Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 16 de maio de 2018
(OR. en)

8721/18

Dossiê interinstitucional:
2017/0237 (COD)

TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133

RELATÓRIO

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. ant.:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
n.° doc. Com.:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Assunto:	Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (reformulação) – Relatório intercalar

1. INTRODUÇÃO

Em 27 de setembro de 2017, a Comissão transmitiu ao Parlamento Europeu e ao Conselho a proposta referida em epígrafe. A proposta é apresentada utilizando a técnica de reformulação.

Aquilo que levou a Comissão a apresentar a revisão foi sobretudo fazer face aos problemas identificados em relação, designadamente, às situações de força maior, ao recurso às isenções, aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida e à disponibilidade dos chamados *bilhetes únicos* e informações sobre os mesmos.

2. TRABALHOS NAS OUTRAS INSTITUIÇÕES

O Parlamento Europeu designou a Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN) como a comissão competente para esta proposta e Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) como relator. A Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) adotará um parecer sobre o conteúdo da proposta e a Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI) adotará um parecer sobre a técnica de reformulação. A Comissão TRAN deverá votar o relatório em 21 de junho de 2018.

O Comité Económico e Social Europeu adotou o seu parecer sobre a proposta durante a 531.ª sessão plenária em 18 de janeiro de 2018. O Comité das Regiões Europeu decidiu não emitir parecer.

O Grupo Consultivo dos Serviços Jurídicos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão emitiu, em 19 de fevereiro de 2018, um parecer sobre a utilização da técnica da reformulação.

3. TRABALHOS NAS INSTÂNCIAS PREPARATÓRIAS DO CONSELHO

Em 29 de setembro de 2017, o Grupo dos Transportes Terrestres deu início aos seus trabalhos sobre a proposta, com uma apresentação geral sobre a mesma. Em 5 de outubro de 2017, foi analisada a avaliação de impacto. No entanto, a documentação estava incompleta e a avaliação de impacto não pôde ser examinada em pormenor.

A análise artigo por artigo teve início em 17 de outubro de 2017 e prosseguiu nos dias 25 de outubro de 2017 e 12 de dezembro de 2017. Não obstante o considerável volume de trabalho do Grupo dos Transportes Terrestres, a Presidência procurou fazer avançar, tanto quanto possível, o dossiê durante as sessões de trabalho realizadas em 16 de fevereiro de 2018 e 27 de março de 2018. Na reunião de 27 de março de 2018, a Comissão voltou a analisar de forma breve a avaliação de impacto, juntamente com várias outras questões em aberto. Esta reunião encerrou os trabalhos sobre este dossiê durante a Presidência búlgara.

A proposta foi apresentada igualmente ao Grupo da Defesa e Informação dos Consumidores, para informação. O Grupo debateu a proposta em 11 de outubro de 2017, com base na apresentação feita na reunião do Grupo dos Transportes Terrestres em 29 de setembro de 2017.

O Conselho (TTE – Transportes) foi informado em 5 de dezembro de 2017, no âmbito da rubrica *Diversos*, sobre o ponto da situação da primeira análise (doc. 14637/17).

4. OBSERVAÇÕES DECORRENTES DA PRIMEIRA ANÁLISE

O principal objetivo da Presidência era concluir a primeira análise do dossiê, artigo por artigo. Embora continue a haver um grande número de reservas de análise, os Estados-Membros comunicaram as suas posições iniciais sobre o conteúdo das questões principais.

No que se refere à *avaliação de impacto*, os Estados-Membros levantaram questões relativas ao baixo nível de estimativas de custos e à análise do conceito de força maior, que parece ser definido de forma diferente na própria proposta da Comissão e no anexo extraído da convenção internacional aplicável (CIV/COTIF).

A Comissão explicou que as estimativas dos custos das indemnizações foram extrapoladas com base nas estatísticas de dois Estados-Membros. Quanto ao conceito de força maior, a Comissão indicou que considera que os fins são diferentes, dado que a CIV é aplicável a casos que envolvam danos e que a proposta de regulamento alterado se aplica para efeitos de indemnização.

As questões levantadas e outras observações formuladas pelos Estados-Membros durante a primeira análise estão seguidamente registadas, por capítulo. As observações enumeradas podem não ser compatíveis entre si nesta fase; visam unicamente facilitar os futuros trabalhos para definir a posição do Conselho sobre esta proposta.

