COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.10.2016
COM(2016) 691 final

2013/0015 (COD)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

relativa à

Posição do Conselho sobre a adoção de uma Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária

(Texto relevante para efeitos do EEE)

2013/0015 (COD)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

relativa à

Posição do Conselho sobre a adoção de uma Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. CONTEXTO

Em 30 de janeiro de 2013, a Comissão adotou um pacote global de seis propostas legislativas com o objetivo de aumentar a qualidade e a oferta dos serviços ferroviários na Europa.

Para tornar o caminho de ferro uma escolha mais aliciante para os passageiros e para incentivar a transferência modal é necessário melhorar a qualidade do serviço e a eficiência. Os financiamentos públicos limitados podem ser mais bem rentabilizados e pode obter-se uma maior sustentabilidade.

O pacote visa igualmente promover a inovação no setor ferroviário da UE, para que este corresponda às expectativas dos utentes. Fá-lo por três vias distintas, mas interligadas:

(1) abertura do mercado nacional de transporte de passageiros à concorrência e obrigatoriedade de concurso para os contratos de serviço público;

(2) reforço da independência dos gestores de infraestrutura, para que estes controlem todas as funções nevrálgicas da rede ferroviária, e acesso equitativo de todos ao caminho de ferro;

(3) reforço do papel da Agência Ferroviária da União Europeia, tornando-a o «balcão único» para a emissão de autorizações de colocação de veículos no mercado e de certificados para operadores, válidos em toda a UE.

Data da proposta enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho [COM(2013) 30 final — 2013/0015 COD]: 31 de janeiro de 2013

Data do parecer do Comité Económico e Social Europeu: 11 de julho de 2013

Data do parecer do Comité das Regiões: 8 de outubro de 2013

Data da posição do Parlamento Europeu em primeira leitura:	26 de fevereiro de 2014
Data de adoção da posição do Conselho:	17 de outubro de 2016

2. OBJETIVO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

O objetivo geral da Proposta da Comissão de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2012/34/UE (a seguir designada «diretiva governação») consiste em continuar a desenvolver o espaço ferroviário europeu único, através da abertura dos mercados nacionais de transporte ferroviário de passageiros à concorrência, e em criar condições equitativas para todas as empresas ferroviárias. Espera-se que o aumento da concorrência melhore a qualidade dos serviços ferroviários e reforce a sua eficiência operacional, aumentando assim a competitividade do transporte ferroviário e tornando-o mais aliciante em comparação com outros modos de transporte.

Para atingir este objetivo, a Comissão propôs novas regras destinadas a reforçar a independência dos gestores de infraestruturas, prevenir as subvenções cruzadas tanto a nível da gestão das infraestruturas como das operações ferroviárias, e melhorar a coordenação entre os diferentes intervenientes no mercado ferroviário.

A proposta da Comissão está estreitamente associada à proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros. O objetivo da proposta de regulamento é a introdução de concursos públicos obrigatórios para a adjudicação de contratos de serviço público e a melhoria das condições tendo em vista a eficácia das propostas, nomeadamente através da melhoria do acesso ao material circulante.

3. OBSERVAÇÕES SOBRE A POSIÇÃO DO CONSELHO

A posição em primeira leitura adotada pelo Conselho em 17 de outubro de 2016 subscreve os principais objetivos da proposta da Comissão. Prevê, nomeadamente, a abertura dos mercados nacionais de transporte ferroviário de passageiros à concorrência e a melhoria das regras de governação relativas à gestão das infraestruturas.

Embora a posição do Conselho não vá tão longe quanto a Comissão desejaria sob determinados aspetos, constitui um passo em frente significativo em comparação com a Diretiva 2012/34/CE por razões várias:

