



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.12.2006
COM(2006) 782 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

«Facilitar a circulação das locomotivas na Comunidade»

{SEC(2006) 1640}
{SEC(2006) 1641}
{SEC(2006) 1642}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

«Facilitar a circulação das locomotivas na Comunidade»

1. INTRODUÇÃO

No quadro da revisão do Livro Branco de Setembro de 2001 sobre a política europeia de transportes¹, a Comissão reafirmou as vantagens do caminho-de-ferro no plano do ambiente e da sociedade, bem como o papel central que ele pode ter para garantir uma mobilidade sustentável. A Comissão anunciou, nessa ocasião, o lançamento de iniciativas para a *eliminação dos entraves técnicos e operacionais às actividades internacionais de transporte ferroviário com o auxílio do sector ferroviário e da Agência Ferroviária Europeia*.

O transporte ferroviário conheceu uma popularidade sem precedentes no século XIX e na primeira metade do século XX, entrando depois, com o ascendente e o sucesso do automóvel e da aviação comercial, num declínio constante. A fim de travar essa regressão, a Comunidade Europeia dotou-se de um *corpus* legislativo cujo objectivo principal é revitalizar o caminho-de-ferro através da criação progressiva de um espaço ferroviário integrado à escala europeia.

Os primeiros alicerces foram lançados com a adopção das Directivas 91/440, 95/18 e 95/19 relativas à separação das contas, à tarifação das infra-estruturas e à repartição de capacidade. Paralelamente, eram adoptadas as primeiras medidas destinadas a eliminar os obstáculos “técnicos” ao crescimento do tráfego ferroviário. As **directivas relativas à interoperabilidade ferroviária**² abriram caminho aos trabalhos técnicos de elaboração de especificações técnicas de interoperabilidade (ETI), necessárias para assegurar a circulação segura e sem rupturas dos comboios em toda a rede ferroviária transeuropeia.

Adoptado em finais de 2000, o **primeiro pacote ferroviário** previa que qualquer empresa ferroviária licenciada segundo os critérios comunitários pudesse aceder em condições equitativas e não-discriminatórias à infra-estrutura ferroviária a fim de oferecer serviços pan-europeus, a começar por serviços internacionais de transporte de mercadorias na rede ferroviária transeuropeia de transporte de mercadorias. Apoiando-se nas decisões do primeiro pacote ferroviário, o Livro Branco de Setembro de 2001 sobre a política europeia de transportes preconizava claramente o prosseguimento dos esforços tendentes à criação de um espaço ferroviário europeu.

Foi com esta base que viria a ser adoptado, em 30 de Abril de 2004, o **segundo pacote ferroviário**, com um calendário preciso de abertura do mercado do transporte de mercadorias até 1 de Janeiro de 2007, uma directiva relativa à segurança ferroviária, um regulamento que

¹ Ver COM(2006) 314: Manter a Europa em movimento – Mobilidade sustentável para o nosso continente. Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes.

² Directiva 96/48/CE do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade, JO L 235 de 17.9.1996, e Directiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional, JO L 110 de 20.4.2001.

instituiu a Agência Ferroviária Europeia e uma actualização das directivas relativas à interoperabilidade ferroviária.

Em Março de 2004, a Comissão apresentou o **terceiro pacote ferroviário**, com novas propostas relativas à abertura do mercado do transporte internacional de passageiros no horizonte 2010, à certificação do pessoal de bordo e aos direitos dos passageiros. O Conselho aprovou em 24 de Julho de 2006 a sua posição comum sobre este pacote, que se encontra actualmente em segunda leitura no Parlamento. Uma vez adoptado o terceiro pacote, poderá dizer-se que está concluído o quadro regulamentar europeu do sector ferroviário, o que não exclui que lhe sejam introduzidos melhoramentos.

É precisamente esse o objectivo da presente iniciativa: introduzir melhoramentos na parte técnica do quadro regulamentar, nomeadamente nas directivas relativas à interoperabilidade ferroviária e à segurança ferroviária e no regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia (a seguir, “a Agência”).

Em primeiro lugar, conforme indicado no relatório sobre a aplicação do primeiro pacote (Anexo XIII), **um dos principais aspectos a melhorar para facilitar a livre circulação dos comboios é o processo de homologação das locomotivas**. Segundo os construtores e as empresas ferroviárias, este processo é, em muitos casos, bastante moroso e extremamente oneroso e, no plano puramente técnico, certas exigências das autoridades competentes teriam mesmo pouca justificação. É este problema que a Comissão se propõe resolver com esta iniciativa, por um lado propondo uma alteração do quadro legislativo e, por outro lado, recomendando às autoridades competentes dos Estados-Membros que adoptem desde já um posicionamento diferente.

