

Execução do primeiro pacote ferroviário

Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de Julho de 2007, sobre a execução do primeiro pacote ferroviário (2006/2213(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a execução do primeiro pacote ferroviário (COM(2006)0189), bem como o documento de trabalho anexo dos serviços da Comissão (SEC(2006)0530),
 - Tendo em conta a Directiva 2001/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, que altera a Directiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários¹,
 - Tendo em conta a Directiva 2001/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, que altera a Directiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário²,
 - Tendo em conta a Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança³,
 - Tendo em conta a sua resolução de 15 de Junho de 2006 sobre a implantação do sistema europeu de sinalização ferroviária ERTMS/ETCS⁴,
 - Tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Transportes e do Turismo (A6-0219/2007),
- A. Considerando que o primeiro pacote ferroviário tem por objectivo revitalizar o sector, actuando como um primeiro passo para a criação de um espaço ferroviário europeu integrado e para impulsionar a transferência modal do tráfego de mercadorias da estrada para o caminho-de-ferro,
- B. Considerando que o Parlamento, no âmbito da primeira leitura do terceiro pacote ferroviário, requereu à Comissão a apresentação de relatórios sobre o impacto do primeiro e do segundo pacotes ferroviários,
- C. Considerando que na UE o sector dos transportes gera entre 15 e 30% da totalidade das emissões de CO₂, razão pela qual se impõe intensificar a transferência do transporte rodoviário para o transporte ferroviário e a navegação interior, menos prejudiciais ao clima;
- D. Considerando que os desenvolvimentos no sentido de uma transferência modal e da optimização de cadeias intermodais se tem processado, até à data, de modo insatisfatório, e

¹ JO L 75 de 15.3.2001, p. 1.

² JO L 75 de 15.3.2001, p. 26.

³ JO L 75 de 15.3.2001, p. 29.

⁴ JO C 300 E de 9.12.2006, p. 499.

que o primeiro pacote ferroviário não foi ainda portador dos resultados desejados,

- E. Considerando que as condições gerais de concorrência e de cooperação entre os meios de transporte ferroviário, rodoviário, aéreo e marítimo têm necessariamente repercussões no desempenho de cada um deles e que, por conseguinte, a questão de uma concorrência leal entre os referidos meios de transporte deve constituir o ponto de partida de qualquer discussão sobre a eficácia e o grau de concorrência no seio dos mesmos,
- F. Considerando que o transporte rodoviário, poluente, é beneficiado, uma vez que os sistemas de portagens existentes na UE, com limites máximos estabelecidos, só vigoram numa base facultativa, quase exclusivamente em auto-estradas e apenas para veículos pesados de transporte de mercadorias, sem internalização dos custos externos,
- G. Considerando que as portagens produziram um sucesso notável no que respeita à transferência modal da estrada para o caminho-de-ferro – por exemplo, na Suíça – e constituem um exemplo de elevado interesse para a política de transportes da União Europeia, tendo em conta, nomeadamente, que graças à melhoria da eficiência do transporte rodoviário de mercadorias o aumento dos custos para o consumidor foi apenas de 0,5%,
- H. Considerando que, ao assinar os protocolos do acordo com a Suíça e da Convenção Alpina no domínio dos transportes, a UE incluiu o reforço da transferência do transporte transalpino de mercadorias para o caminho-de-ferro como objectivo da futura política comunitária de transportes,
- I. Considerando que, no que se refere ao grau de abertura do mercado e ao número de empresas nele operantes, a experiência demonstrou que são diversas as realidades existentes tanto no território europeu como fora dele, tanto nos mais pequenos como nos grandes países, assim como nos novos e nos antigos Estados-Membros; que, onde introduzida, a concorrência foi portadora de resultados positivos e que as empresas ferroviárias de menores dimensões preencheram frequentemente com sucesso nichos de mercado considerados não rentáveis pelas grandes empresas,
- J. Considerando que o alargamento de 15 para 25 e, actualmente, para 27 Estados-Membros trouxe à União Europeia países com estruturas ferroviárias diferentes, em alguns casos, das existentes nos "antigos" Estados-Membros, o que acarreta diferentes oportunidades e riscos para os caminhos-de-ferro; que o alargamento da UE e a política europeia de vizinhança comportam novos desafios para a política ferroviária da UE em matéria de adaptação a essas diferenças,
- K. Considerando que em alguns dos novos Estados-Membros, nomeadamente nos Estados Bálticos, o transporte de mercadorias de e para países terceiros representa quase metade do volume global de negócios; que a liberalização do sector ferroviário é entravada pelos diferentes quadros regulamentares existentes nos países limítrofes da UE e pela ausência de um diálogo activo entre a UE e esses Estados; que, em consequência, as companhias de caminhos-de-ferro tradicionais ocupam uma posição dominante no mercado ao cooperarem com operadores externos à UE,
- L. Considerando que a abertura das redes foi um dos factores que conduziram a que o transporte ferroviário de mercadorias tivesse registado um aumento de 60% no Reino Unido, de 42,5% nos Países Baixos, de mais de 30% na Polónia e de 25% na Alemanha, ao passo que em França, por exemplo, onde os caminhos-de-ferro nacionais praticamente ainda não enfrentam qualquer concorrência, se registou uma redução de 28%; que este