- A Comissão propôs requisitos de separação mais rigorosos entre os gestores de infraestruturas e outras entidades no caso de empresas verticalmente integradas. A posição do Conselho prevê uma maior flexibilidade das estruturas e, em particular, a possibilidade de manter (ou de reverter para) um modelo verticalmente integrado. Embora a Comissão considere que a separação vertical continua a ser a forma mais simples de garantir o tratamento não discriminatório dos novos operadores, congratula-se com o facto de o texto introduzir uma série de novas salvaguardas. Essas salvaguardas foram concebidas para garantir a imparcialidade dos gestores de infraestruturas, tais como a limitação de duplos mandatos e a prevenção de conflitos de interesse.
- A Comissão propôs regras destinadas a proteger todas as funções de gestão das infraestruturas de influências indevidas. A posição do Conselho reserva a aplicação de regras mais rigorosas às funções essenciais. É o caso, designadamente, da

repartição da capacidade e da determinação e cobrança de taxas de acesso às vias, que se revestem de importância crítica em termos de acesso não discriminatório dos novos operadores às infraestruturas. A Comissão lamenta que a oportunidade de introduzir salvaguardas mais amplas e mais rigorosas, aplicáveis a todas as funções de gestão das infraestruturas, em particular no que se refere às empresas integradas verticalmente, não tenha sido aproveitada. No entanto, não deixa de observar que foram introduzidas novas regras gerais destinadas a garantir a transparência e a imparcialidade na gestão do tráfego e no planeamento da manutenção. O conceito original de «gestor de infraestruturas de pleno direito», responsável pelas funções nevrálgicas da rede ferroviária, não foi aceite pelo Conselho, que optou por uma abordagem mais flexível, segundo a qual os Estados-Membros são livres de explorar os eventuais benefícios da externalização e das parcerias entre os setores público e privado para efeitos de gestão das infraestruturas. Dadas as atuais restrições orçamentais, e independentemente do seu modelo estrutural, os Estados-Membros consideraram que é importante poder beneficiar da injeção de capitais privados e prever um quadro jurídico que se coadune com a introdução de formas inovadoras de gestão de infraestruturas. A Comissão pode aceitar esta abordagem mais flexível, à luz das disposições introduzidas para assegurar que os conflitos de interesses são evitados e que os gestores de infraestruturas assumem a plena responsabilidade e dispõem de poderes de supervisão das funções que são objeto de subcontratação. As alterações introduzidas pelo Conselho alteraram determinados elementos substantivos do quadro proposto pela Comissão. Todavia, a Comissão considera que a posição do Conselho é compatível com a consecução do objetivo de imparcialidade e eficácia da gestão das infraestruturas, em particular à luz da nova panóplia de disposições, que constituem um progresso significativo em relação à situação existente.

- A posição do Conselho corrobora as regras rigorosas em matéria de transparência financeira. As disposições relativas à separação de contas, em conjunto com as novas regras em matéria de empréstimos e serviços intragrupos, a utilização de dividendos dos gestores de infraestruturas e a plena supervisão regulamentar dos fluxos financeiros nas empresas verticalmente integradas devem assegurar que nem as taxas de utilização da infraestrutura nem os fundos públicos podem ser desviados para subvencionar atividades exercidas em concorrência com outras empresas. Tal contribuirá para criar condições equitativas de concorrência.
- É crucial que a posição do Conselho imponha igualmente a obrigatoriedade de cooperação entre os gestores de infraestruturas a nível europeu, bem como com os seus utilizadores. Espera-se que esta cooperação contribua para melhorar o desempenho dos gestores de infraestruturas e a orientação para as necessidades dos clientes.
- O reforço dos poderes das entidades reguladoras é outro elemento essencial do pacote. As novas regras irão permitir uma aplicação eficaz pelas entidades reguladoras nacionais e pela Comissão.

4. CONCLUSÃO

Embora a posição do Conselho fique aquém da ampla alteração do quadro legislativo proposta pela Comissão em 2013, a proposta alterada continua a ser de importância primordial para continuar a desenvolver o espaço ferroviário europeu único sem mais delongas, garantindo o desmantelamento dos restantes monopólios nacionais sobre os serviços nacionais de

transporte de passageiros por caminho de ferro. As regras propostas permitirão clarificar e melhorar o quadro legislativo. Irão criar condições mais favoráveis para estimular a concorrência e para obviar ou resolver as práticas discriminatórias.

Num espírito de compromisso, a Comissão aceita a posição adotada pelo Conselho, possibilitando assim que o Parlamento Europeu aprove o texto final em segunda leitura. Com efeito, a Comissão considera que a adoção dos pilares comercial e técnico iria maximizar os benefícios em termos de qualidade do serviço, eficiência e competitividade do setor ferroviário.