disposições para as respectivas ordens jurídicas nacionais.

<sup>(1)</sup> Directiva 2001/12/CE — JO L 75 de 15/3/2001, pág. 1 — Parecer do CESE, JO C 209 de 22/7/1999, pág. 22.

<sup>(2)</sup> Directiva 2001/13/CE — JO L 75 de 15/3/2001, pág. 26 — Parecer do CESE, JO C 209 de 22/7/1999, pág. 22.

<sup>(3)</sup> Directiva 2001/14/CE — JO L 75 de 15/3/2001, pág. 29 — Parecer do CESE, JO C 209 de 22/7/1999, pág. 22.

1.4 O chamado **Segundo Pacote Ferroviário** foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 30 de Abril de 2004 e tem de ser transposto para o direito nacional até 30 de Abril de 2006. É constituído pelos seguintes elementos:

- Alteração da Directiva 91/440/CEE: antecipação para 1 de Janeiro de 2006 da data de livre acesso ao mercado do transporte ferroviário internacional de mercadorias e liberalização do transporte ferroviário nacional de mercadorias, incluindo a cabotagem, a partir de 1 de Janeiro de 2007 <sup>(1)</sup>;
- Directiva relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade <sup>(2)</sup>.
- Regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia <sup>(3)</sup>;
- Alteração da Directiva 96/48/CE relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade e da Directiva 2001/16/CE relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional <sup>(4)</sup>.

1.5 Com o primeiro e segundo pacotes foram criadas as bases jurídicas para a realização do mercado interno no sector do transporte ferroviário de mercadorias. As medidas abrangem o acesso ao mercado, concessão de licenças e certificação da segurança de empresas de transporte ferroviário, acesso a infra-estruturas e cálculo das taxas de utilização, criação de um quadro legislativo em matéria de segurança ferroviária, bem como medidas técnicas de interoperabilidade do sistema ferroviário.

1.6 Este quadro legislativo criado pelo primeiro e segundo pacotes pressupõe, tal como assinalado pelo CESE no seu parecer sobre o segundo pacote ferroviário <sup>(5)</sup>, uma completa reorganização do sector, implicando a criação de novas autoridades e competências.

1.7 Com o presente projecto, a Comissão propõe legislar o sector do transporte ferroviário para proteger os direitos dos passageiros dos serviços internacionais à semelhança do transporte aéreo, onde há uma maior protecção dos direitos dos passageiros em caso de recusa de embarque por excesso de reserva («overbooking») e atraso.

## 2. Proposta da Comissão

### 2.1 Responsabilidade e indemnização

2.1.1 O projecto de regulamento determina a responsabilidade da empresa ferroviária em caso de morte ou lesão de passageiros, ou em caso de perda ou avaria da bagagem.

<sup>(1)</sup> Directiva 2004/51/CE — JO L 164 de 30.04.2004, pág. 164 — Parecer do CESE, JO C 61 de 14/3/2003, pág. 131.

<sup>(2)</sup> Directiva 2004/49/CE — JO L 164 de 30.04.2004, pág. 44 — Parecer do CESE, JO C 61 de 14/3/2003, pág. 131.

<sup>(3)</sup> Directiva 2004/881/CE — JO L 164 de 30.04.2004, pág. 1 — Parecer do CESE, JO C 61 de 14/3/2003, pág. 131.

<sup>(4)</sup> Directiva 2004/50/CE — JO L 164 de 30.04.2004, pág. 114 — Parecer do CESE, JO C 61 de 14/3/2003, pág. 131.

<sup>(5)</sup> JO C 61 de 24/3/2003, pág. 131.

2.1.2 A proposta prevê indemnizações mínimas em caso de atraso (Anexo III) que devem ser pagas sem que o passageiro perca o direito ao transporte.

### Anexo III

Tipo de serviço	Duração do serviço	Indemnizações de 50% em caso de:	Indemnizações de 100% em caso de:
Viagens internacionais em serviço regular de alta velocidade (total ou parcialmente)	Até 2 horas	Atraso de 30 a 60 minutos	Atraso superior a 60 minutos
	Mais de 2 horas	Atraso de 60 a 120 minutos	Atraso superior a 120 minutos
Viagens internacionais em serviços regulares clássicos	Até 4 horas	Atraso de 60 a 120 minutos	Atraso superior a 120 minutos
	Mais de 4 horas	Atraso de 120 a 240 minutos	Atraso superior a 240 minutos

2.1.3 O projecto de regulamento fixa de forma ampla os direitos dos passageiros em caso de atraso que origine a perda de uma correspondência ou de anulação do serviço, bem como a assistência a prestar aos passageiros em caso de atraso e perda de correspondência.

