COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.12.2021
COM(2021) 832 final

2021/0437 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) 2020/1429 no que respeita à duração do período de referência para imposição de medidas temporárias relativas à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária

(Texto relevante para efeitos do EEE)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

O setor ferroviário tem uma importância estratégica para a União Europeia. Contribui vitalmente para o emprego e para a economia global da UE, empregando diretamente mais de 900 000 pessoas, cerca de 500 000 em empresas ferroviárias e aproximadamente 400 000 através de gestores de infraestruturas (até ao final de 2018)[1].

O transporte ferroviário é crucial para a estratégia da UE destinada a promover um setor dos transportes mais sustentável, a coesão económica e social e a conectividade a nível nacional e entre os Estados-Membros. O transporte ferroviário contribui de forma significativa para o leque de transportes da UE, proporcionando uma mobilidade limpa e um elevado nível de eficiência. Como tal, o transporte ferroviário é crucial para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico devido ao seu valor enquanto modo de transporte mais sustentável e respeitador do ambiente.

Em 2018, foram transportados nas ferrovias europeias cerca de 1,6 mil milhões de toneladas de mercadorias e 7,1 mil milhões de passageiros. Até ao mesmo ano, os volumes de tráfego de passageiros na UE tinham atingido os 400 mil milhões de passageiros-quilómetro, de um total de cerca de cinco biliões de passageiros-quilómetro de transporte terrestre. O tráfego ferroviário de passageiros é sobretudo nacional, tendo apenas 7 % constituído transporte transfronteiras em 2018[2].

Em 2018[3], os volumes de tráfego de mercadorias na UE tinham atingido os 435 mil milhões de toneladas-quilómetro, de um total de 2,3 biliões de toneladas-quilómetro de transporte terrestre. Cerca de metade do total de transporte ferroviário de mercadorias é transfronteiras. Este facto confere ao transporte ferroviário de mercadorias uma forte dimensão europeia.

Desde o início de 2020, o surto de COVID-19 tem tido um impacto significativo no transporte ferroviário na União. O transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias diminuiu devido às restrições da mobilidade e à consequente diminuição da procura de transporte. Durante o primeiro período da pandemia, na primavera de 2020, os operadores ferroviários pararam a maior parte dos comboios internacionais de passageiros. Os número de passageiros no transporte ferroviário diminuiu até 90 % durante a primeira vaga da pandemia, em comparação com o ano anterior. Alguns operadores, em especial os novos operadores, tiveram de cessar as suas atividades, enquanto os operadores de transporte ferroviário de mercadorias comunicaram uma diminuição acentuada nos volumes transportados, uma vez que muitos setores abrandaram ou mesmo cessaram a respetiva produção devido ao impacto da pandemia. Durante o verão de 2020, os níveis da procura e

---

1 Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o Sétimo relatório de acompanhamento da evolução do mercado ferroviário em conformidade com o artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2021) 5 final].

2 Idem.

3 Idem.

dos volumes de transporte mantiveram-se baixos, tanto para o transporte de passageiros como de mercadorias.

Uma segunda vaga da pandemia, no outono de 2020, obrigou muitos países a tomar novas medidas restritivas no que diz respeito à mobilidade dos cidadãos. A terceira vaga da pandemia dificultou a rápida recuperação do tráfego ferroviário, em especial no que se refere aos serviços de transporte ferroviário de passageiros. Em outubro e novembro de 2020, os Estados-Membros impuseram novas restrições à mobilidade, que eliminaram apenas parcial e gradualmente durante 2021. O número de passageiros ainda não regressou aos níveis anteriores à pandemia e o tempo necessário para recuperar para os níveis anteriores à pandemia pode ser mais prolongado do que o previsto, em especial no que se refere ao tráfego comercial de passageiros. Por conseguinte, o impacto da pandemia no setor dos transportes continua a ser significativo. A emergência da variante ómicron, a nova variante extremamente contagiosa da COVID-19, no outono de 2021, com características ainda desconhecidas em comparação com as anteriores variantes, está a suscitar preocupações relativamente a uma quarta vaga da pandemia e a medidas de confinamento mais rigorosas.

