

I

Quais os principais aspetos que marcam a política ferroviária da União Europeia?

(5 valores)

Tópicos de correção:

A política europeia dos transportes ferroviários visa a criação de um espaço ferroviário único, dando cumprimento ao artigo 100.º/1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A União visa recuperar a quota de mercado para o caminho de ferro, no transporte de passageiros e mercadorias, o que tem feito através de um programa de investimentos em infraestruturas ferroviárias, em políticas de incentivo à separação contabilística entre a infraestrutura e a operação de transporte. Com isto, pretende-se uma abertura do mercado estimulando, assim, a concorrência. Antes dos anos 90, verificava-se uma situação de ausência de concorrência.

O setor ferroviário foi aberto à concorrência, em 2001, tendo surgido três pacotes, denominados pacotes ferroviários, num espaço de dez anos, visando a prossecução desse objetivo. Em abril e dezembro de 2016 foi aprovado um quarto pacote, relativo, respetivamente ao pilar técnico e ao pilar de mercado, com vista a concluir o espaço ferroviário europeu único.

As diretivas de 1991 e 1995 definiram os pilares no que se refere à reestruturação do setor ferroviário. O objetivo pretendido de abertura do mercado no setor dos transportes ferroviários com vista a preservar a concorrência e a liberdade de prestação de serviços só pôde ser atingido através de uma harmonização das normas técnicas, administrativas e de segurança, indispensável para a interoperabilidade dos diferentes sistemas ferroviários nacionais. A isto se somou, ainda, uma preocupação com a proteção do ambiente e a defesa dos consumidores, que levou, igualmente, a uma harmonização, com vista a evitar distorções da concorrência e a facilitar o acesso de novas empresas. Estes objetivos foram prosseguidos com os quatro pacotes ferroviários já referidos.

Em 2012, a Diretiva n.º 2012/34/UE, de 21 de novembro, estabeleceu um espaço ferroviário europeu único. Esta Diretiva alterou e reformulou a Diretiva n.º 91/440/CE relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários; a Diretiva n.º 95/18/CE, do Conselho, relativa às licenças das empresas de transportes ferroviários, e

a Diretiva n.º 2001/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, e à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária. Deste modo, ficaram reunidos num só texto os princípios relativos ao desenvolvimento do setor ferroviário – mantendo-se a ideia central de separação entre a gestão da infraestrutura e a atividade de transporte (artigos. 4.º, 6.º e 7.º) –, ao licenciamento das empresas ferroviárias e às taxas de utilização da infraestrutura. Com esta Diretiva, o legislador comunitário pretendeu estimular a concorrência, através de uma maior transparência no que se refere às condições de acesso ao mercado e à separação das contas, bem como promover a independência e o reforço das entidades reguladoras nacionais. São, igualmente, estabelecidas em maior pormenor as condições de acesso à rede, aos serviços e as regras de cobrança de taxas. No que se refere à interoperabilidade do sistema ferroviário da União Europeia, releva, hoje, a Diretiva n.º 2016/797/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio, que procedeu à reformulação da Diretiva n.º 2008/57/UE, também do Parlamento Europeu e do Conselho. De acordo com a definição do artigo 2.º/2, “entende-se por «interoperabilidade»: a capacidade do sistema ferroviário para permitir a circulação segura e sem interrupção de comboios que cumpram os níveis de desempenho exigidos”. Ou seja, visa-se garantir a fluidez e segurança da ligação dos sistemas ferroviários dos Estados-Membros.

Com o objetivo de melhorar a segurança e a interoperabilidade do sistema ferroviário europeu, foi criada a Agência Ferroviária Europeia (AFE) pelo Regulamento n.º 881/2004, de 29 de abril, sendo substituída, no quarto pacote ferroviário, pela Autoridade Ferroviária da União Europeia (AFUE), através do Regulamento n.º 2016/796/UE, de 11 de maio, com o objetivo de contribuir para o funcionamento eficaz de um espaço ferroviário único europeu, garantindo um elevado nível de segurança e interoperabilidade ferroviárias e reforçando a competitividade dos caminhos-de-ferro. Para compreender a importância do papel da AFUE, impõe-se atender à Diretiva n.º 2016/798/UE, de 11 de maio, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à segurança ferroviária, que surge, igualmente, no contexto do quarto pacote ferroviário. Esta Diretiva procedeu à revogação da Diretiva n.º 2004/49/CE, que, segundo o considerando (2) da nova Diretiva “estabeleceu um quadro regulamentar comum de segurança ferroviária assente na harmonização das regras de segurança, da certificação

de segurança das empresas ferroviárias, das funções e atribuições das autoridades nacionais de segurança e da investigação de acidentes”.

