



Bruxelas, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

sobre o

**«QUARTO PACOTE FERROVIÁRIO – COMPLETAR O ESPAÇO FERROVIÁRIO
ÚNICO EUROPEU PARA PROMOVER A COMPETITIVIDADE E O
CRESCIMENTO DA EUROPA»**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

sobre o

**«QUARTO PACOTE FERROVIÁRIO – COMPLETAR O ESPAÇO FERROVIÁRIO
ÚNICO EUROPEU PARA PROMOVER A COMPETITIVIDADE E O
CRESCIMENTO DA EUROPA»**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

O Livro Branco dos Transportes de 2011¹ lançou a ideia da criação de um espaço ferroviário europeu único (EFEU) e definiu a abordagem da Comissão para garantir a competitividade a longo prazo do setor dos transportes da UE, abordando ao mesmo tempo as questões dos níveis desejados de crescimento, segurança dos combustíveis e descarbonização. Um aspeto importante da política proposta é reforçar o papel do transporte ferroviário, dada a dificuldade em reduzir a dependência do petróleo nos outros setores. Mas tal apenas pode ser conseguido se os caminhos-de-ferro oferecerem serviços eficientes e atraentes e se eliminarmos as deficiências da regulamentação e do mercado, as barreiras à entrada no mercado e os procedimentos administrativos onerosos que prejudicam a eficiência e a competitividade.

O setor ferroviário europeu gera um volume de negócios de 73 000 milhões de euros (M€)² e emprega 800 000 pessoas³. Todos os anos as autoridades públicas investem montantes consideráveis no setor ferroviário. Em 2009, os Estados despenderam 20 000 M€ em indemnizações compensatórias pelas obrigações de serviço público (OSP) e investiram 26 000 M€ em infraestruturas⁴.

Na maioria dos Estados-Membros da UE, os pagamentos públicos aumentaram substancialmente, embora o crescimento em passageiros-km tenha sido mais moderado. O número global de passageiros-quilómetros aumentou 4,3% entre 2005 e 2010⁵. O investimento substancial do setor público, especialmente nos mais recentes membros da UE, onde os pagamentos de subsídios mais do que duplicaram em seis anos, não logrou garantir, por si só, aumentos equivalentes na procura de transporte ferroviário. Tal deve-se, em parte, à incapacidade para reduzir as ineficiências operacionais causadas pela falta de incentivos adequados à concorrência. Todavia, em alguns Estados-Membros, os fundos públicos são atribuídos diretamente sem concurso. A bem do erário público e do crescimento sustentável, é indispensável e urgente realizar ganhos de eficiência.

¹ «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos», COM (2011) 144 final.

² Incluem-se os gestores de infraestruturas (GI) que estão integrados com as empresas ferroviárias (EF) (*holdings*).

³ 463 000 afetos ao transporte ferroviário de passageiros.

⁴ Avaliação de Impacto (AI) sobre a abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário nacional de passageiros.

⁵ Livro Branco dos Transportes, de 2011.

Embora se tenha verificado uma evolução positiva nalguns mercados, a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias diminuiu de 11,5% para 10,2% desde 2000⁶. Durante o mesmo período, a quota do transporte ferroviário de passageiros no transporte total intra-UE manteve-se bastante estável, em torno dos 6%. O desenvolvimento dos segmentos domésticos do mercado ferroviário tem sido desigual entre os Estados-Membros, variando entre uma diminuição de mais de 10% na Hungria e um aumento superior a 20% na Suécia entre 2005 e 2010⁷. E isto apesar da entrada em funcionamento de cerca de 6000 km de linhas de alta velocidade durante o mesmo período⁸. As redes de alta velocidade ganharam quota de mercado em relação ao transporte aéreo, tornando-se a opção preferida dos passageiros em certas ligações e permitindo que o transporte ferroviário concorresse de forma mais eficiente em numerosas ligações. No período compreendido entre 2020 e 2035, o transporte ferroviário de alta velocidade deverá ser, de todos os modos de transporte⁹, o que registará maior aumento da procura, oferecendo grandes oportunidades de crescimento, investimento e emprego, que este pacote visa desenvolver ainda mais.

O último inquérito Eurobarómetro¹⁰ sugere que apenas 6% dos europeus utilizam o comboio pelo menos uma vez por semana¹¹. Os consumidores¹² classificam os serviços de transporte ferroviário no 27.º lugar entre 30 mercados de serviços, atribuindo-lhe uma pontuação particularmente baixa no que respeita à comparabilidade e à satisfação. O mercado ocupa o segundo lugar em número de problemas, registando-se grandes discrepâncias entre os diversos países da UE. Os consumidores não acreditam que os problemas possam ser resolvidos de forma satisfatória. Desde meados dos anos 90, em certas zonas da UE (em particular nos então novos Estados-Membros), o subinvestimento criou um círculo vicioso de declínio, em que a degradação das infraestruturas e do material circulante tornou o transporte ferroviário pouco atraente, especialmente dado o elevado aumento do número de automóveis particulares, sintoma de maior riqueza. Os automóveis representam uma parte importante dos transportes urbanos e 59% dos europeus nunca utilizam comboios suburbanos. Neste contexto e tendo em conta o facto de a UE-27 ter uma taxa de urbanização de 75%, existe um enorme potencial de desenvolvimento do mercado do transporte ferroviário suburbano e regional de passageiros, especialmente tendo em conta o crescente congestionamento das estradas¹³.