Em 7 de outubro de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de COVID-19[4]. O objetivo do regulamento era permitir que as partes interessadas do setor ferroviário enfrentassem melhor as consequências financeiras da pandemia de COVID-19 e responder à sua necessidade urgente de liquidez, através da redução, da isenção e do diferimento das taxas de utilização do pacote mínimo de acesso e do acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço.

Estas medidas de apoio aplicavam-se às taxas devidas durante todo o período de referência estabelecido no artigo 1.º do regulamento, isto é, entre 1 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020 («período de referência»). O âmbito de aplicação foi limitado a esse período, a fim de assegurar que as medidas se aplicariam apenas enquanto estritamente necessárias.

O artigo 5.º do Regulamento (UE) 2020/1429 habilita a Comissão, com base em dados fornecidos pelos gestores de infraestrutura que mostrem reduções do tráfego ferroviário comprovadamente ligadas ao surto de COVID-19, a prorrogar o período de referência por um período de até seis, meses por meio de atos delegados. O período de referência podia ser prorrogado até 14 de abril de 2022.

A Comissão exerceu essa delegação de poderes duas vezes[5] e prorrogou o período de referência até 31 de dezembro de 2021. O poder de adotar atos delegados para prorrogar o período de referência foi conferido à Comissão por um período de um ano a contar de 13 de outubro de 2020, tendo agora expirado.

---

4 *JO L 333 de 12.10.2020, p. 1.*

5 Regulamento Delegado (UE) 2020/2180 da Comissão, de 18 de dezembro de 2020, que prorroga o período de referência do Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de COVID-19 (JO L 433 de 22.12.2020, p. 37); e Regulamento Delegado (UE) 2021/1061 da Comissão, de 28 de junho de 2021, que prorroga o período de referência do Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de COVID-19 (JO L 229 de 29.6.2020, p. 1).

Com base nos dados fornecidos à Comissão pelos gestores das infraestruturas ferroviárias da União relativos ao período até setembro de 2021, a pandemia afetou mais duramente o segmento dos serviços de passageiros e, em especial, os serviços comerciais de transporte de passageiros, com uma redução significativa da oferta em todos os Estados-Membros, oferta essa que ainda não voltou a atingir os níveis de 2019. O número de comboios de passageiros que circularam na rede a título de obrigação de serviço público («OSP») entre janeiro e setembro de 2021 é comparável ao referente ao mesmo período em 2019, enquanto em 2020 foi 7,8 % inferior em comparação com 2019. Contudo, o número de comboios comerciais de passageiros entre janeiro e setembro de 2021 era ainda 21,5 % inferior ao do mesmo período em 2019, mostrando que não houve recuperação em comparação com o mesmo período em 2020, quando foi 23,3 % inferior em comparação com 2019. O número de comboios de mercadorias que circularam na rede era ainda 2,5 % inferior ao registado no período correspondente, em 2019. Constatam-se tendências semelhantes quando o tráfego é expresso em comboios-quilómetro. Entre janeiro e setembro de 2021, os serviços de transporte de passageiros no âmbito de OSP expressos em comboios-quilómetro foram 5,2 % inferiores ao valor registado no mesmo período em 2019. Em 2021, os serviços comerciais de transporte de passageiros expressos em comboios-quilómetro mantiveram-se 25,6 % inferiores ao valor registado no mesmo período em 2019, em consonância com o nível (baixo) atingido já em 2020. O valor comboios-quilómetro registado pelos comboios de mercadorias que circularam na rede mostrou alguns sinais de recuperação, mas permaneceu 2,6 % inferior, entre janeiro e setembro de 2021, ao valor registado no mesmo período em 2019. Assim sendo, a redução do nível de tráfego ferroviário resultante do impacto da pandemia de COVID-19 mantém-se.

Por conseguinte, é necessário alterar o Regulamento (UE) 2020/1429, a fim de prorrogar novamente o período de referência.

Uma vez que a pandemia ainda não terminou e que persiste um certo nível de imprevisibilidade da evolução futura, é igualmente necessário delegar na Comissão o poder de prorrogar ainda mais, cada vez por um período máximo de seis meses, o período acima referido, em continuidade com o quadro jurídico existente.

