



# ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## Comissão de Assuntos Europeus

### *PARECER*

#### **“Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um espaço ferroviário europeu único”.**

**(Reformulação)**

**COM (2010) 475**

#### **I. Nota preliminar**

Nos termos do artigo 6º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar especializada permanente, competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações para conhecimento e emissão de Relatório (o que não se verificou) a seguinte iniciativa legislativa: “Proposta de Directiva, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um espaço ferroviário europeu único”.

#### **II. Análise**

##### **1. Enquadramento**

Na Europa, o sector ferroviário começou a entrar em declínio na década de 70 devido, em grande medida à crescente popularidade do automóvel e do avião. Para fazer face a esse declínio e revitalizar o sector, a Comunidade Europeia adoptou um conjunto de medidas legislativas com o objectivo de criar gradualmente um “espaço ferroviário europeu único”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Europeus

Assim, em 1998, a Comissão Europeia lançou o primeiro pacote ferroviário, que veio a ser adoptado em 2000. Este primeiro pacote compreende três directivas<sup>1</sup>, cujas disposições, datam em alguns casos, de 1991. A entrada em vigor destas directivas em 2003, teve um impacto significativo no funcionamento do mercado ferroviário na União Europeia conseguindo, nomeadamente, estabilizar o volume de tráfego bem como recuperar quota de mercado. Todavia, o crescimento do tráfego ferroviário de mercadorias, verificado nos últimos anos, não foi ainda suficiente para que o sector recuperasse a quota de mercado perdida entre 1995 e 2003. Prevê-se que a manterem-se as actuais tendências, a quota global do sector ferroviário de transporte de mercadorias, não irá aumentar. No entanto, e no que concerne ao tráfego de passageiros, observa-se uma queda menos acentuada nas últimas três décadas.

Contudo, os efeitos, da crise económica actual reflectiram-se no desempenho do mercado ferroviário. Desde meados de 2008, o tráfego ferroviário de mercadorias está a ser significativamente afectado pela crise económica, que atingiu, entre outros, sectores que recorrem tradicionalmente aos serviços ferroviários, como as indústrias siderúrgica, química e automóvel<sup>2</sup>. Também o tráfego ferroviário de passageiros registou um decréscimo<sup>3</sup>.

Atendendo que a actual conjuntura económica não vem beneficiar o desempenho do mercado ferroviário. Há, por isso, que ser feito um esforço para o desenvolvimento do sector ferroviário e da sua capacidade de concorrência com outros sectores de transportes, indo, deste modo, ao encontro do objectivo principal da política de transportes da União Europeia, que consiste na criação de um mercado interno, e de políticas comuns que

---

<sup>1</sup> **Directiva 2001/12/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001 (JO L 75 de 15.3.2001, p. 1, conforme alterada); **Directiva 2001/13/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001 (JO L 75 de 15.3.2001, p. 26, conforme alterada) e **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 e à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária (JO L 75 de 15.3.2001, p. 29, conforme alterada).

<sup>2</sup> De acordo com os dados provisórios da CCFE (Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus), a queda terá chegado a 28% no conjunto da UE entre o segundo trimestre de 2008 e o período homólogo de 2009.

<sup>3</sup> Segundo os dados provisórios da CCFE, o tráfego ferroviário de passageiros terá caído 5% na UE-15 e 0,7% na UE-12 entre o segundo trimestre de 2008 e o período homólogo de 2009. Contudo, importa assinalar que entre 2000 e 2007, o tráfego ferroviário de passageiros cresceu na maior parte dos Estados-Membros, sendo esse crescimento particularmente assinalável no segmento da alta velocidade.



# ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## Comissão de Assuntos Europeus

incentivem um nível de concorrência elevado e o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas.

Neste contexto, a Comissão Europeia, através da presente iniciativa, apresenta uma proposta de reformulação do primeiro pacote ferroviário que irá contribuir para aquele objectivo facilitando a integração e o desenvolvimento do mercado ferroviário europeu.

## 2. Do Conteúdo

### 2.1 Objecto

1. A iniciativa, ora em análise, propõe a reformulação do primeiro pacote ferroviário, que envolve a codificação de três directivas e a sua fusão num único instrumento legislativo, com o propósito de simplificar e consolidar o quadro regulamentar vigente. Em termos substantivos, tem como objectivo inserir neste acto único novas disposições que simplificam, aclaram e modernizam o actual quadro regulamentar com vista a eliminar as insuficiências, ambiguidades e lacunas existentes para se atingirem os objectivos originais da legislação.