facto tem igualmente repercussões no emprego e na qualidade da oferta, bem como no clima, uma vez que as mercadorias que não são transportadas por via ferroviária acabam por sê-lo por via rodoviária,

- M. Considerando que esta situação está particularmente relacionada com o facto de 274 empresas de transporte de mercadorias estarem autorizadas a operar na rede ferroviária da Alemanha, onde a data prevista para a abertura do mercado à concorrência foi antecipada; considerando que existem 60 operadores na Polónia, enquanto que em França, onde as datas de abertura do mercado foram rigorosamente aplicadas, o respectivo número é de apenas 5, para não mencionar outros países como a Finlândia e a Eslovénia, onde o monopólio estatal ainda não enfrenta qualquer concorrência,
- N. Considerando que uma tarifação justa e transparente das infra-estruturas ferroviárias constitui um pressuposto indispensável para a concorrência neste sector; que a Directiva 2001/14/CE, embora fazendo assentar a tarifação no princípio dos custos marginais, permite alguma margem de manobra no tocante à fixação das taxas de utilização, o que conduz a sistemas e a montantes de tarifação muito diferenciados nos Estados-Membros; que a disparidade dos montantes de investimentos realizados pelos Estados-Membros nos caminhos-de-ferro se traduz em disparidades de tarifação por parte dos gestores das infra-estruturas,
- O. Considerando que a experiência adquirida e a intensidade actual da concorrência ilustram que o sistema ferroviário funciona, ainda que a rede e as explorações se encontrem separadas por via regulamentar,
- P. Considerando que o transporte por vagão isolado, cuja percentagem é superior a 50%, constitui uma importante componente do transporte ferroviário de mercadorias europeu, do qual depende um grande número de clientes das empresas ferroviárias,
- Q. Considerando que, embora apresentando lacunas, as estatísticas disponíveis relativas a acidentes ferroviários evidenciam um desenvolvimento positivo da segurança ferroviária, mesmo após a abertura do mercado do transporte de mercadorias; considerando que nos Estados-Membros que procederam a uma abertura mais ampla dos seus mercados não se registaram quaisquer agravamentos ao nível da segurança; que a obtenção de certificados de segurança foi, na prática, excessivamente dificultada por problemas de implementação e de falta de transparência, bem como por entraves de ordem organizativa e administrativa,