No que respeita aos quatro elementos essenciais da proposta, constata-se que:

- o aditamento do conceito de *força maior* reúne amplo apoio, mas a definição pode ter de ser reformulada para descrever com precisão os casos em que as empresas de transporte ferroviário ficariam isentas do pagamento da indemnização;

- relativamente à redução das *isenções*, os serviços transfronteiras regionais e pendulares foram apontados como um exemplo em que as implicações seriam desproporcionadas para os Estados-Membros que dispõem de tais serviços e para as empresas envolvidas. Além disso, os contratos existentes de prestação de serviços públicos também podem ser afetados;

- no que diz respeito *aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida*, os Estados-Membros partilham o objetivo da proposta. Vários Estados-Membros desejam ainda que certas disposições sejam formuladas de forma mais clara e operacional, uma vez que o instrumento jurídico em questão é um regulamento. Por último, o aumento do número de estações e de comboios sem pessoal cria um problema de ordem prática em termos de prestação de assistência que requer uma solução proporcionada e justa;

- as opiniões sobre a obrigação de disponibilizar *bilhetes únicos* divergem. As possibilidades de disponibilizar este tipo de bilhetes de forma mais generalizada poderão ter de ser analisadas e/ou apresentadas de forma mais clara.

Apesar da sua diversidade, as observações incluídas no presente relatório visam facilitar os futuros trabalhos para definir a posição do Conselho sobre a proposta. Após a primeira fase dos debates, não foi ainda possível chegar a conclusões definitivas sobre as posições gerais dos Estados-Membros. Há indicações de que a proposta deverá ser melhorada, tendo em vista uma maior clareza jurídica e proporcionalidade. Por conseguinte, será necessário envidar importantes esforços suplementares para obter um compromisso.

As preocupações sobre as principais questões pendentes, juntamente com outras observações formuladas durante a primeira análise, estão seguidamente registadas em pormenor, capítulo a capítulo. O objetivo é fornecer orientações suficientes sobre as clarificações e melhorias necessárias tendo em vista a preparação de uma proposta de compromisso.

4.1. Capítulo I – Disposições gerais

- Muitos Estados-Membros declararam que em certas zonas os *serviços regionais* são, em grande medida, *transfronteiras*, de modo que, se esses serviços forem abrangidos pelo regulamento, haverá impactos desproporcionados para os operadores e para a prestação de serviços públicos.. Essa situação colocá-los-ia em posição de desigualdade face aos serviços regionais nacionais. Em particular, seria oneroso criar mecanismos para o tratamento das queixas em serviços com grande volume de passageiros.

- Por motivos de estabilidade jurídica e de estabilidade no planeamento a longo prazo, alguns Estados-Membros opõem-se à limitação da isenção aplicável aos serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros, que, nos termos do regulamento em vigor, pode ser concedida até 2024.

- Considerou-se que o âmbito de aplicação não é claro, referindo-se a serviços em que "uma parte significativa do serviço" é *explorada fora da União*, que são suscetíveis de serem excluídos do âmbito de aplicação do regulamento.

- Certos Estados-Membros assinalaram que o conceito fundamental de "estação" não é definido, embora nas Especificações Técnicas de Interoperabilidade (ETI) já exista uma definição.

- Foi igualmente sugerido que, em vez de se recorrer à definição de "perda de correspondência", deverá ser colocada a tónica no atraso final dos passageiros.

4.2. Capítulo II – Contrato de transporte, informações e bilhetes

- Alguns Estados-Membros estão firmemente convictos de que pode ser necessário rever as disposições sobre as *condições não discriminatórias do contrato de transporte*, em virtude do regulamento relativo ao bloqueio geográfico de serviços[1], da referência ao local de *residência* dos passageiros, da utilização de diferentes moedas e das tarifas preferenciais para certos grupos por região.

- Alguns Estados-Membros consideram que o transporte de *bicicletas* pode não ser viável em determinados serviços, designadamente os de alta velocidade, nas condições propostas. Por outro lado, as condições propostas não são suficientemente claras para a sua aplicação na prática, e não é claro quem decide onde e quando essas restrições podem ser aplicáveis. O papel do gestor de estação, em particular, é controverso.

- Os vendedores de bilhetes e os operadores turísticos também deveriam poder oferecer *condições contratuais mais favoráveis de transporte* .