### 2.2 Definição do problema

2. A presente iniciativa visa, em síntese, dar resposta a três problemas fundamentais do mercado ferroviário:
  - i) **O acesso ao mercado** continua a ser difícil para os novos operadores, por diversos factores, nomeadamente as condições de mercado pouco transparentes e a existência de um quadro institucional pouco ágil, ao que acresce os elevados os custos de exploração médios das empresas ferroviárias;
  - ii) **O elevado nível de fragmentação** do mercado ferroviário europeu, que compromete o seu funcionamento e afecta especialmente as empresas ferroviárias;
  - iii) O nível de investimento no desenvolvimento e conservação da infraestrutura continua a ser insuficiente por parte muitos Estados-Membros, o que tem levado à deterioração da **qualidade da infraestrutura**, afectando o rendimento do tráfego



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Europeus

ferroviário o que desincentiva o investimento nos serviços ferroviários conexos e nas novas tecnologias, comprometendo a capacidade de concorrência do sector com outros modos de transporte.

Acresce que estes problemas são agravados pelas dificuldades com que se confrontam as entidades reguladoras no exercício das suas funções de supervisão, nomeadamente no que concerne à garantia da não existência de discriminação de empresas ferroviárias, bem como assegurar a correcta aplicação dos princípios de tarifação. Considera-se que essas dificuldades advêm, em muitos casos, da falta de pessoal qualificado e de outros recursos.

Em suma, o modo ferroviário está assim impossibilitado de oferecer uma alternativa interessante, face a outros modos de transporte, em particular o rodoviário, o que significa uma incongruência com as políticas de ambiente e eficiência energética defendidas pela União Europeia, uma vez que o transporte ferroviário (especialmente em comparação com o rodoviário) é mais eficiente do ponto de vista energético e ambientalmente mais amigo do ambiente devido à diminuição das emissões de CO<sub>2</sub> e de outros poluentes.

### 2.3 Objectivos

3. A iniciativa de reformulação proposta, visa, assim, dar resposta aos problemas atrás identificados com que se depara o mercado rodoviário. Neste contexto, a iniciativa tem como objectivos globais, a revitalização do sector ferroviário, promovendo políticas comuns que favoreçam a entrada e a concorrência do mercado ferroviário e a integração neste mercado da oferta de serviços de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias eficientes e de alto rendimento. A prossecução dos objectivos enunciados assenta na simplificação jurídica, na aclaração de algumas disposições da legislação que regula o acesso ao mercado ferroviário e na modernização da legislação, adequando às necessidades do bom funcionamento do actual mercado.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Europeus

4. No que concerne aos objectivos específicos, preconizados na proposta de reformulação, são de salientar: i) promoção do acesso não discriminatório às instalações de serviço; ii) aumento da transparência do quadro institucional do mercado ferroviário iii) reforço da cooperação e da coordenação com vista a promover o transporte ferroviário internacional; iv) proporcionar incentivos eficazes a um financiamento sólido e sustentável; v) reforço da independência e das competências da entidade reguladora.

### **3. Base Jurídica**

A base jurídica da presente proposta assenta nas disposições do Título VI do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), conferindo assim à União Europeia a capacidade de tomar medidas relativas ao sector dos transportes. O artigo 90.º do TFUE estabelece que os objectivos dos Tratados, designadamente o estabelecimento de um mercado comum e de políticas comuns que promovam um alto grau de competitividade e o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, sejam prosseguidos no âmbito de uma política comum dos transportes.

#### **3.1 Subsidiariedade**

No que concerne à verificação do respeito pelo princípio da subsidiariedade enunciado no artigo n.º 5 do TUE, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção for mais eficaz do que uma acção desenvolvida pelos Estados-membros. Ora, no caso em apreço, a intervenção da União será mais eficaz que a intervenção individual dos Estados-membros, visto que o objectivo preconizado na iniciativa em análise visa revitalizar o sector ferroviário na União Europeia e a melhor forma de o realizar, consiste em complementar as medidas já tomadas ao nível da União e dos Estados-membros, com uma intervenção da UE direccionada para a reformulação do primeiro pacote ferroviário, com vista a facilitar a entrada e promover a concorrência neste mercado e a desenvolver mercados de serviços ferroviários.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Europeus

Importa ainda salientar que os problemas que afectam o sector ferroviário prendem-se com aspectos de natureza transnacional que requerem a intervenção da EU, sendo por isso ao nível da UE, e não dos Estados Membros, que melhor se poderá alcançar os objectivos da acção proposta. Conclui-se, deste modo, que a iniciativa em causa está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

### III. Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.
2. A referida proposta de Directiva está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

### IV. Parecer

Assim, a Comissão dos Assuntos Europeus é de parecer que em relação ao relatório supracitado está concluído o processo de escrutínio previsto pela da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 5 de Novembro de 2010

O Deputado Autor do Parecer,

José Manuel Ribeiro

O Presidente da Comissão,

Vitalino Canas