Em segundo lugar, a Comissão propõe, no contexto do **programa de simplificação da legislação**³, a consolidação e fusão das directivas da interoperabilidade ferroviária (96/48, 2001/16 e 2004/50).

Em terceiro lugar, com base numa **experiência de dez anos** na aplicação das directivas da interoperabilidade⁴ e à luz das contribuições dos Estados-Membros para os trabalhos do Comité que a assiste e das contribuições das partes interessadas para os trabalhos de elaboração das ETI, cumpre à Comissão propor melhoramentos à parte técnica do quadro regulamentar.

2. SIMPLIFICAR OS PROCESSOS NACIONAIS DE HOMOLOGAÇÃO DAS LOCOMOTIVAS

2.1. Dificuldades observadas

O material circulante colocado em serviço num Estado-Membro não é automaticamente aceite noutro Estado-Membro. A aceitação mútua do material circulante está subordinada a requisitos nacionais de autorização de colocação em serviço, que divergem de Estado-Membro para Estado-Membro. Os operadores internacionais que pretendam operar em vários Estados-Membros têm, assim, de se sujeitar a repetidos processos de aprovação, que

³ Ver COM(2005) 535 e COM(2006) 690: Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Estratégia de simplificação do quadro regulador.

⁴ Ver também o relatório da Comissão sobre a aplicação das directivas relativas à interoperabilidade, adoptado em 6 de Novembro de 2006.

muitas vezes requerem a apresentação de provas não mutuamente reconhecidas pelos Estados-Membros. A experiência mostra que esta situação se traduz em demoras e custos para as empresas ferroviárias e os construtores que pretendem colocar material circulante em serviço.

A situação varia consoante o tipo de material circulante.

Relativamente às locomotivas e automotoras: para que uma locomotiva já em exploração obtenha autorização para entrar em serviço noutro Estado-Membro é necessário demonstrar que satisfaz as normas nacionais deste último. Estas incluem especificações e regras respeitantes à compatibilidade com a infra-estrutura, bem como requisitos de segurança nacionais específicos. A infra-estrutura ferroviária dos vários Estados-Membros tem características diferentes, nomeadamente de gabari, de interferência electromagnética, de tensão da alimentação de tracção e de sistema de controlo-comando. Os requisitos de segurança nacionais têm raízes nas características técnicas nacionais, reflectindo também as lições históricas retiradas de acidentes e incidentes ocorridos no país.

Estudos recentes⁵ revelam que há normas de segurança similares em todos os Estados-Membros, e.g. no que diz respeito à sinalização da retaguarda dos veículos, à protecção do material circulante contra incêndios, ao accionamento das portas acessíveis aos passageiros, à iluminação de emergência, etc.. Há, no entanto, enormes diferenças a nível dos critérios nacionais para demonstrar a observância daquelas normas. Apesar disso, o nível de segurança ferroviária não apresenta variações significativas de Estado-Membro para Estado-Membro, o que indica que a visão que os diferentes caminhos-de-ferro nacionais têm da segurança é comparável.

Em alguns Estados-Membros, desenvolvem-se novas normas técnicas e de segurança, actualmente em processo de definição, documentação e publicação conforme prescrevem as directivas relativas à interoperabilidade e à segurança ferroviárias. Uma avaliação preliminar destas normas mostra, contudo, que existem divergências importantes quanto à interpretação do que é uma norma de segurança nacional e que, por uma ou outra razão, nem todas as normas são notificadas, e.g. por se considerar estarem protegidas por direitos de propriedade intelectual. Em consequência desta situação, persiste nos caminhos-de-ferro da UE uma certa falta de visibilidade das normas nacionais de homologação de material circulante. Este problema causa aos construtores e empresas ferroviárias dificuldades adicionais na obtenção de autorizações para material circulante já em serviço ou novo, causando atrasos na sua entrada em serviço ou agravando os custos conexos.

Relativamente aos vagões e carruagens, acordos existentes, como o RIC e o RIV, têm garantido a aceitação mútua com base num conjunto de condições, uma das quais é o registo dos vagões e carruagens em membros da UIC, que por sua vez se encarregam da sua manutenção. Uma vez transpostas as directivas da interoperabilidade e da segurança, as disposições do RIV/RIC serão substituídas parcialmente por disposições comunitárias e parcialmente pelo novo contrato GCU (General Contract of Use). Até que sejam adoptadas todas as ETI, estabelecidos os registos das infra-estruturas e do material circulante e instituídas as autoridades nacionais de segurança, e até que estas estejam aptas a autorizar a colocação em serviço de material circulante, incluindo o seu registo, e que os

⁵ Estudo da NERA, “Safety Regulations and Standards for European Railways”, Fevereiro de 2000, e estudo da IVE, “Safety Certification of Railway Undertakings”, Junho de 2005.