Propõe-se, por conseguinte, prorrogar o período de referência até 30 de junho de 2022 e habilitar a Comissão a adotar atos delegados para prorrogar esse período até 31 de dezembro de 2023. Propõe-se igualmente que a delegação de poderes termine na mesma data, ou seja, 31 de dezembro de 2023. Todas as outras disposições do atual regulamento devem permanecer inalteradas.

Em razão do caráter imprevisível da evolução do surto de COVID-19, e, nomeadamente, dada a súbita emergência de novas variantes preocupantes, foi impossível adotar atempadamente medidas pertinentes. O Regulamento (UE) 2020/1429 exige que a Comissão baseie a decisão numa eventual prorrogação do período de referência nos dados que os gestores de infraestrutura deviam fornecer uma vez decorrida metade da prorrogação do período de referência. A Comissão não estava em condições de adotar uma nova prorrogação do período de referência antes do termo dos poderes delegados, uma vez que os dados necessários não se encontravam ainda disponíveis nessa altura.

A fim de evitar lacunas na aplicação das medidas após 31 de dezembro de 2021 (fim do atual período de referência), o presente regulamento deve abranger igualmente o período anterior à sua entrada em vigor. Dada a natureza das medidas previstas no presente regulamento, a aplicação retroativa não constitui uma violação das expectativas legítimas das pessoas interessadas.

- **Coerência com as disposições existentes no mesmo domínio setorial**

A atual proposta visa assegurar a prorrogação e a continuidade das atuais medidas extraordinárias que foram adotadas para atenuar os efeitos do surto de COVID-19 no transporte ferroviário e manter a integridade do espaço ferroviário europeu único. Essas medidas complementam e têm em conta o quadro jurídico estabelecido ao abrigo da Diretiva 2012/34/UE.

- **Coerência com as outras políticas da União**

O funcionamento eficaz do espaço ferroviário europeu único depende do desempenho económico dos vários intervenientes no mercado e da salvaguarda dos resultados já alcançados em matéria de independência da gestão dos gestores de infraestrutura e das empresas ferroviárias, de transparência das disposições relativas à tarifação e ao acesso à rede, de não discriminação e igualdade de tratamento na atribuição dos canais horários e nos regimes de tarifação, assim como de abertura do mercado. As consequências económicas negativas do surto de COVID-19 para as partes interessadas do mercado ferroviário pode perigar a sua viabilidade financeira e, possivelmente, ter graves efeitos negativos no funcionamento do sistema de transportes, o que afetaria negativamente a economia em geral. Os dados sobre os volumes recolhidos junto dos gestores de infraestruturas da UE relativos a março de 2020 até setembro de 2021 mostram claramente que o impacto da pandemia sobre o tráfego ferroviário ainda não terminou e que a recuperação tem sido frágil. Por conseguinte, a proposta de regulamento de alteração pretende continuar a abordar os efeitos persistentes no setor. Tal estaria também em consonância com a prorrogação da validade de outras medidas destinadas a ajudar os Estados-Membros e as empresas e os cidadãos da UE a fazer face ao impacto negativo da pandemia. Em 18 de novembro de 2021, por exemplo, a Comissão prorrogou o Quadro Temporário relativo aos Auxílios Estatais[6] até 30 de junho de 2022, permitindo que os Estados-Membros, sempre que necessário, prossigam os seus regimes de apoio e garantam que as empresas ainda afetadas pela crise não sejam subitamente afastadas do apoio financeiro necessário.

[6] Comunicação da Comissão — Sexta alteração ao quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 e alteração ao anexo da Comunicação da Comissão aos Estados-Membros sobre a aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao seguro de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo (2021/C 473/01) (JO C 473 de 24.11.2021, p. 1)

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A presente iniciativa baseia-se no artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que constitui igualmente a base jurídica do Regulamento (UE) 2020/1429.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