Condições de concorrência intermodal

1. Recorda que, face ao aumento crescente do tráfego, aos níveis cada vez mais elevados de emissões, aos escassos recursos energéticos e aos milhares de vítimas de acidentes de viação, a revitalização dos transportes ferroviários constitui um objectivo essencial da política de transportes da UE, e exorta a Comissão a ter em consideração este facto no âmbito da execução do primeiro pacote ferroviário;
2. Sustenta que a Directiva "Eurovinheta 2" constitui um primeiro passo no sentido de uma concorrência intermodal equitativa – uma concorrência equitativa não é possível quando o pagamento de taxas aplicáveis a todos os troços ferroviários e a todos os comboios é obrigatório em toda a UE, ao passo que o pagamento de portagens rodoviárias na União, de montante limitado, apenas se verifica numa base facultativa, sem internalização de custos externos e quase exclusivamente nas auto-estradas e apenas em relação aos veículos pesados de mercadorias; insta, por conseguinte, a Comissão a apresentar uma proposta de directiva até 2008 (cf. nº 9 do artigo 1º da Directiva 2006/38/CE do Parlamento Europeu e

do Conselho, de 17 de Maio de 2006, que altera a Directiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas¹), em cujo contexto a "Eurovinheta" possa ser adaptada ao sistema de tarifação da utilização das linhas e troços ferroviários e seja prevista uma portagem obrigatória em todas as estradas da UE, para todos os veículos pesados a partir de 3,5 toneladas, a aplicar sem excepção, com a internalização de todos os custos externos;

3. Solicita à Comissão que dê aplicação aos princípios dos protocolos de transportes do Acordo com a Suíça e da Convenção Alpina, através de medidas adequadas à transferência do transporte transalpino de mercadorias;
4. Realça a distorção da concorrência entre os caminhos-de-ferro e a aviação; considera que a questão da isenção do imposto sobre o querosene, bem como do imposto sobre o valor acrescentado em bilhetes de avião internacionais deveria ser inscrita urgentemente na agenda internacional e da UE;
5. Considera ser incompatível com o objectivo da política europeia de transportes o facto de os Estados-Membros cobrarem elevadas tarifas pela utilização da infra-estrutura ferroviária para o transporte de mercadorias e não aplicarem, simultaneamente, qualquer portagem aos veículos pesados que utilizam a via rodoviária;
6. Salienta que a ausência de interoperabilidade das redes é ainda o principal obstáculo à realização de um espaço ferroviário europeu integrado e saúda a decisão da Comissão de apresentar uma nova iniciativa sobre esta questão; considera que a liberalização deveria ter acompanhado os progressos realizados ao nível da interoperabilidade e lamenta que os dois processos tenham seguido ritmos demasiado diferentes; salienta que a abertura das redes à concorrência só produzirá resultados se houver uma verdadeira rede transeuropeia integrada; solicita que esta questão seja futuramente tratada como prioritária;
7. Convida a Comissão a modernizar e desenvolver as infra-estruturas intermodais, nomeadamente as ligações com as infra-estruturas portuárias;

Condições de concorrência intramodal

8. Salienta que a interoperabilidade dos transportes ferroviários deve continuar a ser melhorada a fim de aumentar a competitividade dos caminhos-de-ferro; solicita, neste contexto, que o sistema de gestão do tráfego ferroviário europeu (ERTMS) seja rápida e integralmente instalado nos seis corredores relativamente aos quais a UE, por intermédio do seu coordenador Karel Vinck, chegou a acordo com as empresas ferroviárias e os Estados-Membros (A: Roterdão – Génova, B: Nápoles–Berlim–Estocolmo, C: Antuérpia–Basileia/Lion, D: Sevilha–Lion–Turim–Trieste–Laibach (Ljubljana), E: Dresden–Praga–Brünn (Brno)–Viena–Budapeste, F: Duisburg–Berlim–Varsóvia);
9. Insta a Comissão a transpor o exemplo positivo dos subsídios estatais a favor do material circulante, à semelhança do ocorrido no quadro da instalação/melhoria do equipamento ERTMS nos comboios, à redução do ruído causado pelos veículos de transportes de mercadorias, solução que possibilitaria a realização de poupanças nos investimentos em infra-estruturas;
10. Reconhece que o eventual favorecimento do transporte ferroviário de passageiros, em detrimento do transporte ferroviário de mercadorias, através de uma tarifação extremamente elevada da utilização das linhas e troços ferroviários, constitui um factor que