### 2.2 Informações a prestar e venda de bilhetes

2.2.1 O Anexo I estipula as informações mínimas a fornecer pelas empresas ferroviárias antes, durante e após a viagem. O Anexo II contém os requisitos mínimos a fornecer no bilhete.

2.2.2 As empresas ferroviárias proporão a venda de bilhetes e/ou bilhetes únicos para viagens para as estações ferroviárias principais, bem como para as estações ferroviárias circundantes. Para este efeito, as diferentes empresas ferroviárias deverão cooperar e celebrar acordos que permitirão assegurar a venda de bilhetes únicos, que deverão ser postos à venda em bilheteiras, máquinas de venda automática, por telefone ou pela Internet. Caso as bilheteiras se encontrem encerradas ou as máquinas de venda automática avariadas, deve ser possível adquirir bilhetes para viagens internacionais no comboio. Os vendedores de sistemas deverão estar abertos a todas as empresas ferroviárias para fornecimento de informação e venda de bilhetes.

2.2.3 As empresas ferroviárias devem informar o grande público dos planos para suprimir serviços internacionais.

### 2.3 Pessoas com mobilidade reduzida

2.3.1 A proposta estabelece regras para prestação de assistência às pessoas com mobilidade reduzida na estação e no comboio, incluindo o embarque e o desembarque e a transferência para um serviço de correspondência. A necessidade de assistência deve ser notificada com 24 horas de antecedência.

### 2.4 Normas de qualidade do serviço e procedimentos para apresentação de queixas

2.4.1 As empresas ferroviárias são obrigadas a estabelecer normas de qualidade de serviço (definidas no Anexo IV) e a implantar um sistema de gestão da qualidade, devendo publicar todos os anos um relatório anual sobre o seu desempenho nesta matéria.

2.4.2 Será criado um procedimento para apresentação de queixas, em que o queixoso receberá a resposta na língua em que a queixa foi formulada. A queixa poderá ser feita numa das línguas dos países do trajecto do comboio internacional. As queixas apresentadas em alemão, inglês ou francês serão sempre admissíveis. O mesmo se aplica na apresentação de queixas ao balcão de vendas.

## 3. Avaliação da proposta

### 3.1 Observações de fundo

3.1.1 A proposta da Comissão regulamenta simultaneamente duas áreas. As propostas respeitantes à responsabilidade das empresas e às indemnizações no caso de atraso, cancelamento, danos corporais ou materiais, bem como à prestação de assistência às pessoas com mobilidade reduzida correspondem de um modo geral ao âmbito de aplicação do regulamento sobre a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque, cancelamento ou atraso considerável<sup>(1)</sup>. A proposta em apreço estabelece os direitos dos passageiros ao nível comunitário num segundo sector dos transportes, o ferroviário.

3.1.2 A segunda área refere-se a uma outra esfera, nomeadamente a obrigação de cooperação entre as empresas de molde a assegurarem um balcão único para venda de bilhetes e prestação de informações sobre horários e preços num sistema concorrencial, o que deve englobar tanto as ligações entre as ditas estações ferroviárias principais, como as estações ferroviárias localizadas numa zona cujo centro seja a estação ferroviária principal mais próxima. Esta proposta está em estreita relação com a proposta de alteração da Directiva 91/440/CEE e a libe-

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91.

ralização dos serviços de transporte internacional de passageiros.

3.1.3 Nas actuais condições, em que os serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros são assegurados em cooperação entre as empresas ferroviárias ou por agrupamentos internacionais, estão satisfeitos os requisitos em matéria de informação sobre horários e tarifas com algumas excepções (por ex.: Thalys, Eurostar), bem como a emissão dos bilhetes. Num sistema de empresas concorrentes aquela situação deve ser mantida e melhorada mediante regulação e legislação.

### 3.2 Âmbito de aplicação

3.2.1 O âmbito de aplicação concerne os serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros. As disposições abrangem, no entanto, igualmente, as ligações entre as estações ferroviárias principais e as estações ferroviárias localizadas numa zona cujo centro seja a estação ferroviária principal mais próxima.

3.2.2 O CESE adverte que os serviços de correspondência podem referir-se a serviços sujeitos a contratos públicos.

3.2.3 Todavia, o âmbito de aplicação é restringido com a definição de empresas ferroviárias constante do regulamento (n.º 1 do artigo 2.º), que inclui apenas as empresas cuja actividade principal consista na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros. Esta formulação pode levar a concluir que as empresas ferroviárias que também efectuem transportes de mercadorias estão excluídas do âmbito de aplicação do regulamento, o que é inaceitável.

### 3.3 Responsabilidade e indemnização

3.3.1 O CESE saúda fundamentalmente a introdução de normas comunitárias sobre indemnização dos passageiros em caso de inexecução ou de execução defeituosa de serviço e de responsabilização obrigatória das empresas ferroviárias.