Estados-Membros transponham cabalmente as directivas da interoperabilidade e da segurança, vive-se um período de transição. É importante que todos os participantes neste processo saibam quais são as suas responsabilidades e que disposições devem aplicar durante esse período. Em concertação com as partes interessadas e os Estados-Membros, a Comissão elaborou para o efeito um “guia da transição”. O princípio da aceitação mútua dos vagões/carruagens existentes com a marcação RIV/RIC já é aplicado.

2.2. Perspectiva da indústria

Era tradição os construtores nacionais de material circulante manterem relações estreitas com os caminhos-de-ferro nacionalizados para efeitos do projecto e da colocação em serviço do material circulante. O conhecimento das especificidades nacionais tornou-se uma competência “interna” dos construtores, contribuindo para fechar o mercado da construção ferroviária. O impacto do mercado único e da legislação comunitária no domínio ferroviário, a par da retracção do mercado do material circulante, incentiva os construtores a concorrerem e a entrarem em mercados exteriores ao seu próprio Estado-Membro. Infelizmente, a disparidade e opacidade das normas e processos existentes, que obrigam ao oneroso desenvolvimento de soluções nacionais específicas, a complicados processos de homologação e a modificações tardias no projecto dos veículos, têm frustrado os seus esforços.

2.3. Soluções actuais: acordos bilaterais/multilaterais

A cooperação bilateral entre fornecedores, empresas ferroviárias e administrações ferroviárias nacionais tem permitido a aceitação mútua de material circulante ao nível internacional. Este esforço de cooperação demonstra que, havendo vontade, se consegue chegar a consensos e a resultados. São exemplos de cooperação bilateral o acordo assinado em 2006 entre a EBA (a autoridade nacional de segurança ferroviária da Alemanha) e um departamento do Ministério dos Transportes francês e o acordo relativo ao corredor Roterdão-Génova.

Estas iniciativas apresentam contudo as suas dificuldades, envolvendo processos morosos e dispendiosos e que consomem muitos recursos. A realidade mostra que as normas mutuamente aceites são ainda em número bastante reduzido em comparação com as normas nacionais. Além disso, os benefícios destas relações de cooperação restringem-se aos Estados-Membros participantes, pelo que não há oportunidade de partilhar com outros a experiência de boas práticas adquirida. Há ainda o risco de que a proliferação destes acordos “de geometria variável” acabe por contribuir, não para abrir o mercado, mas para agravar a sua fragmentação e complexidade.

2.4. O Tratado e a legislação comunitária pertinente

2.4.1. Directivas da interoperabilidade

As directivas da interoperabilidade (2001/16/CE para o sistema convencional e 96/48/CE para o sistema de alta velocidade) prevêm que os caminhos-de-ferro harmonizem os seus sistemas e operações, pela adopção progressiva de especificações técnicas de interoperabilidade (ETI).

O Anexo I apresenta os princípios estabelecidos nas directivas da interoperabilidade e o andamento do processo de adopção das ETI. Descreve também o processo de colocação em serviço do material circulante.

Como indica o Anexo II, quando um subsistema é declarado conforme com a ETI, todos os Estados-Membros devem aceitar o seu certificado de conformidade e a avaliação da conformidade não deve ser repetida. A avaliação da conformidade com as ETI é efectuada por organismos notificados.

No entanto, o artigo 14.º das directivas da interoperabilidade continua a requerer a obtenção de uma autorização de entrada em serviço em cada Estado-Membro, pelas razões apontadas no Anexo I.

2.4.2. Directiva da segurança ferroviária

A directiva relativa à infra-estrutura (2001/14/CE)⁶ estabeleceu os princípios harmonizados de certificação da segurança e licenciamento das empresas ferroviárias que lhes permitem exercer a sua actividade, princípios esses que todos os Estados-Membros aceitam. A directiva relativa à segurança ferroviária (2004/49/CE)⁷ aprofundou os princípios da certificação da segurança e criou um quadro regulamentar comum para a segurança ferroviária. Conforme explica o Anexo III, compete às autoridades nacionais de segurança, nos termos do artigo 14.º, autorizarem a colocação em serviço de material circulante já utilizado mas ainda não abrangido por uma ETI.

2.4.3. Princípio do reconhecimento mútuo

No decorrer do processo de consulta, ficou patente que o princípio do reconhecimento mútuo é insuficientemente aplicado no sector ferroviário.