¹ JO L 157 de 9.6.2006, p. 8.

afecta negativamente a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias; assinala que esta atitude das empresas ferroviárias resulta directamente do insuficiente apoio financeiro prestado pelos Estados-Membros a essas empresas; solicita à Comissão, por conseguinte, que tome as medidas legais necessárias para pôr cobro a esta prática;

11. Insta a Comissão a tomar medidas contra uma prática segundo a qual recursos financeiros da UE, dirigidos aos Estados-Membros e destinados ao sector dos transportes, são quase exclusivamente utilizados para financiar a rede rodoviária, negligenciando a rede ferroviária; considera que, no quadro do co-financiamento, pelo menos 40% das verbas deveriam contemplar os caminhos-de-ferro;
12. Observa que os três Estados-Membros do Báltico transpuseram a legislação europeia e estão a liberalizar os seus mercados, não se verificando o mesmo, porém, no seu país vizinho, a Rússia; entende que esta situação especial deveria ter sido mencionada no relatório da Comissão Europeia;
13. Apoia os esforços da Comissão tendentes a impulsionar a rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias e espera que, em particular, seja concedido apoio aos projectos prioritários das redes transeuropeias;
14. Convida a Comissão a apresentar recomendações tendo em vista o saneamento sustentável da estrutura financeira dos caminhos-de-ferro (cf. artigo 9º da Directiva 91/440/CEE do Conselho);
15. Solicita à Comissão que elabore um plano que permita a reconstrução de ramais de ligação das empresas industriais à rede ferroviária de transporte de mercadorias e que evite a destruição dos ramais existentes;
16. Solicita à Comissão que estude a possibilidade de introduzir mais transparência e previsibilidade em matéria de portagens pelo uso de infra-estruturas, estabelecendo o princípio de uma harmonização mínima de preços nos corredores internacionais que sejam objecto de investimentos das empresas ferroviárias, com o objectivo de melhorar a interoperabilidade;

Regulamentação da separação entre a rede e a exploração

17. Considera que, face ao papel central desempenhado pelos gestores de infra-estrutura no quadro do sector, a separação entre infra-estrutura ferroviária e exploração constitui uma questão fundamental da política ferroviária e sustenta, nessa medida, que é imprescindível a criação de uma entidade reguladora independente e transparente, dotada dos recursos financeiros adequados;
18. Considera que quer o modelo de separação, quer o de integração são conformes ao direito comunitário, desde que a independência das funções essenciais esteja assegurada, na acepção da Directiva 2001/14/CE; considera que tal situação ainda não se verifica plenamente, como o demonstram as numerosas queixas de novos operadores no mercado ferroviário que concorrem com operadores públicos históricos; salienta que as respectivas queixas incidem sobretudo nos seguintes aspectos:
 - impossibilidade de acesso à rede ou de utilização de uma linha ferroviária favorável, dado essa utilização já ter sido concessionada a uma sociedade ferroviária pertencente ao grupo dominante,