- Determinados Estados-Membros sustentam que, em vez de remissões para o *Ato Europeu da Acessibilidade* ainda por adotar, deveriam ser feitas remissões para as Especificações Técnicas de Interoperabilidade respeitantes à acessibilidade do sistema ferroviário da União para as pessoas com deficiência e para as pessoas com mobilidade reduzida.

---

[1] Regulamento (UE) 2018/302 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de fevereiro de 2018, que visa prevenir o bloqueio geográfico injustificado e outras formas de discriminação baseadas na nacionalidade, no local de residência ou no local de estabelecimento dos clientes no mercado interno, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e a Diretiva 2009/22/CE, JO L 60 de 2.3.2018.

- Alguns Estados-Membros solicitaram que fosse clarificada a questão dos intervenientes e dos meios de comunicação de *informações relativas às viagens*, inclusive as obrigações dos vendedores de bilhetes.

- Uma série de Estados-Membros salientou que a obrigação de envidar "todos os esforços possíveis" para propor *bilhetes únicos* é ambígua, e que as condições para exigir a oferta de bilhetes únicos deverão ser analisadas. Além disso, alguns Estados-Membros sublinharam a importância de prestar informações claras aos passageiros quando compram um bilhete, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de bilhete e aos direitos conexos. Foi igualmente referido que as consequências jurídicas de não prestar informações sobre a natureza dos diferentes bilhetes não são suficientemente claras.

- Salientou-se que pode vir a ser muito oneroso assegurar o direito das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida de comprar bilhetes a bordo em qualquer circunstância, sem estipular condições suplementares. Alguns Estados-Membros recordaram que, neste contexto, poderá ser necessário ter em conta as obrigações previstas na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

4.3. Capítulo III – Responsabilidade das empresas ferroviárias pelos passageiros e suas bagagens

- O anexo I (CIV) utiliza uma terminologia diferente que está relacionada com "transportador". Salientou-se que não é óbvio o facto de este termo corresponder a uma *empresa ferroviária* no vocabulário jurídico da União. Assim, deverá ser analisada a necessidade de definir esse termo. Além disso, não é clara a aplicação do título V, que está presente no anexo I mas não é referida nos artigos.

- Alguns Estados-Membros indicaram que não está claro o conceito de avaliação de riscos para efeitos de seguro, nomeadamente na sua relação com a Diretiva 2012/34/UE.

- As disposições sobre *pagamentos adiantados* não têm em conta os casos de suicídio. Além disso, também foi referido que podem igualmente ter de ser abrangidos os acidentes que ocasionem ferimentos graves.

4.4. Capítulo IV – Atrasos, perda de correspondências e anulações

- De acordo com alguns Estados-Membros, *as anulações* deveriam também ser abrangidas, em termos de reembolso e de reencaminhamento, a fim de incorporar plenamente os trabalhos realizados sobre as orientações sobre os direitos dos passageiros dos serviços ferroviários.

- Alguns Estados-Membros sublinharam igualmente que as *diferenças de preços* deverão ser compensadas quando forem prestados serviços *de categoria inferior* devido ao reencaminhamento.

- O texto revisto sobre as *condições de reembolso,* embora favoreça os titulares de bilhetes únicos, poderia reduzir os atuais direitos dos passageiros que viajam com outros tipos de bilhetes.

- Uma série de Estados-Membros considera que as disposições relativas ao *reencaminhamento dos passageiros, em particular as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida*, deverão ser mais claras e operacionais.

- Um grande número de Estados-Membros assinalou que as regras sobre o *reembolso*, no caso de o passageiro renunciar à viagem devido a anulação ou a atraso, não são evidentes, uma vez que não está claro se um reembolso pode ser recusado por motivos de *força maior*.

- O prazo de 60 minutos para ter direito a indemnização deverá ser definido como sendo o atraso *no final* da viagem, abrangendo assim também as situações em que o atraso ocorre durante a viagem.

- No que se refere às indemnizações por *acumulação de atrasos*, alguns Estados-Membros levantaram uma série de questões práticas relacionadas com os passageiros titulares de assinaturas sazonais ou anuais, nomeadamente no que respeita aos serviços regionais e urbanos. A criação e o funcionamento do sistema necessário para verificar e registar os atrasos acumulados representa um custo desproporcionado. Deverá ser também analisado o tratamento a dar aos passageiros que viajem com bilhetes gratuitos por razões de política social.