Para eliminar os entraves regulamentares não fiscais à livre circulação de mercadorias na UE, existem dois tipos principais de instrumento: a aproximação ou harmonização das legislações nacionais ou, na ausência de harmonização, o reconhecimento mútuo nos termos dos artigos 28.º e 30.º do Tratado CE.

De acordo com o princípio do reconhecimento mútuo, o Estado-Membro de destino não pode proibir a comercialização ou a colocação em serviço, no seu território, de produtos legalmente comercializados ou colocados em serviço noutro Estado-Membro e que não são objecto de harmonização comunitária, mesmo que a sua produção tenha obedecido a normas técnicas e de qualidade diferentes das vigentes no país. A única excepção a este princípio são as restrições impostas pelo Estado-Membro de destino ao abrigo do artigo 30.º do Tratado CE ou com fundamento em razões imperativas de interesse geral reconhecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, as quais devem contudo ser proporcionais.

O princípio do reconhecimento mútuo e a sua aplicabilidade no sector ferroviário são discutidos com maior profundidade no Anexo IV. A conclusão é que este princípio se pode parcialmente aplicar ao material circulante existente. Foi isso, aliás, que propôs a Task Force de representantes dos Estados-Membros, criada pela Comissão em 2005, e é também isso que propõe a proposta apensa da Comissão de alteração da directiva relativa à segurança ferroviária.

⁶ Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.2.2001 relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança.

⁷ Parte do segundo pacote, adoptado em 2004 e que os Estados-Membros deveriam transpor até Abril de 2006.

Todavia, a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo é também dificultada por problemas importantes, nomeadamente o facto de empresas e autoridades nacionais o desconhecerem e a incerteza jurídica quando ao seu alcance e ao ónus da prova. Estes problemas são analisados em detalhe no Anexo IV e foram tidos em conta nas opções estudadas para facilitar a aceitação mútua do material circulante.

2.5. Objectivos e opções

Na Primavera de 2006 foi elaborado um primeiro documento de consulta, que expunha os problemas, objectivos e opções, e que viria a ser apresentado, num seminário organizado em 27 de Abril de 2006, aos membros do Comité Interoperabilidade (competente na matéria) e às organizações representativas do sector ferroviário (UIC, CER, UNIFE, UIP, etc.). Os resultados do seminário foram encorajadores, tendo chegado à Comissão, até finais de Junho de 2006, várias posições oficiais. A análise destas posições pela Comissão permitiu chegar a uma solução que compreende medidas não-legislativas, que podem ser postas em prática imediatamente, e uma proposta legislativa.

2.6. Avaliação de impacto

Todas as opções foram objecto de uma avaliação de impacto, em conformidade com a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 16 de Março de 2005, intitulada “Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia”.

Os resultados desta avaliação figuram no relatório dos serviços da Comissão publicado na Internet, em http://ec.europa.eu/transport/rail/index_en.html. Um resumo da avaliação é apenso à presente recomendação.

3. CONCLUSÃO: SOLUÇÕES ADOPTADAS

3.1. Recomendação e proposta legislativa

As soluções resultantes da avaliação de impacto consistem em:

- propor aos Estados-Membros que apliquem desde já o guia elaborado pela Task Force, publicado pela Comissão na Internet, em http://ec.europa.eu/transport/rail/safety/cross-acceptance_en.htm, e cujos elementos principais se apresentam a seguir, na secção 3;
- alterar a legislação, a fim de tornar mais claro o processo de autorização de colocação em serviço de material circulante novo (cf. artigo 14.º das directivas da interoperabilidade ferroviária) e existente (artigo 14.º da directiva da segurança ferroviária).

A recomendação aos Estados-Membros para que apliquem imediatamente o guia justifica-se pela constatação de que a mudança de atitude das autoridades competentes pode criar rapidamente condições favoráveis à oferta de novos serviços, nomeadamente no segmento mercadorias, o que, aliás, se conjugaria com a abertura total do mercado do transporte ferroviário de mercadorias prevista para 1 de Janeiro de 2007.

A alteração da legislação é necessária não só para estabelecer direitos, tanto para os construtores, os detentores de vagões e as empresas ferroviárias como para as autoridades competentes, mas também para instituir um procedimento-quadro claro, que poderá ser um auxiliar preciso para as autoridades nacionais de segurança recentemente instituídas.

Lembre-se que o processo de instituição das autoridades nacionais de segurança está ainda a começar em muitos Estados-Membros, e parece não estar a ser fácil encontrar as competências necessárias.