3.3.2 Contudo, há que assegurar nos textos vinculativos um tratamento igual dos diferentes modos de transporte concorrentes.

3.3.3 É notório que o direito a indemnização no transporte ferroviário internacional entre em vigor mais cedo do que no transporte aéreo, não obstante o transporte ferroviário por via terrestre implicar com frequência trajectos mais longos e, logo, com maiores possibilidades de perturbação. Assim, no transporte aéreo, o reembolso do custo do bilhete só é possível após cinco horas de atraso.

3.3.4 Em caso de atraso do comboio, a refeição gratuita a fornecer aos passageiros deve estar em proporção razoável ao tempo de espera. No transporte aéreo, este limite é de, no mínimo, duas horas de tempo de espera.

3.3.5 Se o cancelamento de um voo se ficar a dever a «circunstâncias extraordinárias», a transportadora aérea não é obrigada a pagar uma indemnização. Esta causa de exclusão de responsabilidade não existe para o transporte ferroviário de passageiros.

3.3.6 Do mesmo modo, o regulamento do transporte aéreo não prevê qualquer direito a indemnização por danos indirectos causados por atrasos ou anulações de serviços, ao passo que tal está previsto para o transporte ferroviário. Ademais, a proposta de regulamento não estipula quaisquer limites máximos para os danos indirectos.

3.3.7 O limite máximo de responsabilidade para a bagagem de mão é diferente do estipulado para a restante bagagem: 1 800 euros para a bagagem de mão e 1 300 euros para a restante bagagem. Da exposição de motivos da proposta depreende-se que a Comissão se apoiou em diferentes acordos equivalentes (CIV para o sector ferroviário e Convenção de Montreal para o sector da aviação) para chegar a esta decisão. Do ponto de vista do passageiro, esta diferenciação é incompreensível.

3.3.8 O projecto de regulamento contém diferentes disposições sobre responsabilidade objectiva e responsabilidade fundada na culpa da empresa em relação ao cliente. Deste modo, a empresa só será responsável pela perda ou avaria da bagagem de mão, por cuja supervisão o passageiro é responsável, quando imputáveis a falta da empresa. Para os restantes casos, a responsabilidade da empresa é sempre objectiva.

3.3.9 A empresa não responderá pelos atrasos devidos a circunstâncias meteorológicas excepcionais, catástrofes naturais, actos de guerra ou terrorismo. Em outros casos, a empresa continua a ser responsável objectivamente.

3.3.10 O CESE é fundamentalmente a favor da aplicação da responsabilidade objectiva em caso de atraso para todos os sectores de transporte. Não se trata aqui de um indemnização por danos e prejuízos em sentido estrito, mas sim de uma compensação por serviços não prestados. Para o consumidor/cliente é irrelevante saber se existe ou não falta da empresa, pelo que as restrições aqui propostas se afiguram adequadas.

3.3.11 O projecto de regulamento não estipula de forma clara que um passageiro pode renunciar à partida para uma viagem em caso de atraso, contra reembolso total do custo do bilhete. No caso de viagens de negócios, é evidente que um atraso pode fazer com que a viagem se torne desnecessária.

### 3.4 Assistência às pessoas com mobilidade reduzida e a outros passageiros

3.4.1 O CESE congratula-se com as disposições sobre a prestação de assistência às pessoas com mobilidade reduzida.

3.4.2 As empresas ferroviárias devem prestar informação acessível a todos os passageiros, incluindo as pessoas com mobilidade reduzida como definidas no n.º 21 do artigo 2.º, situando as janelas e os pontos de informação a uma altura adequada e preparando os textos com formatos de letra maiores e de fácil leitura.

### 3.5 Informação aos passageiros e títulos de transporte

3.5.1 O CESE saúda as disposições referentes à informação a fornecer aos passageiros antes, durante e após a viagem (Anexo I). A falta de informação, em particular no caso de atraso antes e durante a viagem, é fonte frequente de enorme exasperação entre os clientes.

3.5.2 Quanto às informações mínimas a fornecer no bilhete (Anexo II), dever-se-ia mencionar se o bilhete pode ser devolvido contra reembolso do custo da viagem e quando. Em virtude de sistemas de reserva muito diferentes, tal não é muitas vezes claro para o passageiro.

3.5.3 O regulamento estipula que (artigos 3.º, 5.º e 6.º):

— as empresas ferroviárias e/ou os operadores turísticos deverão pôr à disposição informação sobre os horários das viagens, os preços dos bilhetes, as possibilidades de transporte de bicicletas, etc., de todas as empresas ferroviárias que prestam esses serviços, e isto em todos os sistemas de venda (bilheteiras, telefone, Internet ou outros sistemas futuros);

— as empresas devem cooperar por forma a venderem aos clientes bilhetes integrados (únicos) em todos os sistemas de venda.