2. SITUAÇÃO ATUAL

Tendo por objetivo criar um mercado interno do transporte ferroviário e, por conseguinte, um setor mais eficiente e com maior capacidade de resposta às necessidades dos clientes, a primeira legislação da UE sobre esta matéria estabeleceu os princípios básicos que deveriam orientar a melhoria da eficiência do transporte ferroviário através da abertura progressiva do mercado, do estabelecimento de empresas ferroviárias e de gestores de infraestruturas independentes e da separação das respetivas contas. Desde 2000, estes princípios foram progressivamente traduzidos em realidade, nomeadamente através da adoção de três pacotes sucessivos de legislação UE. No entanto, a quota do modo ferroviário permaneceu modesta, em parte devido ao facto de o comboio não ser o meio de transporte mais adequado (por

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

⁷ Relatório SDG - Novas ações a nível europeu (2012).

⁸ Estudo Everis sobre as opções regulamentares para a abertura do mercado (2010).

⁹ Relatório SDG - Novas ações a nível europeu (2012).

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Avaliação de Impacto (AI) sobre a abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário nacional de passageiros.

exemplo, não é prático apanhar o comboio para viagens urbanas de curta distância, como idas ao supermercado), mas também devido aos obstáculos existentes à entrada no mercado, que dificultam a concorrência e a inovação.

Em 2012, partes dessa legislação foram simplificadas, consolidadas e reforçadas através da Diretiva 2012/34/UE, que estabelece um espaço ferroviário europeu único¹⁴, reforçando as disposições em vigor em matéria de concorrência, de supervisão regulamentar e de arquitetura financeira do setor ferroviário. A diretiva reforça os poderes dos reguladores nacionais, melhora o quadro para o investimento no setor ferroviário e garante um acesso mais equitativo às infraestruturas ferroviárias e aos serviços ferroviários conexos. A diretiva entrou em vigor em 15 de dezembro de 2012 e tem de ser transposta para as ordens jurídicas nacionais até meados de 2015.

Paralelamente à abertura do mercado, foram tomadas outras medidas que melhoraram a interoperabilidade e a segurança das redes nacionais. Uma abordagem mais europeia do transporte ferroviário visa facilitar os movimentos transfronteiras para que este modo de transporte possa explorar a sua vantagem competitiva nas distâncias mais longas e oferecer um mercado único aos fornecedores de equipamentos ferroviários, a custos mais baixos. Por exemplo, a iniciativa Shift2Rail¹⁵ contribuirá para desenvolver o transporte ferroviário como modo de transporte através da promoção de inovações significativas a nível do material circulante para passageiros, do transporte de mercadorias, dos sistemas de gestão do tráfego e das infraestruturas ferroviárias.

Foram investidas grandes somas em infraestruturas ferroviárias. A nova política das redes transeuropeias de transportes (RTE-T)¹⁶ tem como objetivo estabelecer uma rede europeia de transportes altamente eficiente, dotada de grandes artérias ferroviárias centrais. Para o próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão propôs um novo instrumento para o financiamento das infraestruturas, que apoia estas prioridades: o Mecanismo Interligar a Europa (CEF)¹⁷. A nova política da UE para as infraestruturas prevê o enquadramento regulamentar e o financiamento necessários para completar a rede ferroviária central como espinha dorsal do mercado interno. O investimento em infraestruturas é vital, mas, por si só, não é suficiente para realizar o potencial da ferrovia. Para isso são igualmente necessárias mudanças estruturais para aumentar a eficiência operacional e a qualidade dos serviços através de uma governação mais robusta e transparente e da abertura do mercado.

No Conselho Europeu de 28 e 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo adotaram o «Pacto para o crescimento e o emprego»¹⁸, que visa aprofundar o mercado único através da eliminação dos obstáculos, a fim de promover o crescimento e o emprego nos setores de rede. Quando adotou o seu Ato para o Mercado Único II, em outubro de 2012¹⁹, a Comissão identificou, por conseguinte, o Quarto Pacote Ferroviário como iniciativa fundamental para promover o crescimento na UE.

Este pacote foi elaborado no intuito de eliminar os últimos obstáculos ao estabelecimento do espaço ferroviário único europeu.