3.2. Guia para a aceitação mútua do material circulante existente

Recomenda-se aos Estados-Membros que utilizem a lista de verificação comum (Anexo V) no que se refere aos projectos do domínio da aceitação mútua.

Os Estados-Membros deverão preencher uma tabela de requisitos, com base na lista de verificação e segundo as directrizes dadas no Anexo VI. São também convidados a fazer uso destas directrizes para projectos concretos, numa base bilateral ou multilateral.

O processo de aceitação mútua a nível europeu deverá ser continuamente supervisionado pela Agência, à qual competirá desenvolvê-lo e actualizá-lo com base nas contribuições dos Estados-Membros. A Agência poderá efectuar esta tarefa no quadro do mandato que lhe foi conferido para elaboração das ETI, já que a análise das normas técnicas aplicáveis num determinado subsistema é o primeiro passo da elaboração de uma ETI; acresce que as normas nacionais notificadas à Comissão nos termos do artigo 8.º da directiva da segurança ferroviária são transmitidas à Agência para avaliação e publicação.

3.3. Codificação-fusão-reformulação das directivas relativas à interoperabilidade ferroviária

As Directivas 96/48/CE e 2001/16/CE relativas, respectivamente, à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade⁸ e à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional⁹ foram profundamente alteradas em 2004¹⁰. Por ocasião da nova alteração proposta pela Comissão em conjunção com a presente comunicação, convém, no interesse da clareza, proceder à sua reformulação.

A distinção entre sistema ferroviário de alta velocidade e sistema ferroviário convencional não justifica duas directivas distintas. A elaboração das ETI mostrou, com efeito, que, no caso de certos subsistemas, uma ETI pode servir para os dois sistemas. Será pois conveniente integrar as duas directivas da interoperabilidade num só acto, sendo esse o objecto da proposta apenas.

A alteração objecto da presente iniciativa diz respeito ao procedimento de colocação em serviço do material circulante. Propõe-se, portanto, a alteração da futura directiva única da interoperabilidade por forma a simplificar e tornar mais claro este procedimento.

Acresce que, uma vez que se vai proceder à integração e à alteração das duas directivas, convém aproveitar a ocasião para melhorar e aclarar o texto à luz dos numerosos exercícios de interpretação efectuados no âmbito do Comité Interoperabilidade.

⁸ JO L 235 de 17.9.1996, p. 6.

⁹ JO L 110 de 20.4.2001, p. 1

¹⁰ Directiva 2004/50/CE.

3.4. Alteração da directiva relativa à segurança ferroviária

O capítulo 2 apresenta as razões por que se considera necessário alterar o artigo 14.º da Directiva 2004/49/CE. A solução proposta é estabelecer ao nível comunitário um procedimento comportando:

- a introdução do princípio do reconhecimento mútuo das autorizações de colocação em serviço emitidas por um Estado-Membro. Segundo este princípio, o material circulante cuja colocação em serviço já foi autorizada num Estado-Membro não deverá ser objecto de certificação complementar noutro Estado-Membro, excepto quanto a requisitos nacionais suplementares decorrentes, por exemplo, das características da rede local;
- o alargamento das competências da Agência, para que esta possa proceder ao recenseamento dos processos e normas técnicas nacionais e estabelecer e actualizar a lista dos requisitos que só devam ser verificados uma vez, por se tratar de normas reconhecidas internacionalmente ou por se poderem considerar equivalentes.

Por outro lado, com a entrada em vigor da nova Convenção COTIF 1999, passaram a existir novas regras para os contratos de utilização dos veículos, pelo que se extinguiu o antigo acordo RIV entre empresas ferroviárias. Convém, por conseguinte, definir a noção de detentor de vagões e precisar a sua relação com a empresa ferroviária, nomeadamente no domínio da manutenção.

São estas duas modificações substanciais o objecto da proposta apensa de alteração da directiva da segurança ferroviária.

3.5. Alteração do regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia

As novas tarefas da Agência no quadro da aceitação mútua das locomotivas, agora propostas, são:

- elaborar um documento de referência que permita estabelecer a correspondência entre as normas nacionais aplicadas pelos Estados-Membros para efeitos da colocação de material circulante em serviço;
- organizar os trabalhos da rede de autoridades nacionais de segurança, a fim de reduzir progressivamente o volume de normas nacionais impostas por cada Estado-Membro e identificar as que podem ser consideradas equivalentes;
- dar parecer técnico a pedido das autoridades nacionais de segurança ou da Comissão.

Por outro lado, por ocasião desta alteração do regulamento, convém esclarecer ou precisar certos aspectos, com base na experiência adquirida subsequentemente à criação da Agência.