Os objetivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros pelo motivo a seguir indicado: As taxas de acesso às vias são amplamente regulamentadas a nível da UE e, por conseguinte, os Estados-Membros não podem desviar-se das regras da União, a não ser em caso de legislação europeia específica. A Diretiva 2012/34/UE não permite que os Estados-Membros, no contexto do surto de COVID-19, reajam aos impactos imprevisíveis para o transporte ferroviário, nomeadamente adaptando as regras em matéria de tarifação e de atribuição de capacidade. Tal só foi autorizado, a título excecional e dentro de certos limites, pelo Regulamento (UE) 2020/1429. Além disso, nos termos desse regulamento, cabe aos Estados-Membros decidir se aplicam as medidas previstas, tendo igualmente em conta os meios ao seu dispor em termos de financiamento público. Por conseguinte, a proposta de prorrogação da aplicação das medidas previstas no Regulamento (UE) 2020/1429 está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

• Proporcionalidade

A proposta não vai além do necessário para alcançar o objetivo de atenuar o impacto do atual surto de COVID-19 através da prorrogação por tempo limitado das derrogações específicas previstas à Diretiva 2012/34/UE e permitidas ao abrigo do Regulamento (UE) 2020/1429. Por conseguinte, a medida proposta é proporcionada. A prorrogação do período de referência é coerente com as prorrogações anteriores e reflete as conclusões que podem ser retiradas dos dados atualmente disponíveis. Propõe-se igualmente alargar no tempo a atribuição de poderes à Comissão para prolongar o período de referência, a fim de ter em conta a evolução futura da pandemia.

• Escolha do instrumento

Uma vez que se trata de uma proposta de alteração de um regulamento em vigor, deve ser utilizado o mesmo instrumento.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

• Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente

Trata-se de uma medida urgente exigida pela natureza imprevisível da pandemia de COVID-19.

• Consultas das partes interessadas

Dada a urgência da questão, não foi realizada uma consulta formal às partes interessadas. No entanto, tanto as autoridades dos Estados-Membros como as partes interessadas instaram a Comissão a prorrogar o Regulamento (UE) 2020/1429.

Em particular, as associações do setor ferroviário que representam as empresas ferroviárias contactaram repetidamente a Comissão para solicitar a prorrogação das medidas. Além disso, os Estados-Membros e os gestores de infraestrutura já adotaram tais medidas.

Dada a falta de disposições de emergência adequadas na Diretiva 2012/34/UE e os efeitos persistentes da pandemia no setor ferroviário, é necessário alargar a eventual aplicação das atuais medidas.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Tal como se explicou, a recolha de conhecimentos com o grau de pormenor habitual não foi possível devido à urgência da situação. No entanto, a Comissão baseou-se na experiência adquirida através dos seus contactos com os Estados-Membros e as partes interessadas do setor ferroviário e da monitorização constante dos volumes de tráfego ferroviário através dos contributos fornecidos pelos gestores de infraestrutura nos últimos dois anos.

- **Avaliação de impacto**

Dada a urgência da situação, não foi realizada uma avaliação de impacto.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

Não aplicável.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Não aplicável.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A medida não inclui quaisquer mecanismos específicos de acompanhamento ou de prestação de informações. Contudo, a Comissão deve acompanhar a evolução do surto de COVID-19 e o seu impacto no espaço ferroviário europeu único e, se necessário, ser habilitada a adotar um ato delegado para prorrogar os prazos abrangidos por esta medida.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Nenhuns.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O artigo 1.º da proposta de regulamento altera os artigos 1.º, 5.º, n.º 2, e 6.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2020/1429, prorrogando o período de referência, a sua prorrogação máxima e a duração da habilitação da Comissão a este respeito.

O artigo 2.º prevê a aplicação do regulamento proposto a partir de 1 de janeiro de 2022.

2021/0437 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) 2020/1429 no que respeita à duração do período de referência para imposição de medidas temporárias relativas à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 91.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu[7],

Após consulta do Comité das Regiões,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário[8],

Considerando o seguinte:

(1) A pandemia de COVID-19 conduziu a uma quebra acentuada do tráfego ferroviário, devido a uma queda significativa da procura. Tal situação tem um grave impacto nas empresas ferroviárias.

(2) Estas circunstâncias estão fora do controlo das empresas ferroviárias, que continuam a enfrentar consideráveis problemas de liquidez, perdas importantes e, nalguns casos, correm o risco de insolvência.