- Apesar de o *conceito de força maior* como motivo para dispensar as empresas ferroviárias da obrigação de indemnização dos passageiros ter sido bem acolhido, um número considerável de Estados-Membros observou que os pormenores da definição de uma tal situação merecem maior atenção, nomeadamente no que diz respeito a incidentes terroristas e atos de vandalismo.

- Alguns Estados-Membros fizeram saber que iriam exigir que as empresas ferroviárias pagassem indemnizações em caso de atraso, independentemente do motivo do atraso. Outros Estados-Membros pretendem garantir que fatores como a deficiente manutenção dos veículos ou das infraestruturas não possam constituir motivos de força maior.

- No que respeita aos *planos de emergência para os gestores de estações*, o limiar de 10 000 passageiros por dia suscita preocupações tanto em termos de fundo como de ordem prática a alguns Estados-Membros. A escolha do limiar não se baseia na avaliação de impacto e é possível que em alguns Estados-Membros nenhuma estação fosse abrangida pelo regulamento. Por outro lado, o cálculo do limiar pode não ser justo nos casos em que as estações façam parte, por exemplo, de um centro comercial ou sejam utilizadas apenas sazonalmente.

- No que diz respeito ao *direito de reparação*, foi levantada uma questão fundamental sobre a necessidade e as eventuais implicações desta disposição. Uma vez que o direito civil já abrange este domínio, o artigo proposto pode ter consequências indesejadas.

4.5. Capítulo V – Pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida

- Certas delegações assinalaram que o direito de aceitar a bordo *equipamento de mobilidade* não é assegurado, ao passo que os assistentes pessoais e os cães são explicitamente mencionados .

- Além disso, vários Estados-Membros observaram que é necessário verificar uma série de questões de terminologia entre o presente regulamento, outros regulamentos modais relativos aos direitos dos passageiros e o projeto de Lei Europeia da Acessibilidade.

- A supressão do artigo 21.º referente à acessibilidade no regulamento em vigor foi rejeitada por diversos Estados-Membros.

- No que respeita à *assistência* nas estações e a bordo, um grande número de Estados-Membros considerou que a obrigação de prestar assistência *durante a totalidade do período de circulação* está redigida de um modo que não é aplicável atualmente nas estações e nos comboios sem pessoal. Alguns Estados-Membros observaram, no entanto, que a obrigação de prestar assistência "durante a totalidade do período de circulação" deverá ser objeto de um pedido prévio por parte do passageiro, a fim de reduzir os encargos adicionais. Além disso, a obrigação de envidar todos os *esforços razoáveis* para permitir a mobilidade não é coerente com a assistência durante a totalidade do período de circulação.

- A reformulação da *indemnização relativa a equipamento de mobilidade* põe um problema de redação quanto à "causa" a perda ou dos danos, bem como e quanto à implicação tácita de eliminar o limite financeiro da indemnização.

- A aplicação das novas disposições propostas em matéria de *substituições temporárias* oferece uma grande margem para interpretação, segundo um certo número de Estados-Membros.

- Vários Estados-Membros consideram que é desproporcionado que a obrigação de *formação do pessoal* se aplique a todos os membros do pessoal, nomeadamente os que não estão em contacto com as pessoas com deficiência e as pessoas com mobilidade reduzida.

- O facto de introduzir a formação de *terceiros e de organizações* no quadro da formação do pessoal é considerado demasiado prescritivo, indo além dos critérios da proporcionalidade e de subsidiariedade.

4.6. Capítulo VI – Segurança, queixas e qualidade do serviço

- Um número considerável de Estados-Membros formulou toda uma série de críticas relativas aos mecanismos de apresentação de *queixas*, nomeadamente sobre a criação de quatro tipos diferentes de mecanismos de tratamento de queixas com destinatários diferentes, o que levaria a uma situação em que os passageiros não saberiam quem contactar; a conservação dos dados relativos aos incidentes durante um longo período (dois anos); um prazo de reclamação demasiado longo (seis meses), e o envolvimento dos vendedores de bilhetes.

- A obrigação de estabelecer *normas de qualidade de serviço* para os gestores de estações de reduzida dimensão com menos de 10 000 passageiros por dia, foi considerada desproporcionada. Por outro lado, foi observado que o anexo III, secção II, prevê obrigações para os gestores de infraestrutura que não são referidas na parte dispositiva.