II

Comente a seguinte afirmação: “No que se refere às causas de isenção da responsabilidade do transportador numa situação de atraso, o regime jurídico específico do Regulamento n.º 1371/2007/CE é bastante mais rigoroso do que o regime aplicável à luz das Regras CIV da COTIF”.

(3,75 valores)

Tópicos de correção

O Regulamento estabelece limites mínimos para esta compensação económica em caso de atraso, que dependem da sua extensão; por outro lado, tal compensação é calculada segundo uma percentagem do preço do bilhete. Ou seja, corresponde a 25% do preço do bilhete, em atrasos de 60 a 119 minutos, e de 50% desse preço, em atrasos iguais ou superiores a 120 minutos. (artigo 17.º/1).

Em matéria de isenção da responsabilidade em caso de atraso, o Regulamento prevê somente duas situações. Em primeiro lugar, as empresas ferroviárias podem estabelecer um limite mínimo abaixo do qual não serão pagas quaisquer atribuições, limite esse que não poderá exceder os € 4 (artigo 17.º/3). Em segundo lugar, o facto de o passageiro não ter direito a uma indemnização se for informado do atraso antes de comprar o bilhete (o que parece aceitável) ou se o atraso resultante da continuação da viagem num serviço diferente ou do reencaminhamento for inferior a 60 minutos (artigo 17.º/4)

Para além destas causas de isenção da responsabilidade do transportador em caso de atraso, as condições gerais de transporte não podem prever outras, v.g., por motivo de força maior, ou por uma das causas previstas no artigo 32.º/2 das Regras Uniformes CIV. Foi este o entendimento do TJUE num acórdão de 26 de setembro de 2013 (Caso C-509/11). O objetivo de proteção do consumidor aponta no sentido de uma interpretação restritiva das limitações à responsabilidade do transportador e no sentido da inadmissibilidade de aplicação analógica de tais limitações, contempladas noutros Regulamentos, como aquela que se encontra prevista no artigo 5.º/3 do Regulamento n.º 261/2004/CE. Neste sentido, aponta, igualmente, o artigo 6.º do Regulamento n.º

1371/2007/CE, que estabelece a natureza imperativa das obrigações, para com os passageiros, nele previstas. Por isso, se o legislador tivesse pretendido limitar a aplicabilidade do artigo 17.º com fundamento em força maior, isso teria sido indicado no texto do Regulamento.

Pelo contrário, nas Regras CIV, as causas de isenção de responsabilidade do transportador são bastante mais generosas, como se comprova facilmente pela análise do artigo 32.º, n.º 2.

III

Pronuncie-se sobre a articulação entre o Regulamento n.º 1371/2007/CE e as Regras CIV da COTIF, explicitando a natureza jurídica da compensação prevista no artigo 17.º do Regulamento em benefício do passageiro, numa situação de atraso.

(4 valores)

Tópicos de correção:

No seu Anexo I, o Regulamento n.º 1371/2007/CE recebe a maioria do regime resultante das Regras Uniformes CIV da COTIF. No entanto, para além da proteção que é conferida ao passageiro ferroviário nas referidas Regras, o Regulamento contempla uma proteção adicional nos artigos 15.º a 18.º. No caso de se verificar um atraso, se o passageiro não for reembolsado nos termos do artigo 16.º, poderá pedir uma compensação económica à empresa ferroviária, sem perder o direito ao transporte, conforme resulta do artigo 17.º. Apesar da terminologia utilizada pelo legislador comunitário, não estão em causa verdadeiras indemnizações, não se tratando, sequer, de situações de responsabilidade em sentido estrito, pretendendo-se somente estabelecer um sistema de garantias mínimas, tal como acontece no Regulamento n.º 261/2004/CE, em sede de transporte aéreo. Por isso, as sanções previstas para o não cumprimento das obrigações que decorrem dessas garantias não têm natureza jurídico-privada, mas meramente carácter administrativo, com uma função dissuasiva. Na verdade, o passageiro nem sequer tem de demonstrar a existência de um dano, para poder beneficiar das atribuições pecuniárias previstas, resultando esta opção do legislador comunitário de uma preocupação com a garantia dos direitos dos passageiros, vistos como consumidores no domínio dos transportes. No

fundo, entende-se que a aplicação das regras gerais relativas ao incumprimento, nos casos frequentes de atraso ou supressão do transporte, não conferiria uma tutela adequada ao passageiro; por isso, o legislador recorre a um duplo critério, optando pela consagração de uma disciplina específica ao lado da disciplina geral sobre o incumprimento.

IV

Comente a seguinte afirmação: “No transporte ferroviário, em caso de morte do passageiro, de acordo com as Regras Uniformes CIV, da COTIF, existem limites à responsabilidade do transportador, cuja existência é discutível. No entanto, a lei nacional terá um papel importante a desempenhar na determinação dessa responsabilidade e do seu alcance”.

(3,75valores)

Tópicos de correção:

A afirmação está, no essencial, correta. As Regras Uniformes CIV não estabelecem um limite ressarcitório em caso de morte ou ferimento, mas estabelecem, no artigo 30.º/2, um limite mínimo de 175.000 unidades de conta, quando o direito nacional prevê um limite menor. Este limite aplica-se somente ao conjunto das indemnizações a pagar por virtude de danos patrimoniais causados às pessoas que eram sustentadas pelo passageiro, devido a uma obrigação de alimentos, se este falecer, bem como devido à sua incapacidade total ou parcial para o trabalho ou a um acréscimo das necessidades do passageiro. Na realidade, as indemnizações previstas no artigo 27.º, e 28.º por remissão, em caso de morte reportam-se unicamente a danos patrimoniais. Mesmo os danos causados à integridade física e psíquica do passageiro, são os danos patrimoniais resultantes de danos físicos ou psíquicos e não estes em si mesmos. De todo o modo, do limite referido, ficam excluídas as despesas necessárias consecutivas ao óbito, como as do transporte do corpo e do funeral. Tenha-se em atenção que o artigo. 30.º/2 se reporta às “indemnizações a pagar em virtude do n.º 1”, e o artigo. 30.º/1 somente se refere aos artigos. 27.º/2 e 28.º/b). A unidade de conta prevista nos diversos apêndices à COTIF (que incluem as Regras CIV) é o Direito de Saque Especial, conforme definido pelo Fundo Monetário Internacional (artigo 9.º COTIF). Se o direito nacional não contemplar

qualquer limite, o limite ressarcitório previsto nas Regras CIV também não será aplicado. Por este último aspeto se vê que a importância da lei nacional na determinação do alcance da responsabilidade do transportador ferroviário, em caso de morte do passageiro. Por outro lado, o artigo 29.º CIV estabelece que será a lei nacional a determinar se, e em que medida, o transportador deve indemnizar danos corporais além dos previstos no artigo 27.º e 28.º. Embora não seja inteiramente clara, a expressão “danos corporais” reporta-se aos danos não patrimoniais, nomeadamente, os sofridos por familiares da vítima, o que se retira claramente de uma contraposição com a versão do preceito anterior a 1999, entendendo-se que o espírito do preceito continua a ser o mesmo.

V

Comente a seguinte afirmação: “O transportador nunca responde pelos danos causados aos volumes de mão do passageiro, que tem o dever de os guardar e vigiar”.

(3,75 valores)

Tópicos de correção

A afirmação está incorreta.

O artigo 12.º/1 CIV permite aos passageiros levar consigo objetos fáceis de transportar, designados como “volumes de mão”, acrescentando ainda que o mesmo poderá levar objetos que causem transtorno (v.g. bicicletas e pranchas de windsurf) nos termos das condições específicas constantes das condições gerais de transporte. Pelo contrário, serão excluídos do transporte objetos ou animais que possam importunar os passageiros ou causar danos. Verifica-se, por isso, que o conceito de “volumes de mão” é utilizado de uma forma ampla do que aquela que é comumente utilizada, englobando, igualmente, os referidos objetos que causem transtorno.

Resulta do artigo 33.º/1 CIV, que, em caso de morte e de ferimento de passageiros, o transportador também responde pelo prejuízo resultante da perda total ou parcial ou da avaria dos objetos que o passageiro use ou transporte consigo como volumes de mão. Está, assim, incorreta a afirmação de que transportador nunca responderá pela perda dos volumes de mão e animais que o passageiro transporta, porque incumbe ao passageiro o dever de os guardar e vigiar, nos termos do artigo 15.º. Neste caso, será

igualmente aplicável o artigo 26.º CIV por remissão, o que significa que terá de se tratar de um dano por motivo de acidente relacionado com a exploração ferroviária, ocorrido durante a permanência do passageiro nos veículos ferroviários, à entrada para, ou à saída dos mesmos (artigo 26.º/1). Por outro lado, a remissão abrange, igualmente, todas as causas de isenção da responsabilidade do transportador, contempladas no artigo 26.º/2 e anteriormente analisadas. Trata-se, mais uma vez, de uma responsabilidade objetiva do transportador, ainda que mitigada. Neste caso, existe um limite ressarcitório de 1.400 unidades de conta (Direito de Saque Especial), por cada passageiro.

Fora da situação referida, resulta do artigo 33.º, n.º 2, que o transportador só é responsável pelo prejuízo resultante da perda total ou parcial ou da avaria de objetos, volumes de mão ou animais, cuja guarda incumbia ao passageiro nos termos do artigo 15.º, se esse prejuízo tiver sido causado por uma falta do transportador. Nesta situação não se aplica o limite de responsabilidade resultante do artigo 34.º.