(3) Por forma a inverter os efeitos económicos negativos da pandemia de COVID-19 e apoiar as empresas ferroviárias, o Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho[9] deu aos Estados-Membros a possibilidade de autorizarem os gestores de infraestrutura a reduzir, isentar ou diferir as taxas de acesso à infraestrutura ferroviária. Esta possibilidade tinha sido concedida por um período de referência de 1 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2020, tendo sido prorrogada pelo Regulamento Delegado (UE) 2020/2180 da Comissão[10] até 31 de dezembro de 2021. A Comissão já não tem competência para prorrogar este período de referência.

---

7 Parecer de [a atualizar na versão final pelo PE e pelo Conselho].

8 Posição do Parlamento Europeu de [a atualizar na versão final pelo PE e pelo Conselho] e decisão do Conselho de [a atualizar na versão final pelo PE e pelo Conselho].

9 Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de outubro de 2020, que estabelece medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de COVID-19 (JO L 333 de 12.10.2020, p. 1).

10 Regulamento Delegado (UE) 2020/1061 da Comissão, de 28 de junho de 2021 que prorroga o período de referência do Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece

(4) A pandemia de COVID-19 continua e a emergência de variantes muito contagiosas e imprevisíveis, como a variante ómicron, gera incerteza quanto ao futuro e aos riscos de novas medidas restritivas.

(5) O impacto negativo da pandemia de COVID-19 no tráfego ferroviário persiste e é possível que as empresas ferroviárias continuem a ser afetadas, dependendo da evolução futura da pandemia. Num esforço para responder às necessidades urgentes do setor, o período de referência do Regulamento (UE) 2020/1429 deve ser prorrogado até 30 de junho de 2022.

(6) A evolução imprevisível do surto de COVID-19, a emergência súbita de novas variantes e a necessidade de avaliar o seu impacto no setor ferroviário exigem uma resposta rápida e flexível a nível da legislação. A fim de evitar uma lacuna na resposta à situação atual, é conveniente assegurar a continuidade da aplicação das medidas após 31 de dezembro de 2021. Dada a natureza das medidas previstas no presente regulamento, a aplicação retroativa da referida prorrogação do período de referência não constituirá uma violação das expectativas legítimas das pessoas interessadas.

(7) A Comissão deverá analisar continuamente o impacto do surto de COVID-19 no setor ferroviário e, caso as condições adversas se mantenham, a União deverá estar em condições de, sem demora injustificada, prorrogar a vigência das medidas previstas no presente regulamento. A delegação de poderes conferida ao abrigo do Regulamento (UE) 2020/1429 deve ser prorrogada, nos mesmos termos, até 31 de dezembro de 2023.

(8) Atendendo a que o objetivo do presente regulamento, a saber, prorrogar a imposição de regras temporárias relativas à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária estabelecidas em resposta à situação urgente criada pelo surto de COVID-19, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, mas pode, devido à dimensão e aos efeitos da ação, ser mais bem alcançado ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE). Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar esse objetivo.

(9) Por conseguinte, o Regulamento (UE) 2020/1429 deve ser alterado em conformidade.

(10) A fim de permitir uma rápida aplicação das medidas previstas no presente regulamento, este deverá entrar em vigor com caráter de urgência no dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

Alterações do Regulamento (UE) 2020/1429

O Regulamento (UE) 2020/1429 é alterado do seguinte modo:

(1) No artigo 1.º, a segunda frase passa a ter a seguinte redação:

«O presente regulamento aplica-se à utilização da infraestrutura ferroviária para os serviços ferroviários nacionais e internacionais abrangidos por aquela diretiva,

---

medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de COVID-19 (JO L 229 de 29.6.2021, p. 1).

durante o período compreendido entre 1 de março de 2020 e 30 de junho de 2022 (a seguir designado "período de referência").»

(2) No artigo 5.º, n.º 2, a segunda frase passa a ter a seguinte redação:

«As alterações ao período de referência não podem ser superiores a seis meses e o período de referência deve cessar até 31 de dezembro de 2023.».

(3) No artigo 6.º, o n.º 2 passa a ter a seguinte redação:

«2. O poder de adotar atos delegados referido no artigo 5.º, n.º 2 é conferido à Comissão até 31 de dezembro de 2023.».

Artigo 2.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2022.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu	*Pelo Conselho*
O Presidente	*O Presidente*