- impossibilidade de satisfação de algumas das pretensões apresentadas, dado já terem sido instalados os aparelhos de via e/ou desmontadas as vias de resguardo para cruzamento,
 - imposição de limitações de velocidade sem qualquer razão aparentemente válida, a fim de comprometer a eficácia das ligações dos concorrentes,
 - impossibilidade de aquisição de locomotivas usadas, dado as mesmas terem sido anteriormente desmanteladas e/ou devido ao facto de os compradores potenciais terem sido impedidos de o fazer por empresas ferroviárias nacionais,
 - aumento drástico dos preços de utilização das linhas e troços ferroviários após aquisição de uma antiga empresa ferroviária pública,
 - aumento dos preços de utilização das linhas e troços ferroviários num curto espaço de tempo, não permitindo que os mesmos pudessem ser considerados na determinação geral dos preços, apesar de a empresa ferroviária pertencente ao grupo dominante ter sido previamente informada,
 - ausência de impedimentos aos financiamentos cruzados no seio dos grupos, uma vez que partes das taxas de utilização das linhas e troços ferroviários foram pagas à "holding" a título de contribuição do grupo, em vez de servirem para beneficiar a infra-estrutura, o que permitiu não apenas melhorar os resultados das sociedades, mas também torná-las mais competitivas no mercado,
 - pagamento frequente, por parte das empresas não estatais, de preços de energia mais elevados do que os suportados pelas filiais do grupo, ainda que o fornecimento de energia se encontre integrado na "holding", o que representa uma distorção da concorrência que foi, inclusivamente, considerada como admissível nos termos do acórdão do Tribunal OLG Frankfurt/Main,
 - variação, consoante o país, do processo de homologação, sobretudo de locomotivas, com cada Estado-Membro a exigir uma homologação própria para a sua rede, o que dá origem a processos lentos e a custos dissuasivos,
19. Constata que a entrada no mercado de novos operadores do sector de transporte por vagão isolado depende da eficiência da actividade das gares de triagem; reputa como necessária uma exploração neutra das gares de triagem, a fim de garantir a todas as empresas um tratamento isento de discriminação e solicita à Comissão que pondere a possibilidade de alterar o direito comunitário nesse sentido;
 20. Exorta a Comissão a adaptar os sistemas ferroviários confinados às fronteiras nacionais de uma maneira que permita a todas as empresas ferroviárias que preenham as condições técnicas e jurídicas necessárias num Estado-Membro o transporte em toda a rede europeia (*cross-acceptance*), promovendo não só os transportes transeuropeus, mas também o transporte regional transfronteiriço; assinala que tal solução ajudaria igualmente a eliminar as vantagens do transporte rodoviário e aéreo, nos casos em que estas existiam há já vários anos;
 21. Solicita à Comissão que instaure de imediato processos judiciais contra os Estados-Membros que não transpuseram dentro dos prazos estabelecidos o primeiro e/ou o segundo pacote ferroviário;
 22. Considera que deve ser dada prioridade absoluta à plena execução do primeiro pacote ferroviário, incluindo os critérios de ensaio estabelecidos pela Comissão nos anexos ao seu

relatório sobre a execução do primeiro pacote ferroviário;

23. Observa que a quota-parte dos caminhos-de-ferro no mercado do transporte de mercadorias tem vindo a estabilizar-se desde 2001 na UE-25 e que o melhor desempenho neste domínio, não considerando os Estados Bálticos, que beneficiam da sua situação geográfica muito particular e da natureza das mercadorias transportadas, pode ser observado nos Estados-Membros que iniciaram em primeiro lugar a reforma da sua indústria ferroviária, antecipando a promulgação das directivas comunitárias e a abertura do mercado;
24. Regista que as deficiências na capacidade dos caminhos-de-ferro na Europa têm um efeito negativo no funcionamento dos caminhos-de-ferro, em comparação com outros meios de transporte; insta a Comissão, antes do final de 2007, a estudar os efeitos dos artigos 22º, 25º e 26º da Directiva 2001/14/CE, com referência ao plano de análise e reforço das capacidades ali previsto em caso de congestionamento das infra-estruturas;
25. Salaria que uma melhoria da competitividade do sector ferroviário através da abertura do mercado irá encorajar investimentos futuros, assegurando desse modo o crescimento e o emprego, dois objectivos que a Estratégia de Lisboa visa cumprir; considera, além disso, que ao contribuir para o desenvolvimento de transportes que respeitem o ambiente, a Comunidade opta, deliberadamente, pelo desenvolvimento do transporte sustentável;
26. Insiste na importância de um papel independente para as empresas ferroviárias, como previsto, nomeadamente, no artigo 5º da Directiva 91/440/CEE, no que se refere à gestão técnica, organizativa e financeira, e assinala os efeitos positivos de um papel desse tipo para o desenvolvimento do caminho-de-ferro como meio de transporte;
27. Salaria a importância do diálogo social europeu para evitar que o processo de liberalização abra as portas ao dumping social;

o

o o

28. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.