4.7. Capítulo VII – Informação e execução

- De um modo geral, a referência à Lei Europeia da Acessibilidade foi criticada por um grande número de Estados-Membros, dado que o texto está ainda em fase de negociação e que o setor dos transportes definiu regras setoriais específicas, nomeadamente as especificações técnicas de interoperabilidade.

- A disposição sobre o *fornecimento de informações sobre o bilhete* foi amplamente questionada por razões de ordem prática pela maioria dos Estados-Membros, uma vez que em muitos casos os bilhetes podem ser de dimensão reduzida ou mesmo inexistentes, como os bilhetes eletrónicos.

- *A prestação de informações* sobre os direitos dos passageiros dos serviços ferroviários *todos os anos* foi considerada um encargo administrativo excessivo; vários Estados-Membros sugeriram um ciclo de dois anos. Por outro lado, apresentou-se a ideia de um relatório combinado sobre os direitos dos passageiros em todos os modos de transporte como uma forma de combater os encargos administrativos.

- Alguns Estados-Membros consideram que o *papel dos vendedores de bilhetes* no mecanismo de comunicação requer uma análise mais aprofundada.

- Alguns Estados-Membros referiram que o trabalho dos *organismos nacionais de execução* deve ser mais explicitado no que respeita à possibilidade de estes o delegarem, total ou parcialmente, noutro organismo e definir mais claramente o início de certas etapas, na pendência da conclusão do dossiê. Além disso, cumpre proceder ao alinhamento da terminologia relativa às infrações e aos incidentes. Por último, de acordo com um certo número de Estados-Membros, a cronologia de vários prazos precisa de ser analisada e coordenada mais cuidadosamente.

- Quanto ao intercâmbio de informações entre os organismos nacionais de execução, alguns Estados-Membros foram de opinião que o papel e as competências do *organismo principal* deverão ser mais clarificados, uma vez que esse organismo pode ser uma organização que não um organismo nacional de execução. Além disso, foram igualmente questionadas as implicações decorrentes da referência ao Regulamento relativo à proteção dos dados pessoais (Regulamento (UE) 2016/679) para os vários organismos.

4.8. Capítulo VIII – Disposições finais

- Vários Estados-Membros consideraram que o mecanismo de *sanções*, nomeadamente as diversas referências cruzadas a diferentes organismos nacionais de execução, é confuso e circular.

- No que se refere aos *atos delegados*, a ampla atribuição de poderes à Comissão não foi apoiada por uma série de Estados-Membros.

- No que respeita à *data de aplicação* do regulamento, é evidente que a sua entrada em vigor quase imediata não deixa tempo suficiente para adaptar os sistemas nacionais. Vários Estados-Membros consideraram que era absolutamente indispensável prever um período de aplicação progressiva mais prolongado, por exemplo de dois anos.

4.9. Anexos

- No que respeita ao *Anexo II*, as referências à Lei Europeia da Acessibilidade foram amplamente rejeitadas por um grande número de Estados-Membros. As opiniões sobre o papel dos vendedores de bilhetes divergem, o que exige uma análise mais aprofundada.

- O *Anexo III* foi considerado intrincado, sendo visto como um encargo burocrático sem apresentar um claro valor acrescentado, e exige uma análise crítica.

Um número considerável de Estados-Membros insistiu na necessidade de explicar melhor e melhorar as disposições do projeto de regulamento, nomeadamente a fim de melhorar a sua articulação com os objetivos da proposta.

5. CONCLUSÕES

A Presidência conclui que a primeira análise da proposta relativa aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários constituirá uma boa base para os trabalhos futuros sobre o texto. Os Estados-Membros salientaram um número substancial de questões que exigem maior atenção. Estas questões vão desde opções políticas fundamentais até numerosas consequências práticas para as partes interessadas tanto públicas como privadas, bem como para os passageiros. Afigura-se igualmente necessário proceder a uma série de alinhamentos técnicos de redação e às alterações correspondentes.

A Presidência búlgara considera que a elaboração de um compromisso satisfatório sobre a proposta exigiria um nível de recursos de negociação que não estão atualmente disponíveis devido a outras prioridades políticas. Esse trabalho terá de ser levado a cabo muito provavelmente durante as futuras presidências.