¹⁴ Diretiva 2012/34/UE.

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ COM (2011) 650 final/2.

¹⁷ COM/2011/0665 final.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

3. PASSOS SEGUINTEs

3.1 Governação das infraestruturas

Embora algumas regiões do mundo (nomeadamente a América do Norte) possuam infraestruturas ferroviárias que concorrem entre si, a maior parte da rede da União Europeia foi concebida a nível de cada país para constituir uma só rede. Além disso, a eficiência na utilização das infraestruturas depende da sua utilização intensiva. Assim, na UE, as infraestruturas são e continuarão a ser, provavelmente, um monopólio natural. A atual legislação da UE exige, por conseguinte, um grau de separação entre os gestores das infraestruturas (GI), que gerem a rede, e as empresas ferroviárias (EF), que gerem os serviços ferroviários que a utilizam, com o objetivo de assegurar um tratamento justo e equitativo a todas as empresas. É exigida a total independência da tarifação e da repartição da capacidade, uma vez que estas foram consideradas determinantes para garantir a igualdade de acesso.

No entanto, enquanto monopólios naturais, os GI nem sempre têm em linha de conta as necessidades do mercado, e os testemunhos dos utilizadores sugerem que a atual governação não fornece incentivos suficientes para que eles possam responder às suas necessidades. Em particular no caso dos GI integrados em estruturas de *holding*, os novos operadores no mercado tecem-lhes fortes críticas por terem, por vezes, aumentado consideravelmente as tarifas de acesso às vias e às estações para os serviços de passageiros em comparação com as tarifas praticadas pelos operadores históricos.

As assimetrias de informação originam vantagens concorrenciais para os operadores históricos e existe um risco persistente de subvenções cruzadas, por não existir uma transparência financeira total. Um exemplo de tal vantagem está num contrato de serviço público (CSP) ferroviário na Saxónia-Anhalt, que foi adjudicado à Deutsche Bahn (DB) com base no compromisso da subsidiária da DB - a DB Regio - de compensar qualquer subida no tarifário de acesso à infraestrutura ferroviária durante 15 anos²⁰. Estes custos adicionais das tarifas de acesso para a EF serão nesse caso compensados, a nível da *holding*, pelo aumento das receitas decorrentes dessas mesmas tarifas cobradas pelo GI. A referida indemnização compensatória está disponível apenas para as estruturas ferroviárias integradas.

As atuais exigências de separação não impedem os conflitos de interesses, e as funções atualmente definidas como não essenciais (tais como o planeamento do investimento, o financiamento e a manutenção) conduziram à discriminação de alguns novos operadores. A autoridade da concorrência italiana, por exemplo, sancionou a Ferrovie dello Stato (FS), aplicando-lhe uma coima de 300 000 euros, após ter constatado que a empresa pôs em prática, através das suas filiais, uma «estratégia complexa e unificada» para afastar a Arenaways (uma concorrente que estava em situação de falência na altura da decisão) da ligação lucrativa Milão-Turim entre 2008 e 2011²¹. Também a autoridade da concorrência francesa sancionou recentemente a SNCF, obrigando-a a pagar uma coima de 60,9 milhões de euros por várias práticas anticoncorrenciais após a abertura do mercado francês do transporte ferroviário de mercadorias, em 2006. Enquanto gestor delegado das infraestruturas, a SNCF coligiu informações confidenciais sobre os pedidos de canais horários apresentados pelas suas

²⁰ Avaliação de Impacto – Governação.

²¹ Avaliação de Impacto – Governação. O grupo FS introduziu recentemente um recurso junto do tribunal administrativo regional (TAR) contra esta decisão da autoridade da concorrência italiana, mas o tribunal ainda não tomou uma decisão sobre o processo.

concorrentes e usou-as no interesse comercial da sua subsidiária para o transporte de mercadorias, a SNCF Fret²².

Ao abrigo do atual sistema, não há incentivos à cooperação europeia e intermodal. É indispensável um sistema ferroviário europeu central que tire o máximo partido dos efeitos positivos da rede. Embora a atual política da Comissão para as RTE-T e a nova proposta de criação do CEF, juntamente com as regras em vigor para os corredores de transporte ferroviário de mercadorias²³, visem aumentar a capacidade, a eficiência e a atratividade da ferrovia para os clientes, os potenciais ganhos resultantes de tais medidas só podem ser plenamente alcançados se os obstáculos ao funcionamento eficiente dos GI forem eliminados e se estas empresas adquirirem uma dimensão verdadeiramente europeia.

Além disso, as atuais disposições que exigem a separação e garantem a independência dos GI revelaram-se difíceis de transpor e aplicar. Encontram-se atualmente pendentes no Tribunal de Justiça da União Europeia vários processos de infração. Como os atuais quadros jurídicos são insuficientes para eliminar os riscos de conflitos de interesses e a eventual distorção da concorrência, é necessário proceder a uma nova intervenção legislativa.

Por outro lado, há críticas²⁴ de que as atuais disposições podem resultar em operações ineficientes e em decisões de investimento a longo prazo inadequadas. A Comissão considera que estes estudos não mostram que a separação é *necessariamente* ineficiente. No entanto, eles permitem concluir implicitamente que, para atingir a eficiência, os gestores das infraestruturas devem ser responsáveis por todas as tarefas fundamentais da sua gestão, desde o planeamento do investimento a longo prazo até à manutenção, passando pelos horários e a gestão dos comboios em tempo real. De igual modo, deve ser facilitada uma cooperação adequada entre o gestor da infraestrutura e *todas* as empresas ferroviárias que utilizam uma determinada ligação, de modo a que o alinhamento dos interesses de um número cada vez maior de intervenientes, num mercado aberto, seja assegurado pelas devidas estruturas de governação.

Vários operadores ferroviários históricos apresentaram estudos para provar que as empresas ferroviárias integradas podem conseguir um crescimento significativo no mercado, mas isso deve ser pesado face às fortes preocupações com o facto de as empresas ferroviárias com posições dominantes, protegidas por estruturas integradas no seu mercado doméstico, poderem obter benefícios financeiros que lhes conferem uma vantagem competitiva injusta quando competem noutros países da UE ou mesmo a nível doméstico com os novos operadores no mercado. Manter os mercados nacionais como sistemas dominados pelos operadores históricos integrados irá também impedir o desenvolvimento de serviços pan-europeus de longa distância.

A Comissão propõe-se alterar a diretiva que cria o espaço ferroviário europeu único, para garantir que os gestores das infraestruturas possam exercer todas as funções necessárias para uma exploração otimizada, eficiente e não discriminatória das infraestruturas. Uma vez que essa é a maneira mais simples e mais eficiente de criar condições de igualdade para todos os operadores de transportes, a Comissão propõe a separação institucional da gestão da infraestrutura e da exploração do transporte. No entanto, caso os Estados-Membros desejem manter as atuais estruturas de *holding* detidas pelo gestor da infraestrutura, a Comissão

²² Decisão 12-D-25 de 18 de dezembro de 2012.

²³ Regulamento (UE) n.º 913/2010.

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (nov. 2012)
Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty, maio 2011).

propõe-se introduzir salvaguardas rigorosas para proteger a independência do gestor da infraestrutura prevendo um processo de verificação por ela própria, para garantir a vigência de condições verdadeiramente equitativas para todas as empresas ferroviárias.

Criará regras comuns para uma estrutura de governação dos GI que trate todas as EF em pé de igualdade e garanta o devido envolvimento das autoridades públicas e dos utilizadores das infraestruturas na preparação das decisões que os afetem. Os GI terão de estabelecer um órgão de coordenação com as EF, os clientes e as autoridades públicas, tornando-os atores centrais no planeamento dos investimentos e motores para a obtenção de eficiência. A diretiva alterada estabelecerá incentivos económicos e indicadores de desempenho para medir e melhorar a eficiência dos GI e, por último, criará uma rede europeia de GI para promover a cooperação transnacional, dando particular atenção às operações nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias e nas ligações internacionais de transporte de passageiros.

3.2 Abertura do mercado dos serviços domésticos de transporte ferroviário de passageiros

Para tornar o caminho de ferro uma escolha mais atraente para os passageiros e para incentivar a transferência modal é necessário melhorar a qualidade do serviço e a eficiência. Os escassos financiamentos públicos podem ser mais bem rentabilizados.

Os mercados dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias estão já totalmente abertos à concorrência desde janeiro de 2007²⁵ e os dos serviços de transporte internacional de passageiros desde 1 de janeiro de 2010²⁶, mas os mercados nacionais de passageiros mantêm-se em grande medida fechados e são bastiões de monopólios nacionais²⁷.

A garantia de uma qualidade elevada, da existência de serviços integrados que ofereçam benefícios sociais mais generalizados e de menores impactos externos face a outros modos de transporte continuará a exigir que uma grande percentagem de serviços ferroviários em toda a UE (66% de passageiros-km) sejam fornecidos no âmbito de contratos de serviço público (CSP), especificados e subvencionadas pelos Estados-Membros ou pelas autoridades regionais ou locais.

A eliminação do obstáculo legal através da mera abertura do mercado teria efeitos bastante limitados dado que a maioria dos serviços domésticos são abrangidos por contratos de serviço público (CSP). A concorrência nos mercados nacionais deve, por conseguinte, ser abordada a dois níveis: o da concorrência «no mercado» para os serviços que podem ser prestados através do acesso aberto e o da concorrência «pelo mercado» com o objetivo de permitir a adjudicação transparente e aos menores custos dos CSP, como se verifica hoje nalguns Estados-Membros.

As regras em vigor dão às autoridades competentes (AC) ampla margem para adjudicarem diretamente CSP no transporte ferroviário, evitando procedimentos de concurso (que são geralmente exigidos para a adjudicação de CSP noutros modos de transporte público)²⁸. Os contratos de serviço público por ajuste direto constituem 42% do total de passageiros-

²⁵ Diretiva 2004/51/CE, que altera a Diretiva 91/440/CEE.

²⁶ Diretiva 2007/58/CE, que altera a Diretiva 91/440/CEE.

²⁷ O Reino Unido, a Alemanha, a Suécia e a Itália abriram unilateralmente os seus mercados domésticos.

²⁸ Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

quilómetros da UE²⁹, contribuindo para que, em 16 dos 25 Estados-Membros com caminho de ferro, o operador histórico detenha uma quota de mercado superior a 90%³⁰.

Os dados que provam a existência de concorrência para a adjudicação de CSP na Alemanha, na Suécia e nos Países Baixos mostram que os concursos permitem às autoridades competentes realizar economias, por vezes até 20%-30%³¹, as quais podem ser reinvestidas na melhoria dos serviços ou ser utilizadas para outros fins. A experiência noutros mercados liberalizados, como a Suécia e o Reino Unido, mostra que houve uma melhoria na qualidade e na disponibilidade de serviços e que o grau de satisfação dos passageiros aumentou de ano para ano, assim como o número de passageiros, que, em 10 anos, cresceu mais de 50%. A prestação de serviços de melhor qualidade beneficia claramente os passageiros e representa uma economia de cerca de 30 000 - 40 000 milhões de euros para os contribuintes³².

As partes interessadas assinalam que o acesso ao material circulante (comboios) constitui um dos principais obstáculos para os novos operadores. Em pelo menos oito Estados-Membros, a propriedade do material circulante continua a ser dominada pelas empresas ferroviárias históricas, que não podem ou não querem torná-lo disponível em termos comerciais atraentes. Na Áustria, por exemplo, vários operadores recém-chegados queixaram-se ao regulador nacional, o Schienen-Control, da estratégia da ÖBB de mandar para a sucata o material circulante desnecessário ou de o vender exclusivamente a empresas ferroviárias a operar fora da Áustria, na condição de não o revenderem aos novos operadores austríacos.

Os sistemas de bilhética obrigatórios geridos pelos operadores históricos nacionais, como na Alemanha e na República Checa, cobram comissões que podem chegar aos 25% sobre todos os bilhetes vendidos. Este efeito discriminatório desencoraja a entrada de novos operadores no mercado. Nalguns Estados-Membros, o reembolso dos novos operadores chega a demorar dois anos, ao passo que, noutros, os pagamentos são efetuados no prazo de oito dias, a uma comissão de 1,5%³³.

Para eliminar os entraves legais, a Comissão propõe, através da alteração da diretiva que institui o espaço ferroviário único, a abertura dos mercados dos serviços de transporte ferroviário nacional de passageiros, com a possibilidade de limitar o acesso quando o equilíbrio económico de um CSP estiver ameaçado.

Com a alteração do regulamento³⁴ relativo às obrigações de serviço público nos transportes públicos rodoviários e ferroviários, a Comissão pretende introduzir a obrigação de concurso para os contratos de serviço público a partir de dezembro de 2019. O âmbito desses contratos e as OSP subjacentes serão definidos de acordo com critérios baseados nos princípios gerais do Tratado. Para evitar que não seja conferido aos contratos um campo de aplicação territorial demasiado extenso e que esse elemento não seja utilizado para impedir a entrada de novos operadores, a Comissão propõe uma definição flexível de volume máximo do contrato. A fixação de um limiar mínimo abaixo do qual os contratos podem ser adjudicados por ajuste direto permitirá às autoridades competentes evitar a organização de um procedimento de concurso, se a poupança prevista de fundos públicos não superar os custos de adjudicação. Os contratos diretamente adjudicados após a adoção deste pacote legislativo não poderão continuar para lá de 31 de dezembro de 2022.

²⁹ Avaliação de Impacto (AI) sobre a abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário nacional de passageiros.

³⁰ Quota de mercado inferior a 50% só no Reino Unido, na Suécia e na Estónia.

³¹ Avaliação de Impacto - Mercados do transporte ferroviário nacional de passageiros.

³² Relatório SDG.

³³ Avaliação de Impacto - Mercados do transporte ferroviário nacional de passageiros.

³⁴ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que revoga os Regulamentos (CEE) n.ºs 1191/69 e 1107/70.

Para garantir que os Estados-Membros e as autoridades regionais/locais adjudicantes estabeleçam contratos de serviço público de uma forma coerente, integrada e eficiente, as disposições propostas preveem a obrigação para as autoridades competentes de elaborarem planos de transportes públicos que estabeleçam objetivos para a política de transporte público de passageiros, incluindo padrões gerais de qualidade da oferta para o transporte público de passageiros. Estes planos devem ser elaborados em conformidade com as exigências dos planos de ação em favor da mobilidade urbana³⁵. Quaisquer ónus administrativos adicionais impostos às autoridades competentes relacionados com os procedimentos concursais serão normalmente compensados pelas poupanças previstas em subsídios. Para garantir a máxima transparência, as autoridades competentes serão obrigadas a fornecer determinados dados operacionais, técnicos e financeiros a todos os potenciais concorrentes a contratos de serviço público, permitindo-lhes preparar uma proposta bem fundamentada, promovendo assim a concorrência e a obtenção de benefícios para os cidadãos.

Para preservar os efeitos de rede, os Estados-Membros, as autoridades competentes e as empresas ferroviárias serão encorajados a criar, a nível nacional, sistemas de bilhética integrados que respeitem as exigências de não discriminação.

Nos Estados-Membros em que não existem mercados já rodados de locação financeira de material circulante ferroviário, as autoridades competentes terão de tomar as medidas necessárias para garantir um acesso não discriminatório ao material circulante adequado, a fim de promoverem um elevado nível de disputa no mercado para os CSP.

Em resumo, estas propostas estimularão as transferências modais do transporte rodoviário e aéreo, garantirão um melhor aproveitamento e rentabilidade para os fundos públicos utilizados e completarão o círculo de abertura do mercado já alcançado a nível do transporte de mercadorias, do transporte internacional de passageiros e de outros mercados de transporte.

3.3 Interoperabilidade e segurança

Estatisticamente, as viagens de comboio são muito mais seguras por passageiro-quilómetro do que as viagens por estrada (comparem-se as 62 vítimas mortais de acidentes ferroviários em 2010 com as 31 000 nas estradas da UE³⁶) e os dados têm continuado a melhorar na última década. Assim, a transferência modal aumentará as vantagens em termos de segurança.

Embora garanta extrema segurança, o atual sistema de normas técnicas e homologações encontra-se repartido entre a Agência Ferroviária Europeia (ERA) e as autoridades nacionais, criando custos administrativos excessivos e barreiras ao acesso ao mercado, em particular para os novos operadores e os fabricantes de veículos ferroviários. Em particular, as regras técnicas e de segurança nacionais continuam a vigorar em simultâneo com as especificações técnicas de interoperabilidade (ETI) da UE, criando complexidades desnecessárias para as empresas ferroviárias. A Agência Ferroviária Europeia (ERA) estima que existam atualmente mais de 11 000 regras desse tipo na UE³⁷.

Os procedimentos para a homologação de novos veículos ferroviários podem demorar dois anos e custar 6 milhões de euros, ao contrário das aeronaves, cujos procedimentos de homologação demoram muito menos e são muito mais baratos. Segundo os números disponibilizados pelas partes interessadas, os custos do procedimento de autorização representam até 10% dos custos das locomotivas por país, pelo que a autorização de veículos

³⁵ COM(2009) 490 final.

³⁶ Dados do Eurostat.

³⁷ Avaliação de Impacto - Interoperabilidade e Segurança.

destinados a serem utilizados no máximo em três Estados-Membros poderá representar 30% do preço de compra.

Além disso, para obterem certificados de segurança, as empresas ferroviárias são obrigadas a pagar às agências nacionais de segurança (ANS) e, em certos casos, sabe-se que tal lhes custa dois anos-homem e até 70 000 euros em despesas administrativas e de aconselhamento³⁸. O excesso de burocracia no processo de entrada no mercado foi considerado particularmente gravoso para as novas empresas ferroviárias, na medida em que esta categoria de operadores é mais vulnerável à complexidade e aos atrasos nos procedimentos, tendo em conta os seus recursos humanos e financeiros limitados.

Existem discrepâncias acentuadas entre o modo como as ANS conduzem os processos de homologação e de certificação da segurança dos veículos, e os prazos estabelecidos para a emissão dos certificados e homologações são sistematicamente desrespeitados por certas ANS através da exigência de documentação e ensaios adicionais.

Para realizar o potencial do mercado único, é necessário um nível mais elevado de harmonização a nível da UE, pelo que a Comissão propõe a revisão do Regulamento da ERA no sentido de transferir para a agência a competência para emitir autorizações de colocação de veículos no mercado e certificações de segurança para as EF. Embora a responsabilidade legal caiba à ERA, a agência trabalhará em estreita cooperação com as ANS pertinentes. Ao mesmo tempo, a agência terá um papel reforçado na supervisão das regras nacionais e na monitorização das ANS, bem como na facilitação da implantação do sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS). As alterações propostas às competências da ERA irão refletir-se nas alterações às diretivas relativas à interoperabilidade e à segurança ferroviárias, constituindo uma ocasião para clarificar e simplificar as disposições existentes, consolidar as alterações anteriores e atualizar a legislação. Para além destas mudanças, a estrutura de governação da ERA e os métodos de funcionamento interno serão melhorados e alinhados pela Declaração Conjunta e a Abordagem Comum recentemente adotadas sobre as agências descentralizadas da UE³⁹.

O objetivo destas propostas é conseguir uma redução de 20% no tempo que demora a entrada no mercado de novas empresas ferroviárias e uma redução de 20% nos custos e no tempo necessários para homologar o material circulante. Tal deve permitir uma poupança de 500 milhões de euros em cinco anos⁴⁰ e contribuir para o reforço das vantagens competitivas do setor ferroviário europeu e para a sua posição de liderança nos mercados mundiais.

3.4 *Dimensão social*

Nos próximos dez anos, o setor ferroviário terá de enfrentar simultaneamente os desafios de uma população ativa cada vez mais velha e as consequências da abertura do mercado na eficiência. Cerca de 30% do total de trabalhadores ferroviários irão aposentar-se nos próximos 10 anos⁴¹, levando a uma escassez de mão de obra, ao mesmo tempo que várias empresas ferroviárias poderão ter de ser reestruturadas para melhorar a produtividade e a eficiência. A separação entre os GI e as EF exigirá mais pessoas para realizarem tarefas complementares no curto prazo. É importante criar condições para que o setor ferroviário melhore a sua

³⁸ Avaliação de Impacto - Interoperabilidade e Segurança.

³⁹ Conselho da UE (2012) 11450/12.

⁴⁰ Avaliação de Impacto - Interoperabilidade e Segurança.

⁴¹ Avaliação de Impacto - Mercados do transporte ferroviário nacional de passageiros.

atratividade enquanto empregador para profissões altamente especializadas e inovadoras, remunerando-as devidamente.

Para garantir a proteção necessária aos trabalhadores após a abertura do mercado, a legislação em vigor, como a diretiva relativa à transferência de empresas⁴², estabelece as condições para a transferência obrigatória do pessoal quando um CSP é adjudicado e quando ativos como o material circulante são transferidos para outra empresa ferroviária. O Regulamento OSP autoriza as autoridades competentes a exigirem que o pessoal seja transferido⁴³ e/ou a definirem normas e critérios caso um CSP seja adjudicado a outra empresa ferroviária. Os efeitos do livre acesso serão provavelmente bastante progressivos: os novos operadores serão motores de crescimento e de oportunidades no mercado laboral.

Através das suas organizações europeias de parceiros sociais, as empresas ferroviárias europeias podem participar no Comité de Diálogo Social para o setor ferroviário.

A disponibilidade de mão de obra qualificada e muito motivada no setor é essencial para a oferta de serviços de transporte eficientes e competitivos. Sem abordar a questão da qualidade dos empregos, é difícil realizar progressos significativos no sentido de um sistema de transportes sustentável. A concorrência, nos casos em que existe, não conduziu a uma diminuição dos salários no setor ferroviário⁴⁴. Exemplos retirados de mercados abertos provam que os novos operadores oferecem condições salariais aliciantes para atraírem o melhor pessoal e desenvolverem os seus serviços. Não é de esperar uma diminuição dos níveis de emprego após a abertura do mercado, como mostra a experiência nos Estados-Membros cujos mercados ferroviários nacionais já se encontram totalmente abertos, como o Reino Unido e a Suécia⁴⁵. Na verdade, os níveis de emprego baixaram mais rapidamente nos países com mercados fechados. O aumento da produtividade e a atratividade do transporte ferroviário farão aumentar a procura e os investimentos, por exemplo em novo material circulante, uma situação que poderá beneficiar os trabalhadores.

4. O QUARTO PACOTE FERROVIÁRIO

O quarto pacote ferroviário é constituído por propostas legislativas que visam alterar a seguinte legislação:

- Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (reformulação);
- Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros;
- Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia;
- Diretiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos de ferro da Comunidade;
- Diretiva 2008/57/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade;

⁴² Diretiva 2001/23/CE.

⁴³ Para lá da aplicação da Diretiva 2001/23/CE.

⁴⁴ Avaliação de Impacto - Mercados do transporte ferroviário nacional de passageiros.

⁴⁵ Avaliação de Impacto - Mercados do transporte ferroviário nacional de passageiros.

e revogar o Regulamento (CEE) n.º 1192/69 relativo às regras comuns para a normalização das contas das empresas de caminhos de ferro.

5. NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA INTEGRADA

O baixo nível de eficiência e de qualidade de alguns serviços ferroviários resulta principalmente da fraca concorrência, das distorções do mercado ainda subsistentes e da existência de estruturas não otimizadas. Os problemas dos procedimentos longos e onerosos, dos obstáculos ao acesso para os novos operadores e das diferentes regras de acesso ao mercado em vigor nos Estados-Membros são todos eles abordados no quarto pacote ferroviário, que adota uma abordagem holística.

As iniciativas que constam do pacote reforçam-se mutuamente: todas elas contribuem para tornar o setor mais eficiente e atento às expectativas dos clientes e para melhorar o seu grau de atratividade em relação aos outros modos de transporte. Todas as medidas facilitam a entrada de novos operadores no mercado. As sinergias serão asseguradas através dos efeitos combinados das diferentes iniciativas. A eficácia da abertura *de jure* do mercado depende da garantia de que certas «condições-quadro» estejam instauradas e sejam efetivas, como por exemplo o acesso não discriminatório às infraestruturas, ao material circulante adequado, às estações ou à atribuição de canais horários, incluindo a gestão do tráfego. Para garantir que a abertura do mercado seja um êxito, há que preservar as vantagens dos efeitos de rede. Algumas destas condições-quadro serão abordadas através das iniciativas relacionadas com a abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário nacional de passageiros e outras sê-lo-ão através da proposta que visa melhorar a gestão das infraestruturas. Para reduzir os obstáculos ao acesso de novos operadores, prevê-se a realização de sinergias, com a redução da discriminação no acesso às infraestruturas e a simplificação dos procedimentos de emissão de certificados de segurança para as empresas ferroviárias e de autorizações para a colocação de veículos no mercado.

Estas mudanças aumentarão o nível de concorrência, garantirão uma total transparência financeira e eliminarão qualquer risco de subvenções cruzadas entre os gestores de infraestruturas (muitas vezes financiados por fundos públicos) e a oferta de serviços de transporte ferroviário pelas empresas ferroviárias. Devem permitir criar condições equitativas de financiamento e reduzir os riscos de conflitos de interesses. O acesso equitativo ao mercado e o número crescente de operadores acabarão por gerar novas atividades e mais tráfego. O aumento da pressão concorrencial e a especialização dos intervenientes no mercado terão igualmente um efeito positivo na produtividade e na eficiência e originarão um aumento dos investimentos em infraestruturas de transporte ferroviário.

A combinação do «acesso aberto» com procedimentos concursais para a adjudicação dos contratos de serviço público (CSP) permitirá uma maior abertura do mercado, como já acontece no mercado do transporte internacional de passageiros e no mercado do transporte de mercadorias, que conseguiu, graças à sua maior maturidade, conquistar maior quota de mercado para o transporte ferroviário. A proposta constitui uma etapa essencial na realização do espaço ferroviário único europeu.

O aumento da concorrência deve reforçar a capacidade de atração do transporte ferroviário e tornar o setor mais reativo às necessidades dos clientes, permitindo que os operadores ferroviários concorram com outros modos de transporte. Os serviços de transporte de passageiros em alta velocidade tornarão o caminho de ferro mais competitivo relativamente ao transporte aéreo e ferroviário de mercadorias, aumentando a quota de mercado e contribuindo para atingir os objetivos fixados em matéria de alterações climáticas.

O crescimento da atividade ferroviária irá aumentar a procura de trabalhadores ferroviários qualificados por parte das EF e dos operadores de instalações de serviço ferroviário, mas também a procura de material circulante, criando, por conseguinte, novos postos de trabalho no setor da construção ferroviária.

Tornar mais eficientes os processos de certificação da segurança e de homologação de veículos, garantir que os certificados de segurança e as homologações de veículos sejam concedidos e reconhecidos numa base de não discriminação em toda a UE e tornar os quadros jurídicos nacionais mais coerentes são medidas que contribuirão para tornar mais rápida e fácil a entrada no mercado de novas empresas ferroviárias.

O Quarto Pacote Ferroviário oferece uma abordagem integrada que criará condições para o crescimento do tráfego ferroviário geral, aumentando a sua quota de mercado à medida que se torna mais fiável e mais eficiente. Promoverá a qualidade dos serviços e permitirá que o transporte ferroviário realize o seu potencial, até agora subutilizado, para se tornar uma alternativa real e atraente.

O quarto pacote ferroviário também inclui os seguintes documentos:

- Relatório da Comissão sobre os progressos efetuados a nível da interoperabilidade do sistema ferroviário;
- Relatório da Comissão sobre o perfil e as funções do restante pessoal de bordo dos comboios;
- Relatório da Comissão sobre a aplicação das disposições da Diretiva 2007/58/CE relativas à abertura do mercado do transporte ferroviário internacional de passageiros;
- Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação do impacto da revisão do regulamento da Agência Ferroviária Europeia;
- Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação do impacto da abertura do mercado dos serviços de transporte ferroviário nacional de passageiros;
- Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação do impacto da governação da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário único europeu.