3.5.4 O CESE considera fundamentalmente desejável que os passageiros tenham acesso a um ponto único de informação e reserva para todas as ofertas de transporte ferroviário e serviços associados.

3.5.5 O CESE gostaria, porém, de destacar as especificidades do transporte ferroviário:

— a subordinação à rede, a interdependência entre os transportes de longa distância internacionais, os transportes de longa distância nacionais e os transportes de curta distância, incluindo os transportes públicos que estão sujeitos a diferentes obrigações contratuais;

- a vantagem de se poderem efectuar reservas imediatas (viagens espontâneas), o acesso ao embarque ao longo do trajecto e, em muitos casos, a inexistência de lugares marcados;
- títulos de transporte impessoais e transmissíveis.

3.5.6 A complexidade decorrente da interligação de serviços internacionais de transporte ferroviário de passageiros com serviços regionais num sistema de rede incluindo a integração de operadores concorrentes não pode ser tida em conta de forma adequada através de um regulamento, cuja aplicação é directa. O número de estações ferroviárias afectadas (estações principais e estações localizadas numa zona cujo centro seja a estação ferroviária principal) é, por exemplo, considerável.

3.5.7 O Comité realça que no transporte ferroviário internacional de passageiros aqueles padrões já são, em larga medida, actualmente satisfeitos. Num sistema de empresas concorrentiais aquela situação deve ser mantida e melhorada mediante regulação e legislação.

#### 3.6 Consequências do regulamento para o emprego

3.6.1 O artigo 21.º da proposta de regulamento estatui que a empresa ferroviária é responsável pelo seu pessoal. Em contrapartida, o artigo 22.º prevê a possibilidade de acumulação de pedidos de indemnização, abrangendo igualmente qualquer acção movida contra o pessoal. Há que definir de forma inequívoca que os trabalhadores ferroviários não ficam expostos a quaisquer pedidos de indemnização, deduzidos por passageiros ou outros terceiros, e que o empregador permanece responsável.

3.6.2 A existência de elevadas indemnizações por atrasos não levará, em consequência, os operadores ferroviários a aceitar riscos superiores no plano da segurança para se furtarem a pedidos indemnizatórios. É de excluir, também, que as empresas ferroviárias exerçam pressão excessiva sobre os seus trabalhadores com o risco de negligenciarem o tempo de trabalho, de condução e de pausa. Acresce que é necessário garantir a existência de trabalhadores qualificados em número suficiente, por forma a cumprir os requisitos de qualidade.

3.6.3 O Anexo IV sobre normas mínimas de qualidade do serviço deve, portanto, abarcar as qualificações do pessoal. Isto é válido não só para o pessoal de bordo, como também para o pessoal da estação e o pessoal responsável pelo tratamento das queixas.

#### 4. Conclusões

4.1 O CESE congratula-se com a apresentação de uma proposta de regulamento sobre os direitos e as obrigações dos passageiros dos transportes ferroviários internacionais. A proposta em apreço transpõe para mais um modo de transporte as disposições de protecção do consumidor vigentes actualmente apenas no sector do transporte aéreo.

4.2 O CESE pronuncia-se, porém, contra um tratamento desigual entre os diferentes modos de transporte concorrentes. As disposições aplicáveis ao sector ferroviário não podem ser mais rigorosas do que as disposições vigentes para o sector da aviação.

4.3 O CESE considera que há necessidade de aperfeiçoar o regulamento, nomeadamente no respeitante às disposições individuais em matéria de responsabilidade por danos indirectos, à definição dos limites máximos de responsabilidade e às causas de exclusão em caso de supressão de um comboio.

4.4 Em princípio, o CESE pronuncia-se por uma responsabilidade objectiva em matéria de reembolso do custo do bilhete no caso de serviços não prestados ou prestados de forma insatisfatória, caso tal seja aplicável a todos os modos de transporte.

4.5 O CESE é favorável a um ponto único de informação e reserva em prol de um serviço de qualidade para o passageiro. Levanta, contudo, algumas objecções quanto ao facto de este tema complexo ser tratado em um regulamento sobre responsabilidade e indemnização.

4.6 O CESE recorda que o estabelecimento de um ponto único de informação e reserva, no âmbito de um sistema variado de fornecedores de rede de transporte comunitário, regional, nacional e internacional ligado a operadores de linhas concorrentes, é extremamente complexo, sobretudo quando esse sistema deve ser proposto em todos os sistemas de venda.

4.7 O Comité realça que a apresentação de legislação sobre a informação a fornecer ao passageiro e a emissão de bilhetes nos transportes ferroviários internacionais deve ser considerada em estreita relação com a alteração à Directiva 91/440/CEE sobre a liberalização dos serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros.

Bruxelas, 9 de Fevereiro de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND