

Relatório Especial

Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-V
Introdução	01-06
Rede transeuropeia de transportes (RTE-T): construção de uma rede principal até 2030	01-03
Gestão e financiamento das infraestruturas emblemáticas de transportes a nível da UE	04-06
Âmbito e método da auditoria	07-15
Observações	16-78
É pouco provável que a rede principal esteja a funcionar em plena capacidade em 2030 e a Comissão dispõe apenas de instrumentos limitados para assegurar que esta data é cumprida	16-26
É pouco provável que seis das oito IET selecionadas, com as suas infraestruturas de ligação, estejam em condições de funcionar em plena capacidade em 2030	16-19
A Comissão ainda não utilizou todos os seus instrumentos jurídicos limitados para reagir	20-26
O processo de planeamento destes investimentos de milhares de milhões de euros necessita de melhorias	27-44
As previsões de tráfego podem ser demasiado otimistas e metade delas não são bem coordenadas	27-30
As insuficiências no processo de análise de custo-benefício prejudicam a qualidade do processo de tomada de decisões	31-38
Em algumas IET, o envolvimento das partes interessadas contribuiu para garantir a aceitação	39-44
Baixa eficiência na execução das IET	45-60
A execução das IET duplica esforços, é ineficiente e carece de uma visão de conjunto	45-48
A construção de IET acarreta aumentos de custos e, frequentemente, elevados níveis de burocracia a nível nacional	49-52
Atrasos muito grandes põem em risco a eficiência do cofinanciamento da UE	53-60

Há insuficiências na supervisão da Comissão quanto à conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros, mas existe um instrumento que poderia ser aproveitado para melhorar o desempenho 61-78

A supervisão da Comissão é distante e o cofinanciamento da UE a projetos está apenas associado aos resultados 61-66

A Comissão não avaliou de forma crítica a sustentabilidade a longo prazo e os custos das IET 67-74

Um instrumento em que se basear para futuros investimentos: a decisão de execução 75-78

Conclusões e recomendações 79-89

Anexos

Anexo I – Visão geral das IET selecionadas

Anexo II – Indicadores-chave de desempenho da evolução dos prazos de conclusão das IET

Anexo III – Indicadores-chave de desempenho da evolução dos custos de construção das IET

Anexo IV – Visão geral das ações subjacentes auditadas e respetivas informações (valores em milhões de euros)

Anexo V – Síntese dos atrasos de execução das ações selecionadas

Anexo VI – Visão geral das alterações nas dotações iniciais das 17 ações auditadas (valores em milhões de euros)

Siglas, acrónimos e glossário

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I Os megaprojetos de transportes cofinanciados pela UE são grandes projetos com uma dimensão transfronteiriça, designados no presente relatório por "infraestruturas emblemáticas de transportes" (IET). Trata-se de ligações essenciais pertinentes para a conclusão da rede de transportes da UE. Cada uma destas IET tem custos superiores a mil milhões de euros e prevê-se que proporcione benefícios socioeconómicos.

Desde 2013, o plano da UE é ter concluída a sua rede principal de transportes em 2030. O Tratado atribui aos Estados-Membros a responsabilidade de executarem os projetos da rede de transportes. A UE está a contribuir para o desenvolvimento da rede transeuropeia, determinando e apoiando os projetos de interesse comum.

O apoio da UE aos diferentes elementos das IET ajuda os Estados-Membros na concretização destes objetivos, criando simultaneamente valor acrescentado da União.

II O Tribunal avaliou se a Comissão Europeia assegurou o bom planeamento e a eficiência das IET transfronteiriças cofinanciadas pela UE na rede principal de transportes da União. Para o efeito, analisou se a Comissão garantiu que os processos utilizados nos Estados-Membros para concretizar as IET farão com que os corredores da rede principal estejam concluídos e em funcionamento até 2030, se o planeamento das IET é de boa qualidade, sólido e transparente, se a sua execução é eficiente e se a Comissão supervisiona adequadamente os investimentos cofinanciados pela União em ações integradas nas IET.

III O Tribunal selecionou oito IET com impacto transfronteiriço em sete dos nove corredores da rede principal. A auditoria abrangeu 13 Estados-Membros, abarcando infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, vias navegáveis e combinações de infraestruturas tanto ferroviárias e rodoviárias como marítimas e ferroviárias. O custo total das oito IET selecionadas ascendeu a 54,0 mil milhões de euros, tendo-lhes sido atribuído, até à data, um montante de cofinanciamento da UE de 7,5 mil milhões de euros, dos quais 3,4 mil milhões de euros já foram desembolsados. O Tribunal auditou igualmente 17 ações subjacentes que fazem parte destas IET.

IV De um modo geral, as observações do Tribunal são as que em seguida se enunciam.

- É provável que, até 2030, seis das oito IET analisadas, incluindo as linhas de acesso, não estejam a funcionar em plena capacidade, contrariamente ao previsto em 2013. Por conseguinte, uma vez que as IET e as suas linhas de acesso são ligações essenciais nos corredores da rede principal, é também pouco provável que a conectividade da rede principal de transportes da UE alcance a plena capacidade até 2030, o que implica que nem a rede de transportes da União nem os efeitos de rede previstos se concretizarão até esta data. Além disso, nem todas as IET ferroviárias irão cumprir até 2030 os requisitos mínimos do Regulamento RTE-T relativos ao transporte ferroviário de mercadorias.

Os Estados-Membros têm diferentes prioridades nacionais, que podem ou não coincidir com os investimentos necessários nos corredores transnacionais da UE, tendo também procedimentos distintos para a realização de obras e diferentes velocidades de execução. O apoio e a oposição às IET variam muito e as prioridades políticas podem alterar-se ao longo do tempo. A Comissão é responsável pela boa gestão financeira do cofinanciamento da UE destinado a apoiar a construção das IET. Para supervisionar a conclusão atempada da rede pelos Estados-Membros, dispõe de instrumentos jurídicos limitados para fazer cumprir as prioridades estabelecidas pela UE. No entanto, ainda não os utilizou a não ser para adotar alguns atos de execução, mesmo sabendo-se já que é pouco provável que determinados corredores estejam a funcionar em plena capacidade até 2030. Os atrasos na construção e entrada em funcionamento das IET põem em causa o bom funcionamento de cinco dos nove corredores da RTE-T.

- O Tribunal constatou que é necessário melhorar o planeamento de alguns elementos essenciais das oito IET analisadas. Além disso, existe o risco de as previsões de tráfego serem demasiado otimistas e metade delas não são bem coordenadas. Nas IET Lyon-Turim e Sena-Escalda, as anteriores previsões para o tráfego de mercadorias são muito mais elevadas do que os níveis de tráfego atuais. No caso do túnel de base do Brenner, os três Estados-Membros ainda não realizaram um estudo de tráfego harmonizado e questionaram os dados e métodos uns dos outros, enquanto a Comissão não realizou a sua própria análise das necessidades de forma independente.

São realizadas análises de custo-benefício para as partes constituintes das IET. No entanto, não foram utilizadas adequadamente como instrumento de tomada de decisões ao nível global da IET em nenhuma das oito que constavam da amostra do Tribunal. Não foi realizada qualquer análise de custo-benefício que abrangesse

todos os trabalhos propostos para cada IET na sua globalidade antes de conceder o cofinanciamento da UE. Em termos de envolvimento das partes interessadas, o Tribunal constatou algumas boas práticas, mas também situações em que poderia ter havido uma melhor inclusão dessas partes. A Comissão não tem visibilidade suficiente neste processo para promover o valor acrescentado da UE nas IET.

- A execução das IET não é eficiente. O tempo médio de construção das oito IET selecionadas é de 15 anos. A prática de cofinanciamento de pequenas partes destas infraestruturas, em concorrência artificial com outros projetos não integrados em IET, é ineficiente e leva à duplicação de esforços e ao risco de se perder a visão global. Ao mesmo tempo, a Comissão não dispõe de centros de competências que orientem os promotores de projetos de modo a aumentar a eficiência e a eficácia do cofinanciamento da UE às IET.

Nas oito IET, as alterações na conceção e no âmbito ocorridas ao longo do tempo conduziram, até à data, a aumentos de custos de 17,3 mil milhões de euros (ou 47%) da estimativa inicial. Além disso, existem elevados níveis de burocracia. Para os 582 km da autoestrada A1, na Roménia, é necessária uma licença de construção por cada 7 km e uma autorização ambiental por cada 26 km.

Verificaram-se atrasos muito grandes: nas partes principais das IET e sem ter em conta o tempo necessário à infraestrutura de ligação, o atraso médio na entrada em funcionamento é de 11 anos. Esta situação tem consequências significativas para a segurança e põe em risco a eficiência do cofinanciamento da UE. O Tribunal constatou também que 1,4 mil milhões de euros em cofinanciamento da UE foram já retirados às dotações iniciais de 17 ações auditadas.

- A supervisão da Comissão quanto à conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros é distante. Com vista a supervisionar os progressos, a Comissão recorre a um sistema de informação para coordenar e apoiar a política e conta com a ajuda dos coordenadores europeus, que carecem de recursos e de poderes que lhes permitam exercer uma supervisão eficaz. No âmbito da gestão partilhada, em que a responsabilidade principal pela execução incumbe à autoridade de gestão competente, o Tribunal constatou situações de utilização ineficiente de um total de 12,4 milhões de euros em fundos da UE e o desperdício de 3,7 milhões de euros em cofinanciamento da UE na autoestrada A1, na Roménia.

A Comissão continua a associar o cofinanciamento da UE a projetos exclusivamente às realizações, não recolhendo informações sobre os resultados e o grau de êxito dos investimentos a nível das IET (ou seja, se estas atingirão os resultados esperados e quando). Não existem procedimentos específicos de

recolha de dados para avaliar de forma independente se as especificações de construção são adequadas aos níveis de tráfego potenciais das IET antes de o cofinanciamento da UE ser autorizado. No caso da *Rail Baltica*, a análise do Tribunal sugere que a sustentabilidade económica da linha ferroviária de alta velocidade mista pode estar em risco, mesmo para a ligação completa até Varsóvia. Relativamente à ligação do Estreito de Fehmarn, a Comissão não fez uma avaliação crítica do custo muito elevado da linha de acesso alemã à linha ferroviária de alta velocidade proposta entre Copenhaga e Hamburgo, que poderá vir a custar 46 milhões de euros por quilómetro. Nestes termos, a relação custo-eficácia da modernização da linha de acesso reduz-se consideravelmente. O troço desta linha ferroviária que passa na ligação fixa do Estreito de Fehmarn será utilizado por apenas 1 milhão de passageiros por ano em cada sentido, o que é manifestamente pouco para que seja economicamente sustentável.

A Comissão começou recentemente a utilizar as decisões de execução, o que constitui um passo em frente para supervisionar mais de perto a conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros ao concretizarem as IET. Porém, estas decisões ainda não contêm regras claras sobre as responsabilidades de todas as partes, incluindo a Comissão. Além disso, apresentam insuficiências em termos do tratamento de todas as questões de importância crítica, não têm em consideração os resultados esperados nem exigem a realização de uma avaliação *ex post* para se retirar ensinamentos das experiências anteriores.

V Para apoiar a boa gestão financeira ao conceder cofinanciamento da UE às IET, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

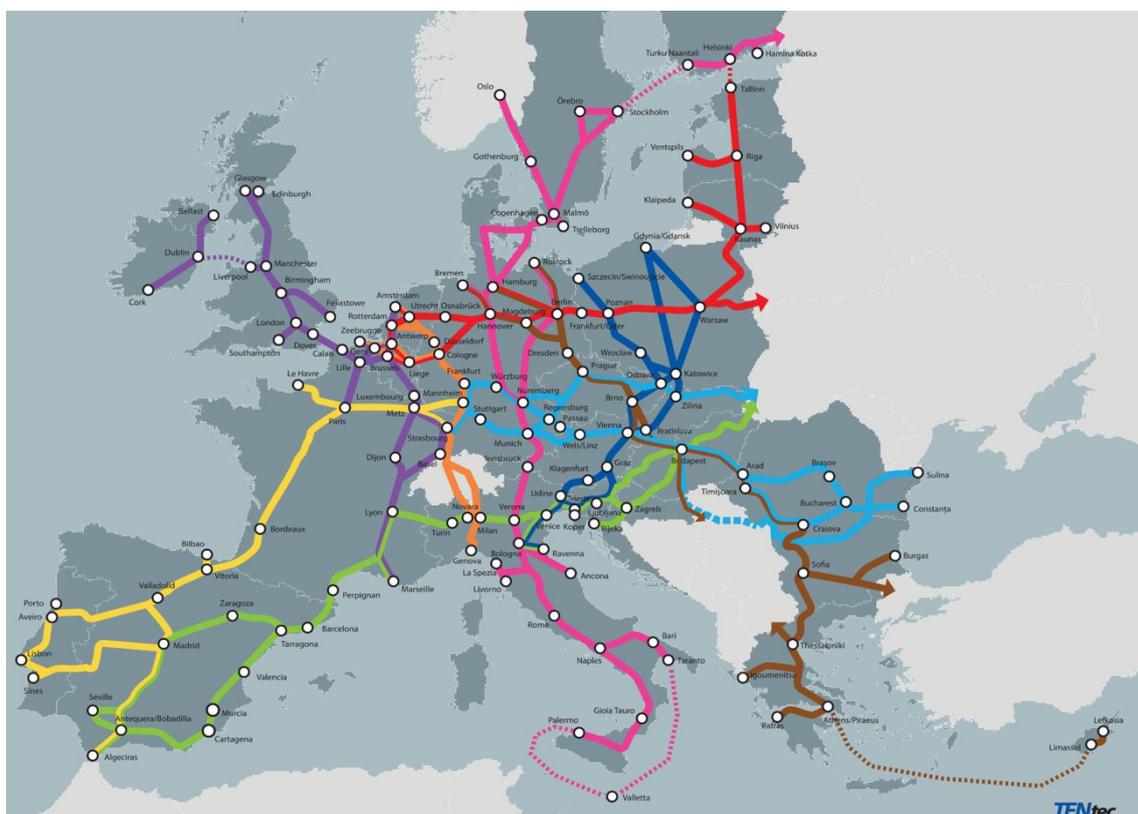
- a) rever e aplicar os instrumentos atuais para fazer cumprir o planeamento a longo prazo;
- b) exigir uma análise de melhor qualidade antes de decidir conceder cofinanciamento da UE a megaprojetos (semelhantes às IET);
- c) reforçar as suas práticas de gestão quanto ao cofinanciamento da UE às ações que fazem parte de megaprojetos (semelhantes às IET);
- d) continuar a desenvolver o instrumento das decisões de execução, propondo uma decisão para cada IET transfronteiriça, e reforçar o papel dos coordenadores europeus.

Introdução

Rede transeuropeia de transportes (RTE-T): construção de uma rede principal até 2030

01 A política comum de transportes da UE, inscrita no Tratado de Roma (1957), foi estabelecida para criar um espaço comum de transportes em toda a Europa. Desde 2013, o seu objetivo operacional prioritário é construir uma "rede principal" até 2030 e uma "rede global" até 2050. A rede principal é composta por nove corredores (ver *imagem 1*), abrangendo cada um deles vários modos de transporte.

Imagem 1 – Corredores da rede principal da RTE-T



Fonte: sítio Internet da DG MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹, incumbe aos Estados-Membros a responsabilidade de executarem os projetos da rede. A forma como o fazem é regida pelo Regulamento RTE-T, de 2013². Este regulamento confirma que a tomada de decisões sobre projetos específicos continua a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. O papel da União Europeia é contribuir para o desenvolvimento da RTE-T, elaborando orientações, apontando e apoiando projetos de interesse comum e executando medidas para assegurar a interoperabilidade³. Estas orientações e projetos requerem a aprovação de cada Estado-Membro implicado. Cabe à Comissão Europeia assegurar que os Estados-Membros concretizam atempadamente os corredores da rede principal.

03 Os corredores transnacionais devem ser concluídos com a máxima prioridade. Um estudo de 2015⁴ financiado pela Comissão para demonstrar o impacto da conclusão da rede indica que, se os Estados-Membros e as restantes partes interessadas não a executassem enquanto elemento central da nova política para a RTE-T, a economia da UE perderia um crescimento potencial de 1,8% e não se concretizariam 10 milhões de pessoas/ano de emprego.

¹ Título XVI, artigos 170º a 172º, da versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, JO C 202/47 de 7.6.2016.

² Regulamento (UE) nº 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão nº 661/2010/UE (JO L 348 de 20.12.2013, p. 1-128).

³ "Interoperabilidade" é a capacidade, incluindo todas as condições regulamentares, técnicas e operacionais, da infraestrutura de um modo de transporte permitir fluxos de tráfego seguros e ininterruptos que atinjam os níveis de desempenho exigidos para essa infraestrutura ou modo.

⁴ Fraunhofer ISI, "*Cost of non-completion of the TEN-T*", relatório final, 15.6.2015.

Gestão e financiamento das infraestruturas emblemáticas de transportes a nível da UE

04 A nível da UE, cabe à Comissão a responsabilidade pela conceção e execução da política de transportes, mais concretamente à Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE). A Comissão e os Estados-Membros são conjuntamente responsáveis por assegurar que os corredores da rede principal proporcionam os resultados esperados. A Comissão pode também ajustar os processos de supervisão relativos à gestão do cofinanciamento da UE às infraestruturas emblemáticas de transportes (IET) para maximizar a eficácia destes corredores. Esta entidade é responsável por supervisionar a correta execução dos programas cofinanciados pela UE, incluindo o apoio da União às IET (megaprojetos no domínio dos transportes com custos superiores a mil milhões de euros).

05 No quadro da gestão partilhada, um sistema em que a responsabilidade pelas despesas do orçamento é partilhada com os Estados-Membros, a Comissão estabelece orientações para o planeamento dos programas operacionais (PO) e negocia, aprova e acompanha a execução dos PO propostos pelos Estados-Membros. A Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) apoia projetos no domínio dos transportes através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão, assumindo a responsabilidade global pela devida utilização dos montantes. A nível nacional ou regional, a autoridade de gestão é responsável pela gestão dos PO, incluindo pela seleção e acompanhamento dos projetos e pela comunicação de informações sobre a sua execução. No entanto, no quadro jurídico em vigor, a Comissão Europeia é responsável por aprovar a contribuição da UE para os projetos de transportes com um custo total elegível superior a 75 milhões de euros (designados por "grandes projetos").

06 No quadro da gestão direta, as candidaturas ao cofinanciamento da UE são realizadas através do programa do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), em resposta a convites periódicos à apresentação de propostas, sendo depois avaliadas pela Comissão, com o apoio da Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA), em função das condições de financiamento e dos critérios de elegibilidade, seleção e concessão enunciados nos convites.

Âmbito e método da auditoria

07 A ideia de uma auditoria aos megaprojetos de infraestruturas de transportes tomou forma inicialmente no Tribunal. A importância deste tema foi sublinhada por um pedido da Conferência dos Presidentes das Comissões do Parlamento Europeu, em 2017, para que o TCE realizasse uma auditoria aos investimentos em projetos de transportes de grande dimensão (megaprojetos com custos superiores a mil milhões de euros)⁵. A Comissão já se referiu a eles como tratando-se de grandes projetos com dimensão transfronteiras⁶.

Para efeitos do presente relatório, entende-se por "infraestrutura emblemática de transportes" (IET) qualquer infraestrutura de transportes cofinanciada pela UE com um custo total estimado superior a mil milhões de euros. Para definir a amostra de auditoria, o Tribunal aplicou-lhes também as seguintes características:

- o ter-lhes sido atribuído ou pago um montante significativo de cofinanciamento da UE (não foi estabelecido um limiar quantitativo);
- o serem relevantes para a conclusão da rede de transportes da UE (em especial no que diz respeito às ligações transfronteiriças);
- o prever-se que venham a ter um impacto socioeconómico transformador.

⁵ O Parlamento Europeu solicitou que o Tribunal examinasse estes projetos do ponto de vista da relação custo-benefício e da transparência e que fizesse uma comparação entre as estimativas de custos no início dos projetos e os custos reais quando da sua conclusão.

⁶ COM(2016) 359 final, de 1.6.2016, "A Europa investe de novo – Ponto de situação sobre o Plano de Investimento para a Europa".

08 O Tribunal avaliou se a Comissão Europeia garantiu o bom planeamento e a eficiência das IET. Para o efeito, analisou se:

- a) a Comissão assegura que os processos utilizados nos Estados-Membros para a construção de IET farão com que os corredores da rede principal estejam concluídos e em funcionamento até 2030;
- b) o planeamento das IET é sólido e transparente;
- c) a execução das IET é eficiente;
- d) a Comissão supervisiona adequadamente os investimentos nas IET cofinanciados pela UE.

09 Esta tarefa de auditoria é particularmente pertinente e oportuna por várias razões. Relatórios anteriores do TCE⁷ referiram já a necessidade urgente de revisão do Regulamento RTE-T para o tornar mais realista. Paralelamente à transição para modos de transporte hipocarbónicos, as IET têm por finalidade criar as ligações essenciais cuja falta impede a conclusão dos corredores da rede principal.

10 Foi definida uma amostra de auditoria que abrangeu 13 Estados-Membros e incluiu vários tipos de infraestruturas de transportes. Porém, dado que os transportes ferroviário e por vias navegáveis são considerados de importância vital no apoio à transição para uma mobilidade hipocarbónica, o Tribunal colocou maior tónica nestes tipos de investimentos transfronteiriços. O [anexo I](#) do presente relatório apresenta uma breve descrição das IET selecionadas. O [anexo II](#) e o [anexo III](#) apresentam indicadores-chave de desempenho sobre a evolução dos custos e prazos destas IET.

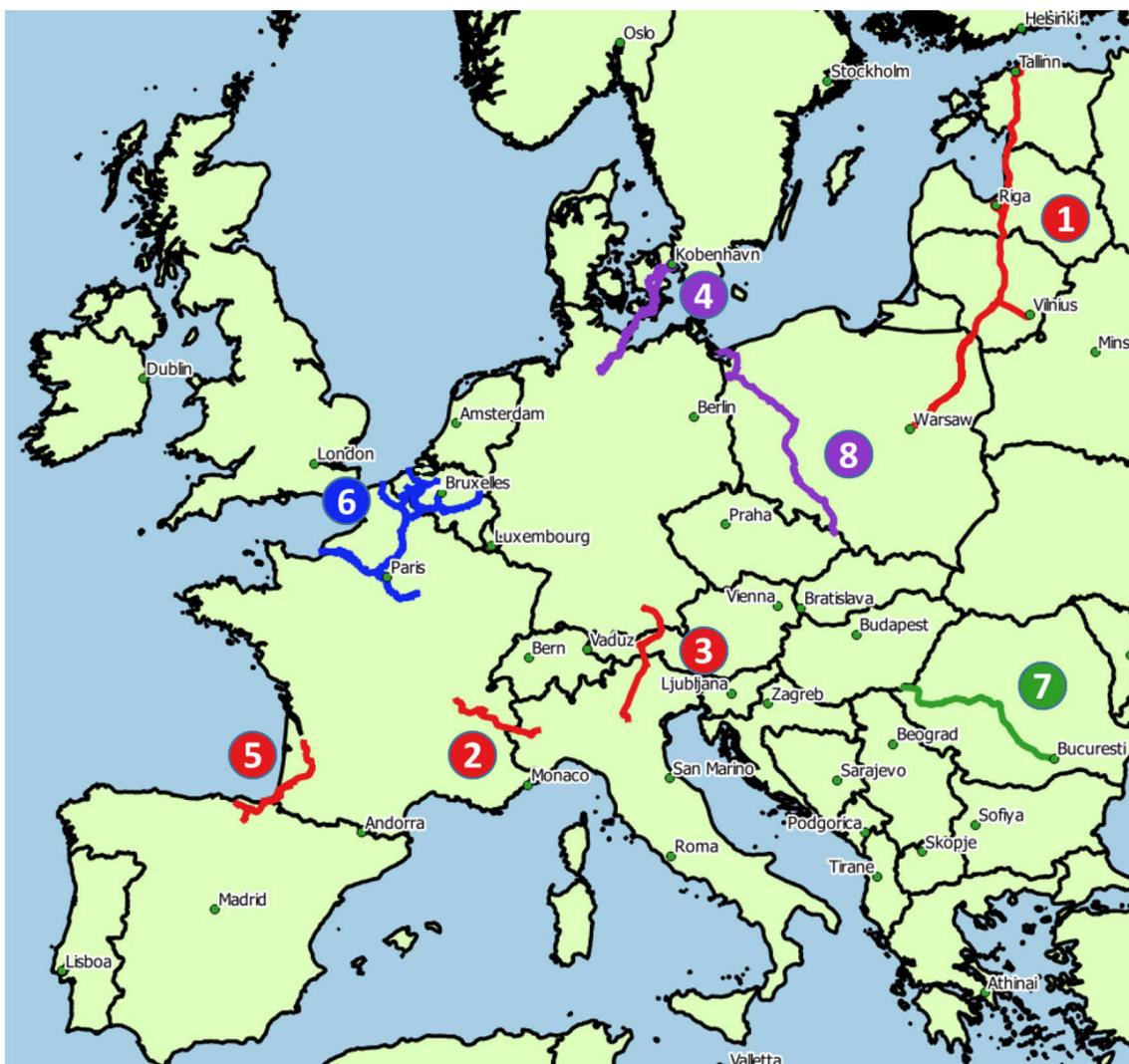
⁷ Ver, por exemplo, a recomendação 1 do Relatório Especial 23/2016 do TCE ("Transporte marítimo na UE: em águas revoltas – muitos investimentos ineficazes e insustentáveis") e a recomendação 1 do Relatório Especial 19/2018 do TCE sobre a ferrovia de alta velocidade ("Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz").

11 O Tribunal auditou a participação da Comissão no planeamento, na execução e na supervisão do cofinanciamento concedido pela UE às oito IET seguintes (ver *imagem 2*):

- 1) a "**Rail Baltica**": uma linha ferroviária que liga a Estónia, a Letónia e a Lituânia à Polónia e que cria uma ligação à Finlândia (no corredor Báltico-Mar do Norte);
- 2) a **ligação Lyon-Turim**: uma ligação ferroviária transfronteiriça que une a França e Itália (no corredor do Mediterrâneo);
- 3) o **túnel de base do Brenner**: uma ligação ferroviária transfronteiriça que une a Áustria e Itália (no corredor Escandinávia-Mediterrâneo);
- 4) a **ligação fixa do Estreito de Fehmarn**: uma ligação ferroviária/rodoviária entre a Dinamarca e a Alemanha (no corredor Escandinávia-Mediterrâneo);
- 5) o **Y basco e a ligação a França**: uma ligação ferroviária de alta velocidade entre Vitoria, em Espanha, e Bordéus, em França (no corredor Atlântico);
- 6) a **ligação Sena-Escalda**: originalmente, uma ligação por via navegável entre os rios Sena e Escalda, que evoluiu para uma rede de vias navegáveis em França e na Bélgica (nos corredores Mar do Norte-Mediterrâneo e Atlântico);
- 7) a **autoestrada A1** na Roménia (no corredor Reno-Danúbio);
- 8) a **linha ferroviária E59** na Polónia e a sua ligação aos portos de **Szczecin e Świnoujście** (no corredor Báltico-Adriático).

Para avaliar a boa gestão financeira dos investimentos, o Tribunal analisou também as infraestruturas auxiliares adicionais que é necessário concluir antes de se poder considerar que as IET estão a funcionar em plena capacidade. Por exemplo, o Tribunal analisou o troço Munique-Verona para avaliar se o túnel de base do Brenner, depois de entrar em funcionamento, estará plenamente integrado, como previsto, para melhorar o tráfego de mercadorias e de passageiros no corredor Escandinávia-Mediterrâneo.

Imagem 2 – Visão geral das IET selecionadas para a auditoria



Fonte: TCE. As IET são representadas no mapa em função do seu modo de transporte. Vermelho: ferroviário; azul: via navegável; verde: rodoviário; roxo: mais de um modo de transporte.

12 As oito IET incluídas na amostra do Tribunal dizem respeito a sete dos nove corredores da rede principal⁸. Quatro das seis IET da amostra que beneficiam de cofinanciamento da UE gerido diretamente constam da lista de 30 projetos prioritários aprovada em 2004 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Trata-se da ligação ferroviária do eixo do Brenner (Munique-Verona) e da ligação ferroviária de alta velocidade Lyon-Turim, que constavam da lista de 1994, enquanto a lista atualizada de 2004 incluiu também a ligação fixa do Estreito de Fehmarn e a ligação por via navegável Sena-Escalda. Estas IET tinham, assim, conclusão prevista até 2020. Uma vez que todas estas IET se situam na rede principal, o seu novo prazo de conclusão é agora 2030.

13 À data da auditoria, o custo total estimado das IET selecionadas era de 54,0 mil milhões de euros; o montante de cofinanciamento da UE atribuído é de 7,5 mil milhões de euros e o montante já desembolsado é de 3,4 mil milhões de euros. O **quadro 1** apresenta uma visão geral com base na situação em 2019. Embora o montante de cofinanciamento da UE seja significativo, é mesmo assim relativamente reduzido em comparação com os custos totais. Contudo, com a atual taxa de financiamento do MIE e a proposta da Comissão para o MIE 2, a taxa máxima de cofinanciamento da UE em regime de gestão direta pode atingir 85% dos custos elegíveis se forem satisfeitas determinadas condições (por exemplo, execução conjunta transfronteiras, tratar-se de países da coesão e disponibilidade de financiamento suficiente). No quadro da gestão partilhada, a taxa máxima de cofinanciamento no presente e nos anteriores períodos de financiamento plurianual era de 85% dos custos totais elegíveis, enquanto para o próximo período foi proposta uma taxa máxima de cofinanciamento de 70% (esta taxa poderá, contudo, aplicar-se a uma parte maior dos custos totais).

⁸ O Tribunal não auditou infraestruturas nos corredores do Oriente/Leste-Mediterrâneo e do Reno-Alpes.

Quadro 1 – Visão geral dos custos das IET seleccionadas (em milhões de euros)

IET	Custo total estimado (em valores de 2019)	Total do apoio da UE atribuído à data da auditoria	Total do apoio da UE pago à data da auditoria
<i>Rail Baltica</i>	7 000*	789	80
Ligação ferroviária Lyon-Turim	9 630	1 224	621
Túnel de base do Brenner**	8 492	1 583	846
Ligação fixa do Estreito de Fehmarn	7 711	794	186
Y basco e ligação a França	6 500	576	98
Ligação Sena-Escalda***	4 969	318	79
Autoestrada A1****	7 324	995	995
Linha ferroviária E59*****	2 160	1 175	453
TOTAL	53 972	7 454	3 358

* Os custos incluem as provisões para riscos de aumentos de custos futuros, conforme determinado pela equipa de auditoria. Os custos oficiais declarados até à data ascendem a 5,8 mil milhões de euros.

** A estimativa dos custos, incluindo ajustamentos à inflação futura e riscos até ao final da construção, é de 9,301 mil milhões de euros.

*** Os dados referem-se apenas à componente principal da ligação Sena-Escalda (o *Canal Seine-Nord Europe*).

**** Os custos excluem o troço Bucareste-Pitești, em relação ao qual não foram facultadas provas de custos relevantes.

***** Os custos excluem os troços Świnoujście-Szczecin e Kędzierzyn-Koźle-Chałupki.

Fonte: TCE.

14 Cada IET é constituída por várias partes. Por exemplo, uma linha ferroviária de alta velocidade não pode ser construída de uma só vez; em vez disso, será dividida em troços que serão construídos assim que todos os preparativos do projeto subjacente estiverem prontos. Por razões de clareza, no presente relatório estes projetos subjacentes são designados por "ações". Além das IET propriamente ditas, o Tribunal avaliou separadamente 17 destas ações, todas elas partes das oito IET da amostra. Foram selecionadas as ações que receberam o maior montante de cofinanciamento da UE nos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020. O seu custo total estimado é de 12,1 mil milhões de euros; o montante de cofinanciamento da UE que lhes foi atribuído é de 5,9 mil milhões de euros, dos quais 1,9 mil milhões de euros já foram desembolsados. Estes fundos fazem parte do montante global de cofinanciamento da UE indicado no parágrafo anterior – ver [anexo IV](#).

15 O Tribunal obteve provas a partir de várias fontes. Levou a cabo uma análise aprofundada dos planos estratégicos de longo prazo para desenvolvimento dos transportes a nível da UE, nacional e regional que eram pertinentes para cada IET. Realizou também reuniões para recolha de provas com pessoal da Comissão, coordenadores europeus, representantes dos Estados-Membros, autoridades regionais e locais e promotores de projetos. Obteve igualmente apoio externo de peritos em análises de custo-benefício e em avaliações ambientais, tendo também conduzido várias análises para avaliar a potencial utilização das IET no transporte de passageiros e de mercadorias, de acordo com uma metodologia baseada em dados do Eurostat e nas suas ferramentas de visualização.

Observações

É pouco provável que a rede principal esteja a funcionar em plena capacidade em 2030 e a Comissão dispõe apenas de instrumentos limitados para assegurar que esta data é cumprida

É pouco provável que seis das oito IET selecionadas, com as suas infraestruturas de ligação, estejam em condições de funcionar em plena capacidade em 2030

16 Os megaprojetos de transportes, designados no presente relatório por "infraestruturas emblemáticas de transportes" (IET), são fundamentais para resolver os estrangulamentos e eliminar as ligações em falta nos corredores da rede principal da UE. A sua conclusão vai melhorar a conectividade na União e contribuir para a concretização de todos os benefícios decorrentes de uma rede funcional. Mesmo que os corredores não estejam a funcionar em plena capacidade em 2030, por exemplo devido a atrasos na construção das IET ou das infraestruturas auxiliares, poderão verificar-se já alguns efeitos positivos da sua execução em curso.

O apoio da UE aos diferentes elementos das IET ajuda os Estados-Membros na concretização destes objetivos, criando simultaneamente valor acrescentado da União.

As IET são frequentemente projetos de grande dimensão. Devido quer a esta característica, quer ao facto de frequentemente atravessarem fronteiras ou terem um impacto transfronteiras, o seu planeamento técnico e financeiro e a sua execução são particularmente complexos.

O Tribunal examinou a probabilidade de as oito IET da amostra proporcionarem todos os benefícios esperados até 2030, concluindo a rede principal segundo normas técnicas comuns, como previsto no Regulamento RTE-T. Para o efeito, realizou uma avaliação dos riscos, que abrangeu tanto a probabilidade de atrasos na concretização das IET como o eventual impacto desses atrasos, se e quando ocorrerem, na conclusão da rede.

O Tribunal começou por avaliar os progressos já realizados nas oito IET selecionadas propriamente ditas.

- Em relação a três delas, a conclusão é muito improvável até 2030, a data prevista no Regulamento RTE-T. Trata-se dos 297 km de linha ferroviária que ligam o Y basco à rede ferroviária francesa, da autoestrada A1 na Roménia e da linha ferroviária E59 na Polónia. Esta situação deve-se ao facto de a sua construção ser demorada, além de os trabalhos de determinados troços ainda não terem sido sequer planeados.
- Outra IET (a ligação Lyon-Turim) também não deverá estar concluída em 2030, como previsto de momento, dado que o atual prazo de conclusão é dezembro de 2029, deixando apenas uma pequena margem para eventuais atrasos, ao passo que a ação cofinanciada pela UE nesta IET já foi afetada por demoras na execução após ter sido fixado o prazo de conclusão.
- Em relação às quatro outras IET (*Rail Baltica*, ligação do Estreito de Fehmarn, túnel de base do Brenner e *Canal Seine-Nord Europe*, a parte principal da ligação Sena-Escalda), prevê-se atualmente que a sua construção esteja concluída antes de 2030, com pequenas margens para encaixar eventuais novos atrasos. A construção no território espanhol da linha ferroviária de alta velocidade do Y basco (sem a ligação a França) também se enquadra nesta categoria. No caso da *Rail Baltica*, relatórios recentes das instituições superiores de controlo dos países bálticos já salientaram riscos de atrasos na execução, o que pode ter um impacto adverso na entrada em funcionamento da IET. A instituição superior de controlo da Letónia apontou riscos de atrasos de um a quatro anos devido, nomeadamente, ao arranque tardio e a procedimentos nacionais burocráticos na expropriação de terras. Do mesmo modo, no caso do túnel de base do Brenner, a instituição superior de controlo austríaca indicou um atraso potencial de dois anos, o que faria com que o túnel não entrasse em funcionamento antes de 2030.

17 Não obstante, esta avaliação aplica-se apenas às infraestruturas principais propriamente ditas. Antes de estas poderem ser consideradas em condições de funcionar em plena capacidade e proporcionar todos os seus efeitos de rede, é necessário também concluir as infraestruturas auxiliares adicionais. O Tribunal avaliou o estado atual do planeamento das infraestruturas de ligação, tais como linhas de acesso que fazem a ligação às redes ferroviárias convencionais existentes, terminais multimodais de apoio ao transporte por via navegável e ao transporte ferroviário de mercadorias e ligações à rede rodoviária existente. Tendo em conta o tempo necessário para concluir as infraestruturas de transportes, o Tribunal considera pouco provável que seis das oito IET estejam a funcionar em plena capacidade até ao prazo de 2030 estabelecido no Regulamento RTE-T. Por exemplo, no caso do túnel de base do Brenner, o troço alemão das linhas de acesso norte só poderá estar em condições de funcionar em plena capacidade entre 2040 e 2050 (a necessidade de uma nova infraestrutura ainda está em discussão). Do mesmo modo, no que respeita à ligação Lyon-Turim, a estratégia atualmente vigente em França fixa 2023 como prazo para a conclusão do planeamento das linhas de acesso nacionais, o que significa que os benefícios de rede resultantes da IET só se concretizarão completamente depois de 2030.

18 Uma vez que estas oito IET são ligações em falta essenciais, os atrasos na sua construção e operação põem em causa o eficaz funcionamento de cinco dos nove corredores RTE-T nas condições inicialmente previstas. Assim, é pouco provável que se concretize plenamente a conectividade da rede principal de transportes da UE até 2030, o que implica que nem a rede de transportes da União nem os efeitos de rede previstos se materializarão até esta data. É apresentado um exemplo na [caixa 1](#).

Caixa 1 – Ligação em falta que prejudica o corredor e a rede

Os itinerários de tráfego alternativos de e para a Península Ibérica são, de momento, insuficientes para o transporte ferroviário de mercadorias: a linha convencional existente até Bordéus tem uma capacidade demasiado baixa e necessita de ser melhorada; a ligação ao resto da rede ferroviária de alta velocidade espanhola (via Burgos) não deverá estar concluída em 2030 (o troço Burgos-Vitoria encontra-se ainda na fase de estudo).

Embora a importância da infraestrutura transfronteiriça entre Vitoria (Espanha) e Dax (França) tenha sido reafirmada em duas cimeiras franco-espanholas (em novembro de 2013 e em junho de 2014), os trabalhos de planeamento da parte francesa (o "*Grand Projet du Sud-Ouest*" – GPSO), que estão em discussão desde a década de 1990, não terão início antes de 2037, pois o atual governo privilegia as obras em infraestruturas já existentes em detrimento da construção de novas infraestruturas. A Comissão e o coordenador europeu envidaram esforços no sentido de uma modernização da linha convencional existente. Porém, no que diz respeito ao corredor, mesmo após a conclusão das obras no Y basco, no território espanhol (o mais recente prazo oficial é 2023), a ligação de alta velocidade a França que foi acordada não se concretizará ainda por muito tempo.

A travessia dos Pirenéus Orientais (entre Perpignan e Figueres) enfrentou também problemas operacionais: o promotor do projeto declarou falência, dado que a entrada em funcionamento da linha demorou 22 meses após a conclusão das obras e se registou um número de comboios muito inferior ao originalmente previsto. A exploração desta linha e os trabalhos de manutenção que permitem manter este serviço reduzido foram assumidos por um consórcio entre os gestores de infraestrutura espanhol e francês⁹.

Por conseguinte, o transporte de mercadorias de ou para a Península Ibérica continuará maioritariamente a recorrer, durante pelo menos mais duas décadas, à via marítima ou à via rodoviária (o que pode prejudicar a redução das emissões de carbono nos transportes).

⁹ O Tribunal abordou esta questão na sua auditoria à ferrovia de alta velocidade: ver os pontos 58 e 81 do Relatório Especial 19/2018 do TCE sobre a ferrovia de alta velocidade ("Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz").

19 Em relação às IET incluídas na amostra, o Tribunal avaliou também se em 2030 estariam em vigor, pelo menos, os requisitos mínimos do Regulamento RTE-T para as linhas ferroviárias de transporte de mercadorias, em concreto: a) plena eletrificação das vias férreas; b) no mínimo, 22,5 t de carga por eixo e 100 km/h de velocidade para comboios com 740 m de comprimento em bitola de 1 435 mm; c) implantação do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS). No caso da *Rail Baltica* e de três partes de três outras IET (o Y basco, em Espanha, o Estreito de Fehmarn, na Dinamarca e o túnel de base do Brenner, na Áustria), é provável que as linhas ferroviárias cumpram os requisitos do regulamento. Com base nas informações atualmente disponíveis, é pouco provável o pleno cumprimento, até 2030, nas linhas de acesso alemãs ao Estreito de Fehmarn, nas linhas de acesso italianas à ligação Munique-Verona e na linha E59, na Polónia. Os resultados da análise do Tribunal aos progressos realizados nas IET selecionadas são apresentados no **quadro 2**.

Quadro 2 – Avaliação do TCE sobre os progressos realizados nas IET selecionadas

Nº	Infraestrutura emblemática de transportes	País	IET propriamente dita em funcionamento até 2030?	IET, incluindo a infraestrutura de ligação, em funcionamento em plena capacidade até 2030?	Requisitos da RTE-T cumpridos até 2030, incluindo a infraestrutura de ligação?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lyon-Turim	FR			
		IT			
3	Túnel de base do Brenner	AT			
		DE	apenas linhas de acesso		
		IT			
4	Ligação fixa do Estreito de Fehmarn	DE			
		DK			
5	Y basco/GPSO	ES			
		FR			
6	Canal Seine-Nord Europe	FR			
7	Autoestrada A1	RO			IET não ferroviária
8	Linha ferroviária E59	PL			IET não ferroviária
Legenda:			Risco reduzido		
			Risco médio		
			Risco elevado		

Fonte: avaliação do TCE.

A Comissão ainda não utilizou todos os seus instrumentos jurídicos limitados para reagir

20 O plano de longo prazo para a rede de transportes da UE foi introduzido através de livros brancos da Comissão¹⁰ e do Regulamento RTE-T. A implantação atempada e o bom funcionamento dos corredores da rede principal são fundamentais para a realização dos objetivos da política da UE e apoiam as prioridades mais amplas da União de estimular o crescimento e o emprego e combater as alterações climáticas.

21 Os livros brancos não são vinculativos para os Estados-Membros, que têm as suas próprias prioridades nacionais. Por seu lado, o regulamento RTE-T, embora juridicamente vinculativo, contém disposições que permitem aos Estados-Membros afastar-se do plano a concretizar até 2030. As prioridades nacionais podem incluir ou não os investimentos necessários nos corredores transnacionais da UE. A título de exemplo, o planeamento em França não está vinculado ao prazo de 2030 acordado no regulamento (ver [caixa 1](#)). A atual política de planeamento de infraestruturas da Alemanha não dá especificamente prioridade aos investimentos nos corredores da rede principal.

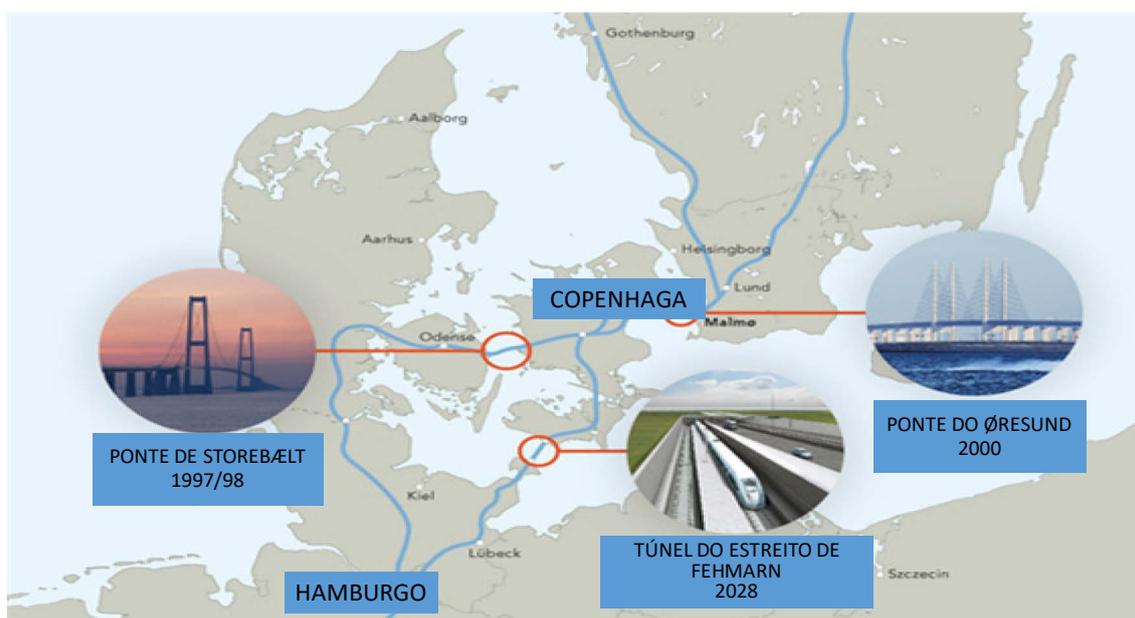
22 Embora as IET sejam, na sua maioria, ligações em falta essenciais para completar os corredores da rede principal da UE ou para resolver estrangulamentos problemáticos, o legislador não atribuiu qualquer papel à Comissão nos processos de avaliação das necessidades ou de tomada de decisão no que diz respeito aos projetos individuais.

23 Os Estados-Membros têm também procedimentos diferentes para a realização de obras (por exemplo, regras nacionais para os convites à apresentação de propostas e para a emissão de licenças). O Tribunal constatou ainda as seguintes realidades: a velocidade de execução difere consoante o Estado-Membro; o apoio e a oposição às IET são muito variáveis; as prioridades políticas podem alterar-se ao longo do tempo; as IET transfronteiriças nem sempre são apoiadas por igual por todos os Estados-Membros envolvidos. Estas situações têm um impacto adverso na concretização de ligações essenciais da rede. Por exemplo, a ligação fixa do Estreito de Fehmarn é um túnel ferroviário e rodoviário de 18 km, parte de um "triângulo nórdico" planeado para unir a península escandinava ao resto da Europa continental (ver

¹⁰ "Futura evolução da política comum dos transportes", COM(92) 494, 2.12.1992; "A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções" (COM(2001) 0370), 12.9.2001; "Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos", (COM(2011) 0144), 28.3.2011.

imagem 3). A Dinamarca e a Alemanha estão a financiar, a conceber e a construir as suas linhas de acesso ferroviário, sendo a Dinamarca também responsável pelo financiamento, conceção e construção do túnel. O tratado celebrado entre a Alemanha e a Dinamarca limita a responsabilidade da Alemanha em matéria de despesas ao financiamento das linhas de acesso no território alemão. A ligação fixa é, por isso, um projeto dinamarquês, não constando dos documentos de planeamento de infraestruturas da Alemanha.

Imagem 3 – O "triângulo nórdico" de ligações fixas: ponte do Øresund, ponte de Storebælt e túnel do Estreito de Fehmarn



© Femern A/S.

24 A Comissão tem poderes limitados para acelerar o processo e reconheceu que o estabelecimento de prioridades a nível nacional não favorece as construções transfronteiriças¹¹. O Tribunal já chamou a atenção para esta questão em 2018¹². Embora a política da UE em matéria de infraestruturas de transportes seja regida por regulamentos, que são juridicamente vinculativos, a Comissão não tem competência jurídica para fazer cumprir as prioridades da UE ao nível dos Estados-Membros¹³.

25 Não obstante, a Comissão tem a responsabilidade geral de garantir que os Estados-Membros concluem os corredores da rede principal até 2030, para que estes produzam os resultados esperados em tempo útil. Para tal, além das suas ferramentas de facilitação (como o trabalho realizado pelos coordenadores europeus) e da responsabilidade de supervisionar o cofinanciamento da UE para garantir a boa gestão financeira, a Comissão dispõe de instrumentos jurídicos limitados para fazer com que a rede esteja concluída até 2030. Nos termos do artigo 56º do Regulamento RTE-T, a Comissão pode solicitar as razões de eventuais atrasos significativos no lançamento ou na conclusão dos trabalhos da rede principal e deve consultar os Estados-Membros em causa de modo a resolver o problema que estiver na origem do atraso. Pode igualmente dar início a procedimentos de infração, bem como adotar atos de execução (ver ponto 75).

26 Embora as IET selecionadas sejam altamente adequadas à aplicação do procedimento previsto no artigo 56º (dado que são ligações transfronteiriças em falta essenciais para completar a rede até 2030), a Comissão ainda não tomou quaisquer medidas formais nesse sentido que induzam os Estados-Membros a planearem e a executarem estas infraestruturas mais rapidamente. A Comissão alega como motivo que é prematuro fazê-lo, considerando que o prazo de 2030 está ainda longe. O Tribunal não partilha deste ponto de vista otimista, dado o tempo necessário para planear, construir e colocar em funcionamento estas infraestruturas.

¹¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação intercalar do Mecanismo "Interligar a Europa" (MIE), SWD(2018) 44 final, COM(2018) 66 final, de 14.2.2018. "[O]s orçamentos nacionais nunca atribuirão a prioridade necessária aos investimentos multinacionais transfronteiras, no intuito de dotar o mercado único das infraestruturas de que necessita."

¹² No Relatório Especial 19/2018 sobre a ferrovia de alta velocidade (caixa 3, ponto 2), o Tribunal abordou a questão do GPSO.

¹³ Ver também o Relatório Especial 19/2018 ("Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz"), ponto 26.

O processo de planeamento destes investimentos de milhares de milhões de euros necessita de melhorias

As previsões de tráfego podem ser demasiado otimistas e metade delas não são bem coordenadas

27 Os dados de tráfego relativos às infraestruturas transfronteiriças têm falta de qualidade e são particularmente propensos a previsões demasiado otimistas. As previsões de tráfego nem sempre assentaram em avaliações de qualidade baseadas no mercado e não utilizaram cenários de desenvolvimento económico sólidos. Ao invés, algumas delas eram muito simplistas, com taxas de crescimento constantes ao longo do tempo. As previsões nem sempre eram atualizadas e, normalmente, não eram revistas para ter em conta os atrasos entretanto ocorridos.

28 Os dados de tráfego atuais diferem muitas vezes significativamente dos anteriormente previstos. Se as iniciativas atuais e futuras de transferência modal que acompanham as operações destas IET não alcançarem os resultados esperados, os dados de tráfego futuros poderão ficar significativamente aquém destas previsões, que podem assim revelar-se demasiado otimistas. São apresentados alguns exemplos na [caixa 2](#).

Caixa 2 – Diferenças significativas entre os níveis de tráfego reais e previstos

- 1) Na ligação ferroviária Lyon-Turim, os dados mais recentes do observatório de tráfego dos Alpes (2017) indicam que são transportadas na linha convencional existente menos de 3 milhões de toneladas por ano. Contudo, as previsões de tráfego mais recentes para 2035 são de 24 milhões de toneladas, o equivalente a oito vezes o atual fluxo de tráfego. Esta diferença significativa pode ser explicada pela inadequação da linha convencional existente e pela possibilidade de o tráfego utilizar outras passagens nos Alpes. Uma vez concluída a ligação, uma parte do tráfego total atual de 44 milhões de toneladas (tráfego rodoviário e ferroviário combinados) entre a França e Itália poderia eventualmente ser transferida para a nova ligação. No entanto, para que esta mudança se concretize, terão de ser cumpridas condições complementares: a resolução de estrangulamentos, a construção de ligações em falta ao nível dos corredores e a promoção das condições para o tráfego multimodal de modo a assegurar um tráfego ferroviário fluido e interoperável.
- 2) A ligação por via navegável Sena-Escalda foi aprovada com base na previsão de que, em 2060, os níveis de tráfego no *Canal Seine-Nord Europe* seriam quatro vezes superiores aos da situação em 2030 sem o Canal. Para que tal se concretize, é necessário um aumento significativo dos volumes de mercadorias no eixo ao longo de França e da Europa, mas as estatísticas da última década não sugerem que tal venha a ocorrer¹⁴. São ainda necessárias duas condições específicas, nenhuma das quais se afigura particularmente realista à luz das tendências industriais ao longo do tempo:
 - a multiplicação por quatro (de 2,3 milhões de toneladas por ano para 8,1 milhões de toneladas por ano) dos fluxos tradicionais de materiais de construção transportados por via navegável através do *Canal Seine-Nord Europe* durante os 30 anos seguintes à entrada em funcionamento. Para que ocorra uma transferência modal desta dimensão, seria necessário criar várias condições complementares (por exemplo, portagens);

¹⁴ Pastori E., Brambilla M., Maffii S., Vergnani R., Gualandi E., Skinner I., 2018, *Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward*, Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

- um desvio maciço do tráfego rodoviário de contentores para o transporte por via navegável, levando a que 36% do transporte de mercadorias em todo o eixo de tráfego seja transferido para esta via. Esta alteração implicaria multiplicar por 38 a proporção atual de carga transportada por via navegável neste eixo, ou que a quota do volume de tráfego de contentores fosse três vezes maior do que a quota atual respeitante a todo o rio Reno.

29 Para que as previsões de tráfego se concretizem, as medidas infraestruturais não são, por si só, suficientes. São igualmente necessárias condições complementares que alterem o comportamento dos utilizadores, fazendo com que se materializem todos os benefícios de uma rede. Presentemente, as iniciativas de transferência modal são prejudicadas pela falta de interoperabilidade e pela ausência de políticas não vinculativas adequadas e coordenadas, como as tarifas rodoviárias, a regulamentação ambiental ou o "financiamento cruzado"¹⁵. Por conseguinte, a Comissão propôs uma nova revisão da Diretiva "Eurovinheta" que, porém, ainda não foi adotada. A título de exemplo, na ligação Munique-Verona, só a Áustria utiliza o financiamento cruzado da estrada para a ferrovia. Apesar dos esforços do coordenador europeu para avançar mais neste domínio, a Itália e a Alemanha ainda não utilizam este tipo de financiamento, embora já em 2009 se tivessem comprometido a começá-lo¹⁶.

30 Além do risco de serem excessivamente otimistas, as previsões de tráfego também são mal coordenadas em metade dos casos avaliados, mesmo nos casos em que a infraestrutura atravessa uma fronteira. Em quatro das oito IET selecionadas¹⁷, as previsões de tráfego não foram coordenadas entre todas as entidades de ambos os lados das fronteiras. As previsões apresentam também diferenças significativas, uma vez que foram realizadas em anos diferentes e tiveram em conta prazos, taxas de crescimento e limites de capacidade distintos. Esta situação é ilustrada pelo exemplo da *caixa 3*.

¹⁵ O financiamento cruzado é um mecanismo que visa estimular modos de transporte mais respeitadores do ambiente, subsidiando-os por via das receitas cobradas a outros modos de transporte menos ecológicos através de uma taxa sobre o dióxido de carbono ou sobre a entrada de veículos nas cidades.

¹⁶ Memorando de entendimento de 2009, também assinado pelas regiões da Baviera, Tirol, Província Autónoma de Bolzano, Trento e Verona e por empresas ferroviárias (RFI, ÖBB, DB).

¹⁷ Túnel de base do Brenner, Y basco, autoestrada A1 e linha ferroviária E59 na Polónia.

Caixa 3 – Previsões de tráfego para o túnel de base do Brenner

No troço Munique-Verona, que inclui o túnel de base do Brenner, os parceiros do projeto (Áustria, Alemanha e Itália e as suas regiões, bem como a UE) ainda não conseguiram concluir um estudo de tráfego harmonizado, com dados e métodos coerentes. Desde 1994, os três Estados-Membros utilizaram diferentes processos, técnicas e métodos de cálculo para prever o tráfego ferroviário e rodoviário de mercadorias e de passageiros. Atualmente, estão a tentar elaborar previsões harmonizadas para o tráfego de mercadorias e de passageiros, que deverão estar concluídas em 2020. Foram também elaborados estudos de tráfego separados por algumas regiões (como o Tirol).

Além disso, os Estados-Membros puseram em causa os métodos uns dos outros. A Áustria questionou o método de previsão do tráfego utilizado pela Alemanha num dos troços, enquanto a Alemanha não reconhece os dados da Áustria relativos ao seu próprio troço. A Alemanha empreendeu um "estudo de cenário", apresentado no início de 2019, em que se conclui que será certamente necessária a longo prazo uma linha ferroviária de alta velocidade com quatro vias. Além disso, realizou recentemente um estudo de tráfego para avaliar uma alternativa com apenas uma linha convencional de duas vias modernizada (160 km/h), em que se concluiu que esta não seria uma opção viável. Contudo, estes exercícios não foram coordenados com os outros Estados-Membros, que estão a construir um túnel para uma linha ferroviária de alta velocidade de 250 km/h.

Além destas diferenças nacionais e regionais, e apesar de ter vindo a ser concedido cofinanciamento da UE já desde 1986, a Comissão não fez uma análise dos potenciais fluxos de tráfego nem recolheu dados específicos em que essa avaliação se apoiasse.

As insuficiências no processo de análise de custo-benefício prejudicam a qualidade do processo de tomada de decisões

31 As análises de custo-benefício são ferramentas utilizadas para melhorar a qualidade do processo de tomada de decisões. Porém, a sua eficácia depende em grande medida da robustez da metodologia utilizada e dos valores atribuídos a determinados parâmetros, o que pode levar a diferenças significativas nas conclusões sobre os méritos de um elemento de infraestrutura proposto. Na [caixa 4](#) são apresentados exemplos dessas conclusões no respeitante às análises de custo-benefício.

Caixa 4 – Exemplos de conclusões relativas a análises de custo-benefício

- 1) As atuais estimativas para as linhas de acesso ao Estreito de Fehmarn não têm em conta a modernização da ponte do Fehmarnsund nem medidas adicionais de proteção contra o ruído a nível regional que vão além dos requisitos legais. Estes novos benefícios e custos, não contabilizados quando da tomada de decisão inicial, poderão reduzir a razão entre benefícios e custos para menos de 1 (o que significa que os custos para a sociedade são mais elevados do que os benefícios). Esse valor implicaria que, legalmente, a IET não poderia continuar a receber financiamento público na Alemanha (a menos que o Parlamento alemão lhe acordasse uma isenção específica).
- 2) Após sete análises de custo-benefício conjuntas terem anteriormente apresentado resultados positivos para a ligação Lyon-Turim (por exemplo, em 2010, entre 12 mil milhões de euros e 15 milhões de euros), o Ministério das Infraestruturas italiano reavaliou os seus méritos em 2018. Esta reavaliação nunca foi validada por França e a Comissão não foi consultada. Neste exercício, com base numa nova análise socioeconómica, concluiu-se que o valor atual líquido do investimento tinha caído para entre -6,1 mil milhões de euros e -6,9 mil milhões de euros, o que mais uma vez significa que os custos para a sociedade seriam muito mais elevados do que os benefícios gerados pela construção. Desde então, foram realizadas várias contra-análises, que evidenciaram insuficiências na metodologia utilizada na análise anterior e chegaram, na maior parte dos casos, a valores diferentes.
- 3) Foram elaboradas três análises de custo-benefício diferentes para a *Rail Baltica*, cada uma das quais com uma nova previsão de tráfego baseada numa metodologia diferente, que nem sempre era transparente. Estas alterações tornam complicada a comparação entre os estudos e levaram os opositores ao projeto a criticar o nível estimado de benefícios para a sociedade. Esta situação pode dar às partes interessadas externas a impressão de que as previsões que sustentam a avaliação das necessidades reais de uma IET não são fiáveis.

- 4) Embora o túnel de base do Brenner, com um custo total de 9,30 mil milhões de euros, tenha já recebido cerca de 1,58 mil milhões de euros em cofinanciamento da UE, nem a Áustria, a Itália, a Alemanha ou a UE realizaram uma análise estratégica global de custo-benefício dos 445 km do troço Munique-Verona no contexto de todo o corredor Escandinávia-Mediterrâneo. Por conseguinte, não se procedeu até à data a uma análise exaustiva dos custos e benefícios do túnel, incluindo as suas linhas de acesso. Em 2007, uma análise do túnel de base do Brenner calculou uma razão entre benefícios e custos de 1,9, tendo o Tribunal constatado que os custos e os atrasos tinham aumentado ao longo do tempo e que os níveis de tráfego previstos se tinham tornado menores, afetando negativamente aquele valor. Em 2019, foi elaborada uma nova análise de custo-benefício com um âmbito mais vasto. Embora os seus resultados sejam positivos, este exame não tem por base um estudo de tráfego harmonizado entre os Estados-Membros e não inclui as linhas de acesso norte no território alemão.

32 Os Estados-Membros são responsáveis pela realização de análises de custo-benefício que obedecem às melhores práticas internacionais, incluindo a metodologia recomendada no guia da Comissão sobre estas análises. Com a ajuda de um perito externo da Universidade Livre de Bruxelas (VUB), o Tribunal analisou a qualidade das diversas análises de custo-benefício elaboradas para as oito IET da sua amostra, tendo verificado que não tinha sido feita uma utilização apropriada destas análises como instrumento para a tomada de decisões em nenhuma delas. Os motivos para esta situação são os seguintes:

- a) adicionalmente à análise mais pormenorizada e específica a cada troço, nunca tinha sido realizada qualquer análise de custo-benefício global e ao nível mais elevado de toda a IET, que abrangesse todos os projetos propostos, incluindo os investimentos em infraestruturas complementares, e que contasse com a participação do maior número possível de partes interessadas nacionais e regionais. Ao invés, a maioria das análises de custo-benefício abrangeu apenas pequenas partes das IET;
- b) as análises custo-benefício não incluíram um exame exaustivo da repartição dos custos e benefícios entre as regiões e os países envolvidos;
- c) não foi integrada nas análises a experiência adquirida com as avaliações *ex post* de projetos anteriores e não havia uma avaliação comparativa externa que aferisse a sua qualidade.

33 A Comissão e a INEA têm em consideração os custos e benefícios de uma ação quando o cofinanciamento da UE é solicitado através da gestão direta. No quadro da gestão partilhada, apenas são avaliados pela Comissão os grandes projetos com custos totais elegíveis superiores a 75 milhões de euros e os projetos do Fundo de Coesão.

34 Nas suas propostas relativas aos novos regulamentos para o período de 2021-2027, a Comissão não incluiu a atual obrigação de os promotores de projetos apresentarem análises de custo-benefício, mesmo no caso de IET de vários milhares de milhões de euros. No futuro, a Comissão pretende manter as análises de custo-benefício como um potencial requisito para se receber cofinanciamento da UE. Quando aplicável, este requisito irá surgir nas condições específicas de financiamento de um determinado projeto. No seu documento informativo publicado em junho de 2019¹⁸, o Tribunal considerou que estas alterações representam um risco para a boa gestão financeira.

35 Em relatórios anteriores¹⁹, o Tribunal tinha já apontado insuficiências no processo de avaliação da real necessidade de uma infraestrutura de transportes cofinanciada pela UE. Embora a Comissão tenha financiado um estudo de mercado do tráfego multimodal que abrangeu todo o corredor, não solicitou previsões de tráfego comuns ao nível global das IET. Além disso, não recolhe dados de tráfego numa base contínua. A Comissão apenas realizou a sua própria análise aprofundada aos pressupostos do promotor do projeto, independentemente das avaliações dos Estados-Membros, numa das oito IET selecionadas (ligação Lyon-Turim), o que aumenta o risco de ineficácia das despesas.

¹⁸ "O desempenho no domínio da coesão", TCE, junho de 2019, pontos 70 e 120, e anexo I, pontos 8 e 14.

¹⁹ Por exemplo: i) Relatório Especial 19/2018 ("Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz"), pontos 37 e seguintes; ii) Relatório Especial 23/2016 ("Transporte marítimo na UE: em águas revoltas – muitos investimentos ineficazes e insustentáveis"), pontos 43 e seguintes; iii) Relatório Especial 21/2014 ("Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela União Europeia: falta de otimização dos recursos"), pontos 22 e seguintes.

36 Acresce que, num troço da ligação do Estreito de Fehmarn, uma decisão política tomada a nível nacional só posteriormente foi apoiada por uma análise de custo-benefício. Trata-se da decisão de construir uma linha de acesso ferroviário de alta velocidade no território alemão, ligando Copenhaga a Hamburgo. A decisão política de construir esta linha foi tomada em 2016, mas só posteriormente foi confirmada por uma análise custo-benefício realizada em 2017.

37 Em relação a quatro das IET incluídas na amostra (ligação Lyon-Turim, ligação Sena-Escalda, autoestrada A1, na Roménia, e ligação do Estreito de Fehmarn), a avaliação do Tribunal ao impacto e aos custos associados aos requisitos ambientais beneficiou do contributo de peritos independentes²⁰. Estes especialistas concluíram que os diferentes requisitos ambientais a nível da UE, nacional e, por vezes, regional complicam e atrasam o planeamento e a execução das IET, embora os fatores mais restritivos continuem a ser os orçamentais.

O Tribunal registou igualmente um exemplo de boas práticas na execução de projetos transfronteiriços: permitir que as entidades de um país realizem obras no território de outro para apoiar a concretização de um objetivo político comum. Trata-se de uma prática positiva que pode ser utilizada como modelo a nível da UE. O Tribunal constatou um exemplo nas obras do projeto *Lys Mitoyenne*, que faz parte da ligação Sena-Escalda, em que os parceiros podem trabalhar e gerir projetos nos territórios um do outro. O acordo formal que o permite foi adotado pela Conferência Intergovernamental em 2017 e está atualmente em fase de ratificação formal, prevista para 2020.

38 Além disso, os ganhos ambientais resultantes das IET em termos de emissões de dióxido de carbono (CO₂) têm de ter em conta os efeitos negativos da construção e os efeitos positivos de longa duração do funcionamento da infraestrutura após a sua conclusão. Com efeito, a construção de novas infraestruturas de transporte de grandes dimensões é uma fonte considerável de emissões de CO₂, ao passo que os ganhos ambientais dependem da quantidade de tráfego realmente transferido de outros modos de transporte mais poluentes. Dado que a transferência modal tem sido muito reduzida na Europa nos últimos 20 anos, existe um elevado risco de sobrestimação dos efeitos multimodais positivos de muitas das IET. Por exemplo, o gestor de infraestrutura francês estimou em 2012 que a construção da ligação transfronteiriça Lyon-Turim, juntamente com as linhas de acesso, produziria 10 milhões de toneladas de emissões de CO₂. Segundo as estimativas, a IET apenas alcançará um benefício

²⁰ Universidade de Lyon, em conjunto com investigadores de Antuérpia, Milão, Bucareste e Berlim.

líquido em termos de emissões de CO₂ 25 anos após o início dos trabalhos. Porém, com base nas mesmas previsões de tráfego, os peritos do Tribunal concluíram que as emissões de CO₂ apenas seriam compensadas 25 anos após a entrada em funcionamento da infraestrutura. Acresce que esta previsão depende dos níveis de tráfego: se este apenas chegar a metade do nível previsto, serão necessários 50 anos a partir da entrada em funcionamento da infraestrutura para que as emissões de CO₂ produzidas pela sua construção sejam compensadas.

Em algumas IET, o envolvimento das partes interessadas contribuiu para garantir a aceitação

39 O envolvimento das partes interessadas é benéfico para todas as partes no processo de decisão. Se for iniciado numa fase suficientemente precoce, com total transparência e métodos de comunicação eficazes, os promotores de projetos podem otimizar a conceção, ao mesmo tempo que se encoraja as partes interessadas a apoiar a IET.

40 Regra geral, os procedimentos de envolvimento das partes interessadas que não são bem-sucedidos terminam nos tribunais nacionais, o que atrasa o início dos trabalhos. Por exemplo, em relação ao troço ferroviário transfronteiriço Lyon-Turim, foram interpostos contra a IET mais de 30 processos judiciais diferentes por associações ou cidadãos privados que se lhe opõem por motivos ambientais ou processuais.

41 O processo de envolvimento das partes interessadas é da responsabilidade dos promotores dos projetos e dos Estados-Membros. A Comissão não é diretamente implicada, apesar de ser responsável pela supervisão da construção atempada dos nove corredores da RTE-T por parte dos Estados-Membros, e não tem visibilidade suficiente no terreno. Muitas das entidades com que o Tribunal se reuniu referiram que a presença da Comissão nas principais reuniões com as partes interessadas teria sido benéfica para a promoção do valor acrescentado da UE nas IET em causa e poderia ter levado a uma maior aceitação das infraestruturas propostas.

Apesar disso, o Tribunal testemunhou um exemplo positivo de envolvimento da UE no caso da *Rail Baltica*, em que a Comissão e o coordenador europeu participaram em eventos públicos relacionados com o projeto (como o *Rail Baltica Global Forum*), interagindo com partes interessadas locais e internacionais, marcando presença na comunicação social e participando em reuniões do conselho de supervisão da *Rail Baltica*.

42 Entre as IET selecionadas para auditoria, o Tribunal constatou alguns exemplos de boas práticas em que as partes interessadas tinham sido bem informadas e tinham podido dar o seu contributo, enriquecendo o processo. Entre esses bons exemplos estão a ligação Sena-Escalda, a ligação fixa do Estreito de Fehmarn e a parte italiana do túnel de base do Brenner. Do mesmo modo, o processo para grandes investimentos utilizado em França ("*démarche grand chantier*") na ligação Lyon-Turim e no *Canal Seine-Nord Europe*, que faz parte da ligação Sena-Escalda, abrangeu várias iniciativas destinadas a aumentar a aceitação das grandes obras de infraestruturas pelas partes interessadas a nível local.

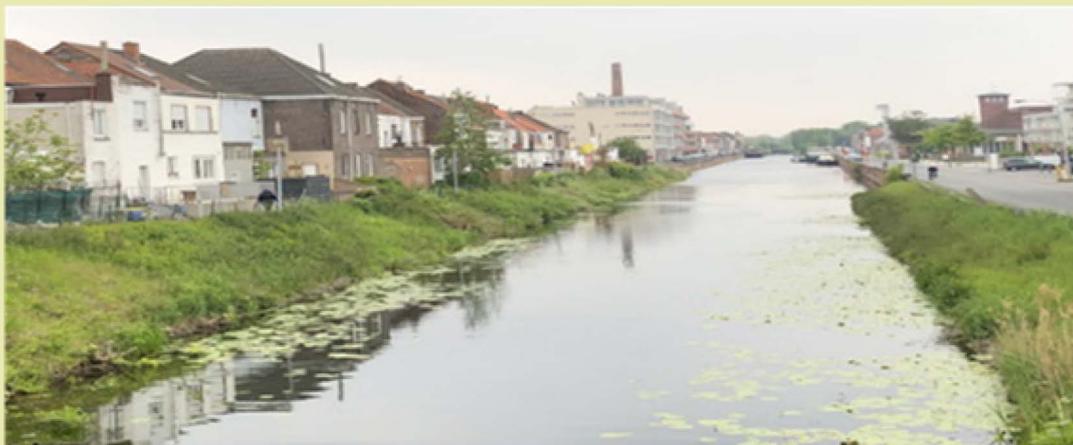
43 O Tribunal constatou também situações em que o processo poderia ter sido melhor: no Y basco, na autoestrada A1, na Roménia, e na ligação ferroviária E59, na Polónia, o processo não permitiu inteiramente que as opiniões de todas as partes interessadas fossem ouvidas e tidas em conta. A **caixa 5** inclui um exemplo positivo e um exemplo negativo.

Caixa 5 – Métodos diferentes para envolver as partes interessadas

- 1) Em algumas secções da ligação Sena-Escalda, as autoridades flamengas recorrem ao "procedimento para projetos complexos", que permite o envolvimento das partes interessadas em todos os aspetos de uma IET, desde a ideia inicial até à execução das obras (por exemplo, alternativas, planos, licenças de construção, consulta ao mercado). Foi o caso, por exemplo, no canal Bossuyt-Kortrijk, uma ligação vital entre os rios Escalda e Lys, na Flandres, que é necessário ampliar e aprofundar (ver **imagem 4**). O promotor do projeto propôs duas configurações alternativas às partes interessadas; uma terceira, sugerida por estas durante os debates, foi incluída na proposta de decisão. Esta última opção incorpora condicionalismos ambientais, obrigações em matéria de património cultural, necessidades comerciais e requisitos de viabilidade para a população local e tem em conta as configurações rodoviárias existentes.

O Tribunal considera que este procedimento é um exemplo de boas práticas, pois é transparente e aberto a todas as partes interessadas, em especial aos residentes e às empresas locais. O calendário de tomada de decisões prevê um máximo de quatro anos de análise entre as primeiras ideias e a decisão final. Para assegurar o respeito pelo calendário, o processo não permite que as medidas anteriores sejam postas em causa depois de ter sido tomada uma decisão sobre as mesmas.

Imagem 4 – O "elo em falta" entre os rios Escalda e Lys (troço do canal Bossuyt-Kortrijk) que é necessário ampliar e aprofundar



Fonte: TCE.

- 2) Outros processos consultados pelo Tribunal restringiam as possibilidades de as partes interessadas darem contributos. Por exemplo, os prognósticos de tráfego e os dados sobre a sustentabilidade do Y basco foram contestados por membros da comunidade académica do País Basco em várias ocasiões desde 2004. Apesar de os documentos estarem publicamente disponíveis, os governos central e regional não lhes responderam nem consideraram os seus argumentos.

44 Mesmo com procedimentos semelhantes para o envolvimento das partes interessadas, pode haver resultados muito diferentes de ambos os lados de uma fronteira. A título de exemplo, na ligação do Estreito de Fehmarn, as ONG dinamarquesas estavam satisfeitas com a forma como as questões ambientais estavam a ser tratadas numa fase precoce do processo. Pelo contrário, do lado alemão, os opositores continuam a explorar todas as vias legais para atrasar as obras, principalmente por motivos ambientais. Estes atrasos resultam geralmente em custos adicionais. Por exemplo, o contrato assinado pelo promotor dinamarquês vincula os contratantes através de "encargos de disponibilidade"²¹, que funcionam como instrumento de retenção, mantendo o contratante vinculado às condições iniciais do concurso. Quanto mais tempo uma decisão demorar a ser tomada, mais elevados serão esses custos. Os encargos de disponibilidade já atingiram um montante

²¹ Trata-se de taxas a pagar ao contratante a título de custo de manutenção dos preços economicamente vantajosos que propôs e em que se baseiam os principais contratos de obras de engenharia civil. Estes encargos são aplicáveis até que as obras possam realmente ter início.

substantial, na ordem dos milhões de euros; o promotor já indicou que irá apresentar estes custos para cofinanciamento da UE.

Baixa eficiência na execução das IET

A execução das IET duplica esforços, é ineficiente e carece de uma visão de conjunto

45 O planeamento e a construção das IET podem demorar várias décadas. O *anexo II* apresenta as datas de planeamento e o calendário de execução das oito IET selecionadas.

- A média dos tempos de construção inicialmente estimados (da parte principal da infraestrutura) das oito IET é de 12 anos.
- O período de construção real dessas IET varia entre 8 e 21 anos; a média dos prazos de construção atualmente estimados é de 15 anos.

46 Uma vez que a UE funciona com base em períodos de programação de sete anos, atribui cofinanciamento às IET em muitas partes mais pequenas, cada uma delas uma componente específica e limitada da infraestrutura como um todo. Estas "ações" incluem, por exemplo, estudos de viabilidade, estudos técnicos ou trabalhos de construção num segmento de uma IET, podendo desta forma receber financiamento individualmente. Uma das finalidades de segmentar os grandes projetos desta forma é maximizar a absorção do cofinanciamento da UE. Fixar prioridades de financiamento específicas para projetos de tão grande dimensão durante um período mais alargado continuaria a respeitar o limite de disponibilidade dos fundos da UE em cada período de programação de sete anos e, ao mesmo tempo, teria a vantagem de acelerar a utilização das dotações e evitar a concorrência artificial com outros projetos que não façam parte de uma IET.

47 Financiar as IET através de ações consecutivas funciona bem, na condição de a sua execução se manter eficiente. Porém, a prática corrente multiplica esforços: dado que cada pequena parte da IET pode ser objeto de pedidos de cofinanciamento da UE em separado, os trabalhos de seleção e supervisão são duplicados. Esta situação conduz a ineficiências (perdas de economias de escala e custos mais elevados), uma vez que um número mais elevado de ações exige mais relatórios de acompanhamento e de pagamento a elaborar e a verificar. A Comissão passou recentemente para uma visão mais integrada da gestão de projetos (por exemplo, um acordo de subvenção

único para todas as ações ligadas à IET Sena-Schedlt no período de programação de 2014-2020).

48 Não existe um centro de competências na Comissão especificamente dedicado a investimentos da magnitude das IET que permita obter uma visão de conjunto da sua execução. No caso da gestão partilhada, existe uma unidade específica que se ocupa de grandes projetos, apoiada por pessoal com experiência setorial. Contudo, o limiar a partir do qual um projeto é considerado "grande" é de 75 milhões de euros, ao passo que as IET, que têm um valor global de pelo menos mil milhões de euros, são de magnitude totalmente diferente. A ausência de um serviço específico na Comissão significa que as autoridades de gestão, que podem disponibilizar até 85% do cofinanciamento da UE para a construção de IET, não dispõem de apoio especializado específico para a adequada execução deste tipo de infraestrutura.

Também não existe um serviço na Comissão que coordene as ações das várias DG e agências envolvidas no apoio à execução de infraestruturas de tão grande dimensão. Se um centro deste tipo existisse, seria possível orientar os promotores de projetos de forma contínua durante a vida útil de uma IET, visando aumentar a eficiência e a eficácia do cofinanciamento da UE. Este centro poderia, por exemplo, prestar aconselhamento sobre questões como: o número de estações (para passageiros); o número e a localização de terminais; requisitos de interoperabilidade; fatores de carga (para mercadoria); regras de cobrança de portagens. Poderia ainda apoiar a avaliação das possibilidades de financiamento combinado através do MIE, da política de coesão e dos instrumentos do BEI.

A construção de IET acarreta aumentos de custos e, frequentemente, elevados níveis de burocracia a nível nacional

49 Ao longo do tempo, surgem frequentemente alterações na conceção e no âmbito das IET. Estas alterações têm associados aumentos de custos, que podem afetar o orçamento da UE durante um período mais alargado. Uma vez que o apoio da União é concedido para ações executadas em períodos de sete anos, as alterações na conceção e no âmbito das IET após este período implicam que será necessário um montante total de cofinanciamento da UE mais elevado.

50 Embora seja verdade que houve alterações consideráveis no âmbito de algumas IET ao longo do tempo²², o Tribunal comparou as mais recentes estimativas de custos disponíveis com os custos inicialmente previstos das oito IET selecionadas, dado que estas estimativas iniciais foram importantes na decisão de avançar com a construção. Pretendeu-se também salientar as alterações nas IET em termos de estimativas de custos e de atrasos de execução até à sua concretização efetiva. Para o efeito, o Tribunal utilizou os índices deflatores de preços a nível nacional para permitir comparações significativas a preços constantes e ter em conta as diferentes taxas nacionais de inflação. Todas as IET selecionadas tinham sofrido aumentos de custos em comparação com as estimativas iniciais: à data da auditoria, estavam confirmados aumentos de 17,3 mil milhões de euros, o que representa mais 47% em relação às estimativas iniciais e uma média de 2,2 mil milhões de euros por IET. A título ilustrativo, o maior aumento de custos observado de na amostra do Tribunal diz respeito ao *Canal Seine-Nord Europe* (na ligação Sena-Escalda), com um aumento dos custos previstos de 3,3 mil milhões de euros, ou seja, de 199% (ver [quadro 3](#)). Alguns destes aumentos ocorreram em pouco tempo. A título ilustrativo, os custos da *Rail Baltica* deverão aumentar 51% em relação às estimativas de há oito anos (em grande medida devido a alterações no âmbito da IET) – ver [anexo III](#).

²² Por exemplo, numa fase inicial a ligação Lyon-Turim foi concebida como um túnel de galeria única; mais tarde, foi decidido construí-la como um túnel de duas galerias. De forma semelhante, a ligação Sena-Escalda tinha por âmbito construir um canal para ligar dois rios; mais tarde, evoluiu para uma rede de vias navegáveis muito mais vasta.

Quadro 3 – Aumentos de custos por IET (valores de 2019)

Infraestrutura emblemática de transportes	Estimativa inicial (milhões de euros)	Estimativa mais recente (milhões de euros)	Aumento (milhões de euros)	Aumento (%)
<i>Rail Baltica</i>	4 648	7 000*	2 352	51%
Lyon-Turim	5 203	9 630	4 427	85%
Túnel de base do Brenner	5 972	8 492	2 520	42%
Ligação fixa do Estreito de Fehmarn	5 016	7 711	2 695	54%
Y basco e ligação a França	4 675	6 500	1 825	39%
Ligação Sena-Escalda**	1 662	4 969	3 307	199%
Autoestrada A1	7 244	7 324	80	1%
Linha ferroviária E59	2 113	2 160	48	2%
TOTAL			17 253	47%

* Os custos incluem as provisões para riscos de aumentos de custos futuros, conforme determinado pela equipa de auditoria. Os custos oficiais declarados até à data ascendem a 5,8 mil milhões de euros.

** Os dados referem-se apenas à componente principal da ligação Sena-Escalda (o *Canal Seine-Nord Europe*).

Fonte: TCE.

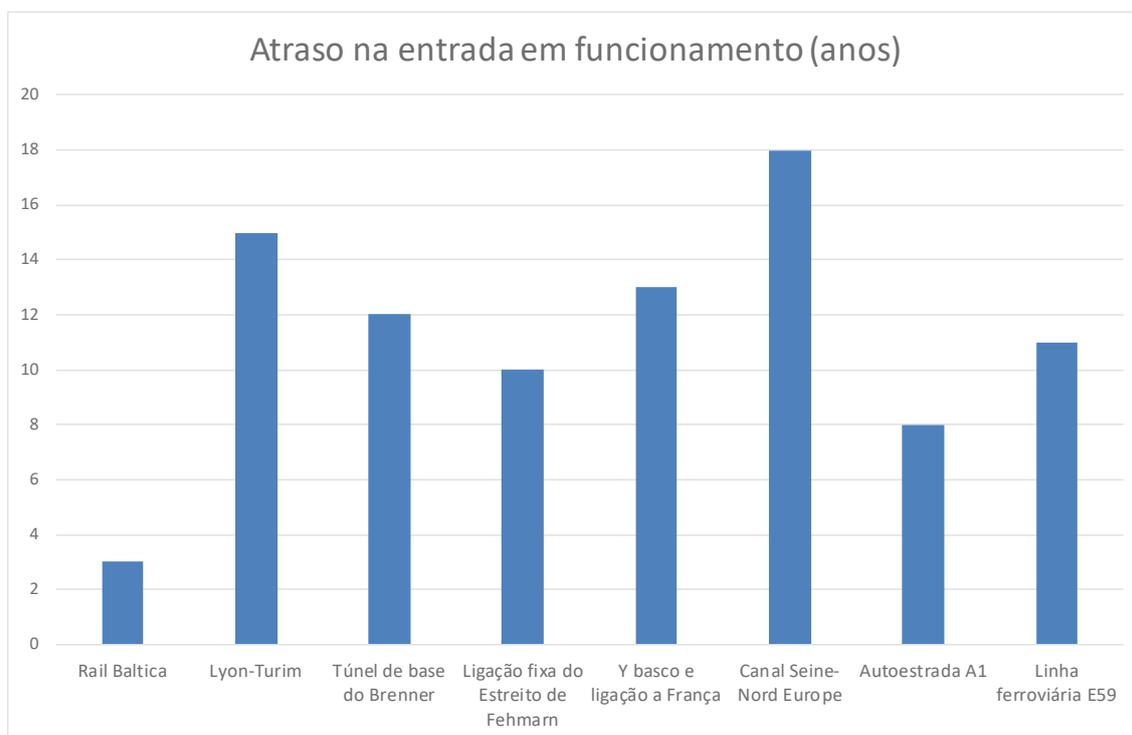
51 O Tribunal constatou também casos de burocracia elevada que prejudicam a eficiência da execução. Por exemplo, na Roménia, a autoestrada A1, com 582 km de comprimento, está a ser planeada e executada sob a forma de muitos pequenos projetos, sendo necessário obter licenças para cada uma das partes. O Tribunal calculou que é necessária uma licença de construção por cada 7 km de autoestrada e uma licença ambiental por cada 26 km.

52 Em Itália, constatou-se um exemplo de boas práticas, em que um comité interministerial (o CIPE – *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) funciona como balcão único para os promotores de projetos, ao mesmo tempo que se compromete a longo prazo com o apoio à construção da infraestrutura, se for necessário repartir o financiamento por várias decisões.

Atrasos muito grandes põem em risco a eficiência do cofinanciamento da UE

53 O Tribunal comparou também a data de conclusão prevista atualmente para cada IET com a previsão inicial, tendo registado, sem exceção, atrasos significativos. Para as IET relativas à autoestrada A1 e à linha ferroviária E59, calculou-se o atraso acumulado na entrada em funcionamento dos troços para os quais existem estimativas de tempo de execução fiáveis²³. A média dos atrasos no elemento de construção principal das IET era de 11 anos. O *Canal Seine-Nord Europe* (já com 18 anos de atraso), parte da ligação Sena-Escalda, a ligação Lyon-Turim (15 anos de atraso), o Y basco (13 anos de atraso) e o túnel de base do Brenner (12 anos de atraso) apresentavam os piores desempenhos (ver *imagem 5*).

Imagem 5 – Atrasos na conclusão das IET da amostra



Fonte: TCE.

²³ No caso da IET relativa à linha ferroviária E59, por exemplo, ainda não existe um calendário de execução específico para o troço Świnoujście-Szczecin.

54 Se se considerar também as datas de conclusão referentes às infraestruturas de ligação necessárias para que as IET ferroviárias possam funcionar em plena capacidade, estes atrasos revelam-se muito maiores.

- Considerando que a ligação de alta velocidade entre Bordéus e o Y basco, do lado francês da fronteira, nem sequer será planeada antes de 2037, a entrada em funcionamento em plena capacidade do Y basco terá um atraso de, pelo menos, 29 anos.
- As linhas de acesso alemãs ao túnel de base do Brenner, na ligação Munique-Verona, poderão ser adiadas para entre 2040 e 2050, o que impediria a plena concretização dos benefícios da IET por mais 20 anos. Além disso, a autoridade regional alemã ainda está a avaliar a necessidade de novas linhas de acesso.

55 As entidades auditadas citaram os processos de decisão política como um importante fator por trás destes atrasos. Mesmo que tenham sido assinados acordos internacionais que comprometem um Estado-Membro a construir uma IET, as prioridades políticas podem mudar com a entrada em funções e a cessação dos governos. O tempo necessário aos procedimentos de envolvimento das partes interessadas e à obtenção de licenças para obras planeadas também contribui para os atrasos.

56 Estes atrasos têm consequências significativas. Por exemplo, o tráfego que irá futuramente utilizar a autoestrada A1, na Roménia, continua a ver-se forçado a utilizar estradas nacionais de duas faixas, o que tem impactos negativos consideráveis, como engarrafamentos diários, estrangulamentos e menor segurança rodoviária. Ao comparar o número e tipo de acidentes ao longo do tempo, o Tribunal constatou que a quantidade de acidentes e vítimas nestes troços é muito mais elevada do que a média na Roménia e que 92 dos acidentes foram colisões frontais.

57 As ações cofinanciadas pela UE subjacentes também sofrem de uma execução mais lenta do que o previsto. Ao comparar as datas de conclusão das ações previstas inicialmente com as datas de conclusão reais (para as ações já concluídas) e com as previsões atuais comunicadas pelos promotores dos projetos (para aquelas ainda em curso), o Tribunal observou que só uma das 17 ações cofinanciadas (uma parte da *Rail Baltica*) deverá ainda ser concluída dentro do prazo inicial. Alguns destes atrasos são consideráveis (até 79 meses, numa das ações referentes à autoestrada A1). O atraso médio de cada ação em relação à data de conclusão prevista inicialmente é de 34 meses (mais de 68% em relação à duração inicialmente prevista; ver [anexo V](#)).

58 Quando uma ação enquadrada no MIE não é executada de acordo com as condições precisas estabelecidas na convenção de subvenção ou não é concluída no prazo fixado, o cofinanciamento da UE pode ser retirado. Nestes casos, segundo o princípio "usar ou largar", os fundos deixam de estar reservados a essa ação específica e ficam novamente disponíveis para outros projetos de infraestruturas no quadro da programação do MIE, o que já sucedeu a 1,4 mil milhões de euros dos fundos inicialmente atribuídos às 17 ações da amostra do Tribunal (ver [anexo IV](#)). Por exemplo, na ligação Sena-Escalda, foram retirados 668,6 milhões de euros às dotações das duas ações cofinanciadas mais recentes, sobretudo devido ao longo atraso até se ter chegado a acordo sobre a construção do *Canal Seine-Nord Europe*.

59 No período em curso, existem outros riscos em algumas das IET selecionadas. Em abril de 2019, a INEA apontou 784 milhões de euros de cofinanciamento da UE como estando em risco em duas das ações em curso subjacentes às IET auditadas. Além disso, no túnel de base do Brenner, os principais trabalhos e estudos estão ainda pendentes, com 737 milhões de euros de cofinanciamento da UE ainda não utilizados, o correspondente a 62% do montante atribuído de 1,2 mil milhões de euros. Dado que a INEA reconhece que são possíveis mais atrasos, poderá também ser necessário alargar o período de execução das ações subjacentes a esta IET como forma de evitar a retirada de fundos no futuro.

60 A atribuição antecipada de cofinanciamento da UE às IET proporciona segurança a longo prazo aos promotores de projetos. Porém, implica também que, em caso de atrasos significativos na execução das IET, montantes avultados de fundos da UE atribuídos não serão pagos durante muitos anos, quando poderiam ser utilizados para financiar outros projetos de infraestruturas com maior maturidade. Nas situações em que estes montantes só sejam reatribuídos tardiamente no processo de financiamento, o seu potencial de reutilização é reduzido. Este problema não é resolvido satisfatoriamente pelas disposições em vigor para a gestão das convenções de subvenção²⁴. O [anexo VI](#) mostra que, nas ações concluídas, o montante realmente pago após a conclusão foi apenas metade do inicialmente atribuído.

²⁴ Esta questão foi também salientada no Relatório Especial 19/2019 do TCE, "INEA: foram alcançados benefícios, mas é necessário melhorar o MIE" (ver ponto 72).

Há insuficiências na supervisão da Comissão quanto à conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros, mas existe um instrumento que poderia ser aproveitado para melhorar o desempenho

A supervisão da Comissão é distante e o cofinanciamento da UE a projetos está apenas associado aos resultados

61 A Comissão supervisiona a conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros, com o apoio de coordenadores europeus e recorrendo a um sistema de informação para coordenar e apoiar a política (o sistema "TENTec"). Os coordenadores europeus têm por função:

- analisar os corredores da rede principal;
- elaborar o plano de trabalho (não vinculativo) respeitante ao seu corredor;
- colaborar com decisores políticos de alto nível e partes interessadas locais para facilitar a execução das IET;
- obter a aprovação dos Estados-Membros para o plano de trabalho;
- organizar reuniões do Fórum do Corredor, presidindo às mesmas;
- publicar um relatório de progresso bienal sobre o desenvolvimento e a execução da RTE-T.

Embora sejam responsáveis por corredores longos e complexos, os coordenadores dispõem de poucos recursos e têm poderes meramente informais. Este tipo de quadro confere à Comissão um papel demasiado distante na supervisão da conclusão atempada da rede pelos Estados-Membros.

62 A Comissão sugeriu recentemente²⁵ que o papel destes coordenadores fosse alargado: as futuras candidaturas a cofinanciamento da UE passariam a ter de ser coerentes com o plano de trabalho e os atos de execução do corredor, bem como a ter em conta o parecer do coordenador europeu; os coordenadores seriam autorizados a acompanhar de perto o processo de concessão de autorizações em projetos transfronteiriços de interesse comum e poderiam solicitar que a autoridade competente comunicasse regularmente informações sobre os progressos realizados.

63 No âmbito da gestão partilhada, em que a responsabilidade principal pela execução incumbe à autoridade de gestão competente, o Tribunal constatou vários casos de questões que levaram a ineficácias. A título de exemplo, na Roménia, entre Lugoj e Deva, um troço já concluído da autoestrada A1, cofinanciado pela UE com 12,4 milhões de euros, não está atualmente a ser utilizado. Perto de Deva, dois troços rodoviários, construídos num período de apenas sete anos, foram mal interligados. Em consequência, 800 metros de autoestrada já construída tiveram de ser demolidos para reconstruir corretamente a ligação. Além da parte que teve de ser reconstruída (que se estima ter implicado 3,2 milhões de euros em cofinanciamento da UE), os custos das obras de demolição foram de 0,9 milhões de euros, dos quais 0,5 milhões de euros cofinanciados pela UE. Os 3,7 milhões de euros²⁶ de fundos da UE despendidos desta forma podem ser considerados como desperdiçados (ver *imagem 6*).

²⁵ Comissão Europeia, "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas para facilitar a realização da rede transeuropeia de transportes", COM(2018) 277 final, de 17.5.2018; Comissão Europeia, "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo Interligar a Europa e revoga os Regulamentos (UE) nº 1316/2013 e (UE) nº 283/2014", COM(2018) 438 final, de 6.6.2018.

²⁶ A soma dos 3,2 milhões de euros e dos 0,5 milhões de euros de cofinanciamento da UE.

Imagem 6 – Interligação dos troços Lugoj-Deva e Deva-Orăștie da autoestrada A1 na Roménia



© ziarulunirea.ro. Legendas e alinhamentos adicionados pelo TCE.

64 Não existe nenhum mecanismo sistemático de medição dos resultados após decorrido um período de tempo desde a entrada em funcionamento de uma IET. Esta situação confirma que a Comissão continua a associar o cofinanciamento da UE a projetos exclusivamente às realizações, não recolhendo informações sobre os resultados e o grau de êxito dos investimentos a nível das IET (ou seja, se estas atingirão os resultados esperados e quando).

65 A Comissão não dispõe de dados sobre os efeitos das obras cofinanciadas. Embora a maior parte das IET ainda esteja em construção, o impacto futuro de algumas delas afigura-se já promissor. Por exemplo, no rio Lys já foram realizados vários trabalhos de ampliação e aprofundamento para a ligação Sena-Escalda. Os resultados a nível da IET ainda não se concretizaram, pois o seu troço principal (o *Canal Seine-Nord Europe*) ainda não foi construído. Não obstante, as obras já tiveram um impacto socioeconómico positivo na Flandres, por exemplo, ao nível da expansão da construção de imóveis ao longo do rio, que conduziu à regeneração urbana de bairros inteiros em Kortrijk e Harelbeke.

66 A Comissão não tem estes aspetos em conta, uma vez que os objetivos intermédios da convenção de subvenção da INEA dizem respeito apenas a realizações físicas. Em certos casos, realiza avaliações *ex post*, por exemplo quando previsto na legislação, abrangendo a rede no seu conjunto ou determinados grandes projetos de transportes executados em regime de gestão partilhada. No entanto, não existe uma avaliação *ex post* sistemática de cada IET no seu todo, apesar de serem investimentos de milhares de milhões de euros, o que torna difícil retirar ensinamentos dos problemas passados.

A Comissão não avaliou de forma crítica a sustentabilidade a longo prazo e os custos das IET

67 Em anteriores relatórios de auditorias de resultados²⁷, o Tribunal concluiu que a disponibilidade de cofinanciamento da UE pode, em alguns casos, induzir os promotores a aumentarem as especificações dos projetos para um nível que vai além das normas habituais ou a construírem obras maiores sem motivo válido. Esta situação leva à subutilização da infraestrutura.

68 A Comissão não dispõe de modelos nem de procedimentos específicos de recolha de dados para avaliar de forma independente o potencial tráfego de passageiros e de mercadorias nas IET antes de autorizar o cofinanciamento da UE. Ao prestar este apoio, também não pôs em causa a adequação dos pormenores dos padrões das futuras construções à luz dos potenciais fluxos de tráfego. Uma vez que não existem dados específicos deste tipo sobre potenciais fluxos de tráfego, o Tribunal baseou as suas apreciações nos dados do Eurostat, assumindo pressupostos sobre os níveis de tráfego nos casos pertinentes²⁸. O Tribunal avaliou a sustentabilidade económica das IET selecionadas que incluíam uma componente ferroviária de alta velocidade (*Rail Baltica*, ligação Lyon-Turim, túnel de base do Brenner, Estreito de Fehmarn e Y basco), tendo considerado o número previsto de passageiros e o tráfego potencial global. O custo total destas IET ascenda a cerca de 40 mil milhões de euros. Para a primeira análise, o Tribunal recorreu ao número de passageiros futuros declarados pelos promotores dos projetos; para a segunda, recorreu à população total de uma zona de

²⁷ Por exemplo, Relatório Especial 23/2016, "Transporte marítimo na UE: em águas revoltas – muitos investimentos ineficazes e insustentáveis", pontos 52 a 55; Relatório Especial 21/2014, "Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela União Europeia: falta de otimização dos recursos", pontos 28 a 33.

²⁸ A estimativa baseou-se nos percursos mais prováveis do tráfego após a construção das infraestruturas, seguindo o pressuposto do caminho mais curto.

atração de 60 minutos ao longo das linhas. Embora estas linhas tenham sido assumidamente concebidas como de utilização mista, combinando tráfego de passageiros e de mercadorias, o Tribunal comparou os números obtidos com um valor de referência académico para o transporte ferroviário de alta velocidade de passageiros, segundo o qual, para serem sustentáveis, estas linhas devem transportar 9 milhões de passageiros por ano. É possível concluir que, em todas as IET avaliadas, a população total da zona de atração considerada é demasiado reduzida para assegurar a sustentabilidade a longo prazo. O Tribunal constatou também dois exemplos de IET em que o número de passageiros previstos é significativamente inferior ao referido valor de referência de 9 milhões de passageiros por ano.

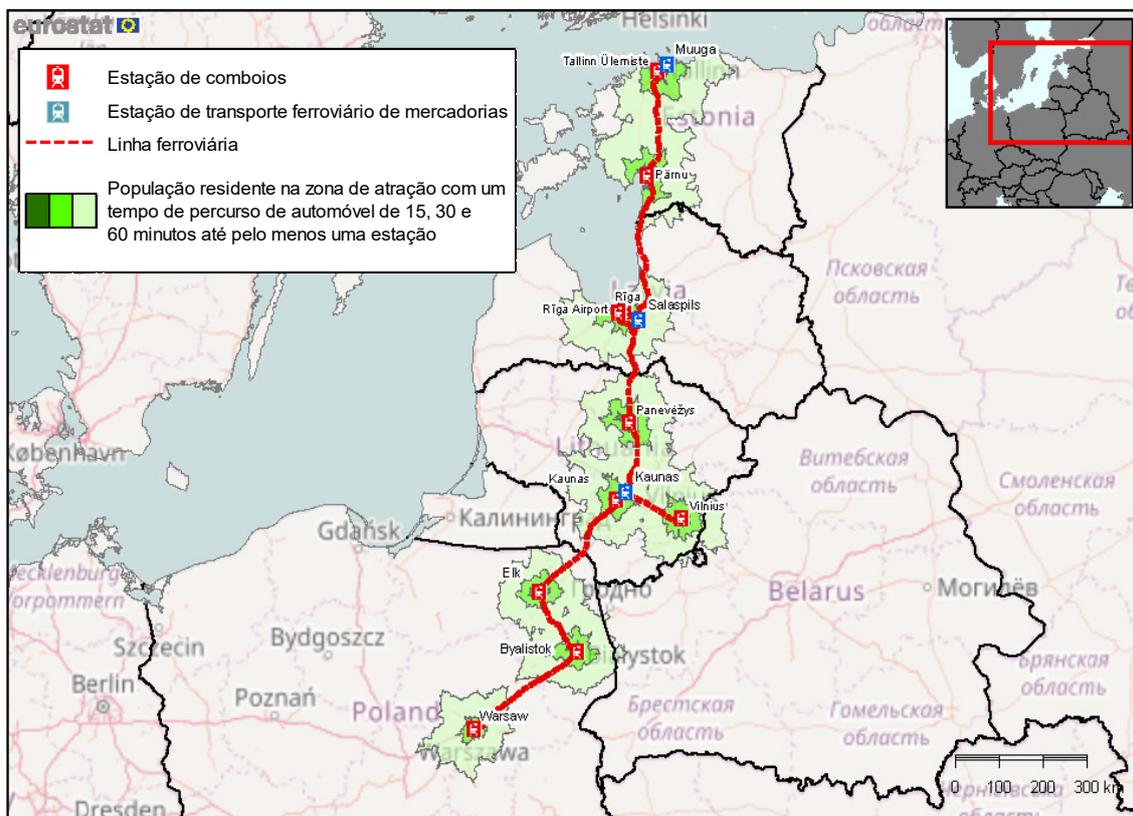
69 A primeira destas IET é a *Rail Baltica*, cuja sustentabilidade económica a longo prazo depende da concretização do seu potencial de transporte de mercadorias e de passageiros. A análise de custo-benefício da *Rail Baltica* realizada em 2017 prevê um volume de tráfego ferroviário de mercadorias de cerca de 15 milhões de toneladas em 2030 e de até 25 milhões de toneladas em 2055 (do qual cerca de um terço é intra-Báltico, um terço é proveniente da Finlândia e um terço é tráfego de passagem com origem em países vizinhos). Com base nos atuais níveis de tráfego marítimo na zona circundante dos países bálticos, o Tribunal registou uma procura potencial de, no máximo, 30 milhões de toneladas de mercadorias por ano que poderiam ser transferidas para o transporte ferroviário. No entanto, não existe atualmente tráfego ferroviário de mercadorias no sentido norte-sul entre a Estónia, a Letónia e a Lituânia. Para que ocorra uma transferência modal, o transporte ferroviário deve conseguir competir com os transportes rodoviário e marítimo, o que torna necessário criar ligações multimodais eficientes e medidas de acompanhamento, tais como políticas de cobrança de portagens, para alcançar condições de concorrência mais equitativas entre os diferentes modos de transporte. É ainda necessário um modelo de gestão de infraestruturas integrado e funcional que torne a linha atrativa para os clientes, utilizando esforços de comercialização pró-ativos. Os Estados bálticos ainda não chegaram a acordo sobre o modelo de gestão da infraestrutura. Além disso, o gestor da infraestrutura ferroviária polaca não tomou medidas para coordenar o eventual aumento da procura de transporte ferroviário de mercadorias gerado pela *Rail Baltica* na linha Białystok-Varsóvia com o restante transporte ferroviário regional de passageiros e de mercadorias nessa linha.

70 Como referido no ponto **69**, ainda não existe tráfego ferroviário de mercadorias no sentido norte-sul entre os Estados bálticos. Uma avaliação da parte relativa ao tráfego de passageiros da linha *Rail Baltica* mostra que esta não é economicamente sustentável, atingindo 4,6 milhões de passageiros por ano em 2030, como indicado na análise de custo-benefício realizada em 2017 para o investimento de raiz nos Estados bálticos. Além disso, a análise realizada pelo Tribunal sobre a zona de atração indica que a população total para quem o tempo de percurso até à IET não ultrapassa 60 minutos, em consonância com o pressuposto da análise de custo-benefício, é de 3,8 milhões de pessoas, tendo em conta as sobreposições respeitantes a pessoas que vivem em zonas de influência vizinhas (ver *imagem 7*). Este é o valor mais baixo de todas as IET ferroviárias auditadas, se se considerar a linha por si só. O promotor do projeto e a Comissão indicaram que este investimento diz respeito a uma linha ferroviária rápida convencional com características de velocidade até 249 km/h e que, por conseguinte, não pode ser classificada como uma linha ferroviária de alta velocidade. Embora, de facto, a definição de alta velocidade se aplique a novas linhas com velocidades iguais ou superiores a 250 km/h, o Tribunal classificou esta linha como um investimento em ferrovia de alta velocidade por dois motivos. Em primeiro lugar, parte da linha utilizará uma linha ferroviária convencional modernizada em território polaco (considera-se que estas linhas são de alta velocidade se permitirem atingir, pelo menos, 200 km/h). Em segundo lugar, a *Rail Baltica* será utilizada como uma linha mista, que geralmente tem custos de construção mais elevados do que uma linha unicamente para transporte de passageiros.

71 Se se incluir a linha de acesso à Polónia e realizando uma análise mais genérica, após a construção e modernização da linha até Varsóvia a população total da zona de atração de 60 minutos passará a ser de 8,3 milhões. Comparando esta situação com o valor de referência seguido pelo Tribunal²⁹, de 9 milhões de passageiros por ano, a sustentabilidade económica pode estar em risco mesmo para a ligação completa até Varsóvia.

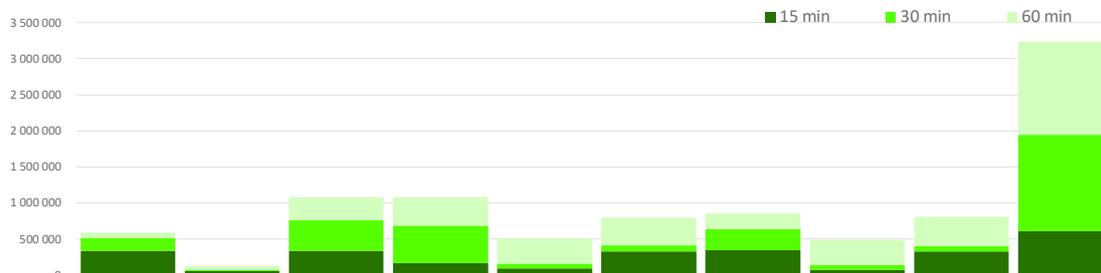
²⁹ Relatório Especial 19/2018 sobre a ferrovia de alta velocidade ("Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz").

Imagem 7 – Avaliação da zona de atração da Rail Baltica



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE



Zona de atração	Tallin	Pärnu	Riga	Aeroporto de Riga	Panevėžys	Kaunas	Vilnius	Ełk	Białystok	Varsóvia
15 minutos	336 000	55 000	336 000	168 000	97 000	326 000	348 000	70 000	325 000	611 000
30 minutos	514 000	71 000	764 000	685 000	154 000	410 000	642 000	137 000	405 000	1 941 000
60 minutos	594 000	130 000	1 075 000	1 083 000	511 000	798 000	850 000	483 000	806 000	3 238 000

Fonte: mapa do Eurostat; dados acrescentados pelo TCE.

72 Em relação à segunda IET, de acordo com a previsão sobre o número de passageiros da linha ferroviária de alta velocidade entre Copenhaga e Hamburgo que vão utilizar a ligação fixa do Estreito de Fehmarn, a parte ferroviária desta IET não será economicamente sustentável. Apesar de 7,7 milhões de pessoas viverem na zona de atração de 60 minutos ao longo da linha e de os passageiros poderem utilizar partes específicas da mesma (por exemplo, Hamburgo-Lübeck ou Ringsted-Copenhaga), prevê-se que apenas 1 milhão de passageiros por ano vão percorrer a ligação fixa em ambos os sentidos, mesmo ao fim de 10 anos após a abertura. Este valor é muito inferior ao parâmetro de referência de 9 milhões de passageiros por ano. Também

existirão serviços de transporte ferroviário de mercadorias a operar nesta linha, pois foi concebida como uma linha mista. Calcula-se que um máximo de 73 comboios de mercadorias por dia venham a passar na ligação fixa quando esta se encontrar em funcionamento em plena capacidade. No entanto, a construção desta infraestrutura não levará a uma transferência multimodal significativa, pois os comboios de mercadorias deixarão de utilizar o percurso atual que passa pelo Storebælt (um efeito de "deslocação", ver [imagem 3](#)).

73 O Tribunal avaliou igualmente os custos de construção da linha de acesso alemã com um padrão de linha ferroviária de alta velocidade, como atualmente previsto. O plano inicial consistia em modernizar a linha existente para uma velocidade de 160 km/h (em consonância com o Regulamento RTE-T, que previa apenas a construção de uma linha ferroviária convencional). No entanto, as alterações decorrentes da consulta às partes interessadas locais resultaram no planeamento de uma nova linha de acesso de utilização mista (incluindo, entre outros elementos, novos alinhamentos, estações adicionais e um novo terminal de mercadorias). Foi então tomada uma decisão política de construir uma linha com uma velocidade máxima de projeto de 200 km/h para comboios de passageiros. Com base nos valores dos custos da linha de 88 km entre Lübeck e Puttgarden (a entrada da ligação fixa do Estreito de Fehmarn) e nas distâncias em causa, esta linha de alta velocidade, na sua presente configuração, custará 26 milhões de euros por quilómetro. Os custos dos requisitos regionais em matéria de proteção do ruído, que vão além dos normais, são de 1,185 milhões de euros. Os montantes representam mais de metade do custo total de construção de toda a linha. O custo da ponte do Fehmarnsund³⁰, prevista para substituir a atual e que de momento ainda não é necessária, é de 549 milhões de euros. Incluindo este montante no total (não foi tomada a decisão sobre nenhuma das medidas), os custos da linha sobem para 46 milhões de euros por quilómetro, o que resultaria num custo total de mais de 4 mil milhões de euros para a linha de acesso alemã. Em comparação com as linhas de muito alta velocidade anteriormente auditadas pelo Tribunal, que funcionam com velocidades de pelo menos 250 km/h³¹, este custo por quilómetro é muito elevado, tendo em consideração que não se trata de uma zona de grande densidade populacional, os requisitos de engenharia para a construção da linha são reduzidos e a sua velocidade máxima será de 200 km/h. Com condicionamentos geográficos semelhantes, o valor correspondente para a modernização do troço

³⁰ Os planos mais recentes da região de Schleswig-Holstein indicam que a nova ponte planeada será substituída por um túnel ferroviário e rodoviário (que, em princípio, será mais caro) semelhante à ligação fixa.

³¹ Relatório Especial 19/2018, "Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz", quadro 5.

Ringsted-Rødby da linha de acesso dinamarquesa à ligação fixa do Estreito de Fehmarn (também de 160 km/h para 200 km/h) é de 11 milhões de euros por quilómetro, menos de um quarto do custo da linha de acesso alemã. Além disso, a modernização das linhas de acesso alemãs para um padrão de alta velocidade resultará numa poupança de tempo de viagem de apenas 5 minutos para o tráfego de passageiros (entre Lübeck e Puttgarden) em comparação com o plano inicial. Daqui resulta que todas estas alterações implicam custos adicionais muito elevados, o que, em conjunto com o baixo número de passageiros (ver ponto 72), reduz consideravelmente a relação custo-eficácia da modernização desta linha de acesso.

74 A conceção da linha de acesso alemã foi decidida pela região de Schleswig-Holstein, após consulta às partes interessadas locais. A Comissão não participou nesta consulta nem no processo de decisão. Até à data, só o cofinanciamento da UE para estudos ascendeu a 38,6 milhões de euros. Para manter a coerência com o princípio da boa gestão financeira quando no futuro for solicitado cofinanciamento da UE, estes valores devem suscitar uma reflexão por parte da Comissão na fase de tomada de decisão e fazer com que realize uma avaliação específica para determinar se uma linha de velocidade inferior, com custos mais baixos, se poderia revelar suficiente para responder às necessidades de mobilidade da população.

Um instrumento em que se basear para futuros investimentos: a decisão de execução

75 A Comissão começou recentemente a utilizar as decisões de execução como instrumento para reforçar a sua supervisão quanto à conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros. Estas decisões são adotadas de comum acordo com os Estados-Membros em causa e refletem o compromisso destes em respeitar um calendário comum para a conclusão das realizações, que contém uma série de etapas intermédias principais. As decisões incluem a obrigação de os Estados-Membros elaborarem um relatório anual. Até à data, foram utilizadas decisões de execução na *Rail Baltica*, na ligação Sena-Escalda e na ligação ferroviária Évora-Mérida, entre Espanha e Portugal (uma IET que não se encontrava na amostra da auditoria).

76 O Tribunal considera que estas decisões de execução são um passo positivo, pois permitem à Comissão supervisionar mais rigorosamente a concretização das IET pelos Estados-Membros, confirmam em termos precisos as realizações esperadas e o âmbito das mesmas e abrangem as ações complementares necessárias para que se tornem operacionais. As referidas decisões incluem as ligações a terminais ferroviários/rodoviários novos e existentes na *Rail Baltica* e a construção de terminais

multimodais na ligação Sena-Escalda. Além disso, dão aos coordenadores europeus e à Comissão a possibilidade de estarem presentes, na qualidade de observadores, nas reuniões realizadas pelos órgãos de decisão dos promotores dos projetos.

77 Contudo, o Tribunal constatou um risco de as decisões de execução poderem não ser suficientes para assegurar, de facto, a conclusão e entrada em funcionamento atempadas das IET, pelas razões expostas em seguida.

- a) Estas decisões não podem ser tomadas sem o consentimento dos Estados-Membros e não impõem obrigações ou responsabilidades específicas a qualquer das partes nem descrevem as consequências financeiras se os compromissos não forem cumpridos. Também não permitem que a Comissão aja em caso de atrasos ou se não forem tomadas medidas complementares.
- b) As decisões não especificam os resultados esperados das IET e continuam a apresentar insuficiências no tratamento das questões que requerem um acordo político a nível dos Estados-Membros.
 - i) A decisão de execução relativa à *Rail Baltica* estipulava que a Estónia, a Letónia e a Lituânia deviam decidir, até 30 de junho de 2019, sobre a forma de gestão da infraestrutura concluída, nomeadamente sobre um mecanismo de distribuição dos futuros ganhos e benefícios entre os parceiros. Apesar dos esforços da Comissão para se chegar a esse mecanismo, não foi tomada qualquer decisão até à data limite.
 - ii) Apesar de a decisão de execução respeitante à ligação Sena-Escalda ter clarificado o âmbito da IET, não definiu uma etapa intermédia precisa para a conclusão atempada da ligação por via navegável essencial ao porto de Zeebrugge que está em falta. A decisão firme de construção desta ligação foi adiada pelo governo regional por muitos anos devido à oposição local, o que limita a possibilidade de os porta-contentores oceânicos utilizarem vias navegáveis.

78 As decisões de execução também não contêm disposições que incentivem a retirar ensinamentos das experiências anteriores, pois as práticas de avaliação *ex post* não foram tornadas obrigatórias.

Conclusões e recomendações

79 É provável que, até 2030, seis das oito IET analisadas, incluindo as linhas de acesso, não estejam a funcionar em plena capacidade, contrariamente ao previsto em 2013. Por conseguinte, uma vez que as IET e as suas linhas de acesso são ligações essenciais nos corredores da rede principal, é também pouco provável que a rede principal de transportes da UE alcance a plena capacidade até 2030, o que implica que os efeitos de rede previstos não se concretizarão até esta data.

80 Em 2030, apenas a *Rail Baltica* e três partes de três outras IET deverão respeitar os requisitos mínimos do Regulamento RTE-T. Estes maus resultados devem-se sobretudo ao facto de os Estados-Membros terem prioridades próprias e procedimentos distintos, bem como velocidades de execução diferentes, além de as IET transfronteiriças nem sempre serem apoiadas por igual pelos Estados-Membros envolvidos. Acresce que o regulamento RTE-T, embora juridicamente vinculativo, contém disposições que lhes permitem afastar-se do plano a concretizar até 2030. A Comissão dispõe de instrumentos jurídicos limitados para fazer cumprir as prioridades estabelecidas pela UE, mas ainda não os utilizou a não ser para adotar alguns atos de execução (ver pontos [16](#) a [26](#)).

Recomendação 1 – Rever e aplicar os instrumentos atuais para fazer cumprir o planeamento a longo prazo

No contexto da revisão da legislação em vigor, a Comissão deve apresentar propostas para:

- a) incluir melhores instrumentos jurídicos com força executiva, incluindo um alargamento da esfera de adoção de atos de execução, de modo a fazer face a eventuais atrasos significativos no arranque ou na conclusão dos trabalhos na rede principal;
- b) reavaliar a pertinência dos requisitos técnicos das redes principal e global, tendo em conta o prazo restante e a experiência adquirida com os problemas observados na conclusão de projetos anteriores e em curso;
- c) introduzir disposições para reforçar a coerência entre os planos nacionais de transportes e os compromissos no âmbito da RTE-T, de modo a garantir a aplicação adequada deste Regulamento.

A Comissão deve igualmente:

- d) dar seguimento à sua "proposta de simplificação"³², apoiando o planeamento e os procedimentos de contratação dos Estados-Membros e criando balcões únicos para reduzir os encargos administrativos. Em relação às IET transfronteiriças, deve incentivar o recurso a procedimentos de concurso comuns.

Prazo: alíneas a) a c): até 2022, no contexto da revisão do Regulamento RTE-T. Alínea d): a partir da entrada em vigor da legislação pertinente.

81 Apesar de as IET serem investimentos de vários milhares de milhões de euros, o planeamento de alguns elementos essenciais carece de melhorias. As previsões de tráfego podem ser demasiado otimistas e metade delas não são bem coordenadas. Não se baseiam em avaliações económicas sólidas e são por vezes muito simplistas. As anteriores previsões para o tráfego de mercadorias são muito mais elevadas do que os valores de tráfego atuais. Para que estas previsões se concretizem, será necessário colocar em prática iniciativas de transferência modal bem-sucedidas. A Comissão não realizou a sua própria análise das necessidades, independente daquelas feitas pelos

³² Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a medidas para facilitar a realização da rede transeuropeia de transportes, 17.5.2018, COM(2018) 277 final.

Estados-Membros, antes de autorizar cofinanciamento da UE destinado a ações integradas nestas infraestruturas.

82 As análises de custo-benefício não foram utilizadas adequadamente como instrumento de tomada de decisões ao nível global das IET em nenhuma das oito que constavam da amostra do Tribunal. Apesar de existirem análises de custo-benefício pormenorizadas para troços específicos, não havia nenhuma para uma IET no seu todo, que abrangesse todos os trabalhos propostos, incluindo os investimentos exigidos em infraestruturas complementares, e envolvendo o maior número possível de partes interessadas nacionais e regionais.

83 A avaliação do Tribunal aos métodos para envolver as partes interessadas revelou várias boas práticas que poderiam ser reproduzidas no futuro. Porém, registou também procedimentos que poderiam ser melhorados para assegurar que as partes interessadas são verdadeiramente envolvidas na tomada de decisões. A Comissão não participa nestes processos e não tem visibilidade suficiente nas principais reuniões, o que a leva a falhar uma oportunidade fundamental para promover o valor acrescentado da UE nas IET (ver pontos [27](#) a [44](#)).

Recomendação 2 – Exigir uma análise de melhor qualidade antes de decidir conceder cofinanciamento da UE a megaprojetos (semelhantes às IET)

Antes de conceder financiamento da UE para apoiar ações que façam parte de megaprojetos mais vastos, a Comissão deve:

- a) no quadro da gestão direta, adicionalmente às análises pormenorizadas específicas de cada troço, exigir uma análise socioeconómica de custo-benefício global que seja sólida, abrangente e transparente para cada um dos megaprojetos como um todo (semelhantes às IET como definidas no presente relatório). Estas análises de custo-benefício devem incidir num nível estratégico mais elevado do que o projeto ou troço individual em causa e abranger também as infraestruturas auxiliares;
- b) para as despesas em gestão partilhada, defender junto das autoridades de gestão a adoção dos mesmos requisitos antes de conceder apoio da UE a megaprojetos.

Prazo: novos requisitos a definir até ao final de 2021 e aplicados a partir dessa data.

84 A eficiência na execução das IET é globalmente baixa. O tempo médio de construção das oito IET selecionadas é de 15 anos. Tendo em conta a infraestrutura auxiliar necessária para permitir que uma IET esteja a funcionar em plena capacidade, o período de construção real é muito mais longo.

85 O cofinanciamento da UE às IET é concedido através de numerosas ações, o que duplica os esforços, é ineficiente e não permite obter uma visão de conjunto da execução. Fixar prioridades de financiamento específicas para projetos de tão grande dimensão durante o período do QFP continuaria a respeitar os limites de disponibilidade dos fundos da UE em cada período de sete anos e, ao mesmo tempo, teria a vantagem de acelerar a utilização das dotações e evitar a concorrência artificial com outros projetos que não façam parte de uma IET. Acresce que nem a DG MOVE e a DG REGIO nem a INEA ou as autoridades de gestão contam com serviços que se dediquem em exclusivo às IET, de modo a orientar os promotores de projetos, visando aumentar a eficiência e a eficácia do cofinanciamento da UE. Até ao momento, as alterações na conceção e no âmbito das IET auditadas conduziram a aumentos de custos de 17,3 mil milhões de euros (à data da auditoria, um aumento de 47% em relação aos custos estimados inicialmente). Em alguns casos, as IET foram também prejudicadas por elevados níveis de burocracia a nível nacional.

86 Todas as IET examinadas apresentavam atrasos (um atraso médio de 11 anos na parte principal de cada IET que entrou em funcionamento). Esta situação tem consequências de grande alcance como, por exemplo, os engarrafamentos, os estrangulamentos e a redução da segurança rodoviária ao longo da autoestrada A1, na Roménia, onde o número de acidentes e de vítimas mortais é muito superior à média nacional. No que se refere às ações auditadas, houve também vários casos de atrasos na execução. Alguns destes atrasos são consideráveis (até 79 meses, numa das ações respeitantes à autoestrada A1, o equivalente a 263% da duração inicialmente prevista), sendo o atraso médio de 34 meses (mais de 68% da duração inicialmente prevista). Nas 17 ações auditadas, estes atrasos levaram a que 1,4 mil milhões de euros de cofinanciamento da UE fossem retirados às dotações iniciais (ver pontos [45](#) a [60](#)).

Recomendação 3 – Reforçar a gestão da Comissão quanto ao cofinanciamento concedido pela UE às ações que fazem parte de megaprojetos (semelhantes às IET)

Ao conceder financiamento da UE a ações que façam parte de megaprojetos (semelhantes às IET), a Comissão deve:

- a) dar prioridade a ações integradas em megaprojetos que digam respeito a ligações em falta e estrangulamentos definidos no plano de trabalho do corredor como prioridades fundamentais;
- b) orientar a seleção das ações que fazem parte de megaprojetos de modo a aumentar a eficiência da gestão e evitar a concorrência artificial com outros projetos. Para assegurar a coerência, a Comissão deve promover, para cada megaprojeto, uma convenção de subvenção única para cada período de financiamento plurianual. Essa convenção deve incluir todas as ações com maturidade suficiente para serem executadas integralmente durante o período de financiamento plurianual;
- c) dar resposta às insuficiências na execução das IET pelos Estados-Membros e aumentar a eficácia do cofinanciamento da UE; recorrer de forma precoce e pró-ativa a todos os instrumentos disponíveis para assegurar a conclusão atempada da rede; criar centros de competências específicos para avaliar a qualidade dos documentos elaborados pelos promotores dos projetos e coordenar os esforços para os orientar.

Prazo: até ao final de 2020, após adotado o novo QFP.

87 A supervisão da Comissão quanto à conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros apresenta várias insuficiências. A Comissão designou coordenadores europeus, que empregam planos de trabalho não-vinculativos e presidem a reuniões do Fórum do Corredor, dispondo para o efeito de recursos escassos, e utiliza um sistema de informação para supervisionar a conclusão dos corredores da rede principal. Este quadro confere-lhe um papel distante. No âmbito da gestão partilhada, esta situação não evitou uma utilização ineficiente de 12,4 milhões de euros de fundos da UE e o desperdício de 3,7 milhões de euros na autoestrada A1, na Roménia, devido a um troço construído mas não utilizado e a duas partes incorretamente ligadas. A Comissão continua a associar o cofinanciamento da UE a ações exclusivamente às realizações, não recolhendo sistematicamente informações sobre os resultados e o grau de êxito dos investimentos a nível das IET (ou seja, se estas atingirão os resultados esperados e quando).

88 A Comissão não dispõe de modelos nem de procedimentos específicos de recolha de dados para avaliar de forma independente o nível de tráfego de passageiros e de mercadorias que vai utilizar uma IET antes de autorizar cofinanciamento da UE destinado a ações nela integradas. Ao prestar este apoio, também não pôs em causa a adequação dos pormenores das futuras normas de construção à luz dos potenciais fluxos de tráfego. A análise do Tribunal sugere que os potenciais níveis de tráfego de mercadorias e de passageiros colocam em risco a sustentabilidade económica da linha *Rail Baltica*, mesmo para a ligação completa até Varsóvia. O Tribunal também constatou custos muito elevados na construção da linha de acesso alemã à linha ferroviária de alta velocidade proposta entre Copenhaga e Hamburgo, sobretudo devido aos custos dos requisitos adicionais em matéria de proteção do ruído e da nova ponte do Fehmarnsund. Verificou, além disso, que a sua sustentabilidade económica é reduzida, pois o troço ferroviário desta IET que passa na ligação fixa do Estreito de Fehmarn será utilizado por apenas 1 milhão de passageiros por ano em ambos os sentidos.

89 A Comissão introduziu um novo instrumento: a decisão de execução, que lhe permite acompanhar mais de perto a execução das IET e é um passo no sentido de uma supervisão mais eficaz da conclusão dos corredores da rede principal pelos Estados-Membros. Porém, estas decisões não podem ser tomadas sem o acordo dos Estados-Membros em causa, não clarificam as regras e responsabilidades de todas as partes, incluindo a Comissão, e apresentam insuficiências no tratamento de questões de importância crítica, incluindo dos resultados esperados. Além disso, as decisões de execução não exigem uma avaliação *ex post* obrigatória que permita retirar ensinamentos das experiências anteriores (ver pontos [61](#) a [78](#)).

Recomendação 4 – Aproveitar a experiência adquirida com as decisões de execução e reforçar o papel dos coordenadores europeus

A Comissão deve tomar as seguintes medidas:

- a) continuar a desenvolver o novo instrumento das decisões de execução, propondo uma decisão de execução para cada IET transfronteiriça a cofinanciar no período de 2021-2027. Estas decisões devem clarificar as regras e responsabilidades de todas as partes, designadamente da Comissão. Devem também incluir os resultados esperados (por exemplo, transferência modal, objetivos previstos para o tráfego) e as etapas intermédias, bem como um compromisso por parte de todos os Estados-Membros para partilharem os resultados das avaliações *ex post* com a Comissão;
- b) após a adoção da nova base jurídica sugerida na [recomendação 1, alínea a\)](#), propor também uma decisão de execução para cada IET com "impacto transfronteiriço";
- c) propor um reforço do papel dos coordenadores europeus, em concreto: garantindo uma melhor aplicação dos planos de trabalho do corredor; permitindo a sua presença nas principais reuniões dos conselhos de administração; melhorando o seu papel em termos da comunicação dos objetivos da política da RTE-T.

Prazo: a): em relação às IET auditadas, até ao final de 2021, seguindo o mesmo método para as futuras IET transfronteiriças; b) e c): até 2022, no contexto da revisão do Regulamento RTE-T.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Iliana Ivanova, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de março de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

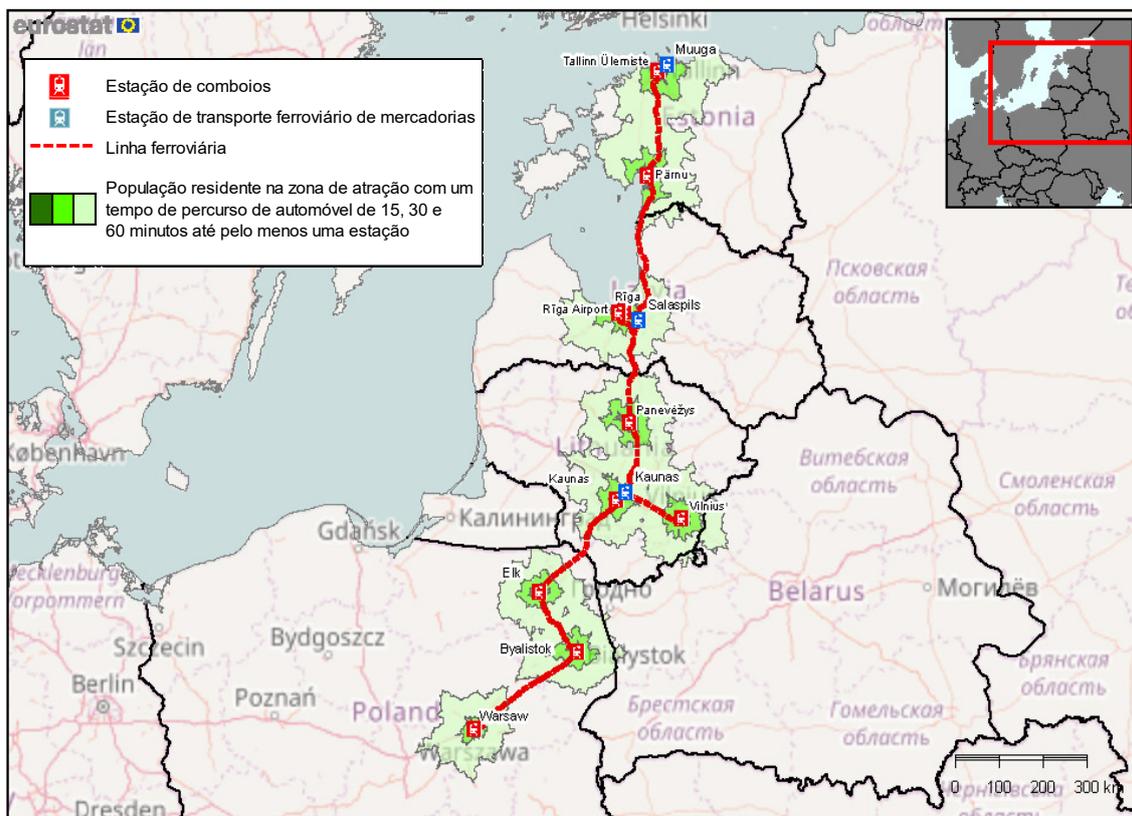
Anexo I – Visão geral das IET selecionadas

1. *Rail Baltica*

01 A linha *Rail Baltica* é um projeto de infraestrutura de transporte ferroviário criada de raiz que liga os países bálticos à Polónia e à rede ferroviária europeia, de um lado, e permitindo uma ligação à Finlândia, do outro lado (ainda não foi planeado um túnel subaquático para ligar a linha a Helsínquia). A *Rail Baltica* faz parte do corredor Báltico-Mar do Norte da RTE-T e representa uma "ligação em falta" na rede (ver [imagem 1](#)).

02 A *Rail Baltica* será construída na bitola normalizada da UE de 1 435 mm, que difere da utilizada na rede ferroviária convencional dos países bálticos (1 520 mm). A linha ferroviária a construir será eletrificada e terá um comprimento de 870 km, com uma velocidade máxima de projeto de 249 km/h para comboios de passageiros e de 120 km/h para comboios de mercadorias. A população total da zona de atração de 60 minutos em redor da IET é de 3,8 milhões de pessoas nos Estados bálticos. Após a construção e modernização da linha até Varsóvia, a população total da zona de atração de 60 minutos aumentará para 8,3 milhões.

Imagem 1 – Zona de atração da IET Rail Baltica



Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020

Source data: © EuroGeographics © OpenStreetMap Contributors © DG MOVE

Fonte: Eurostat.

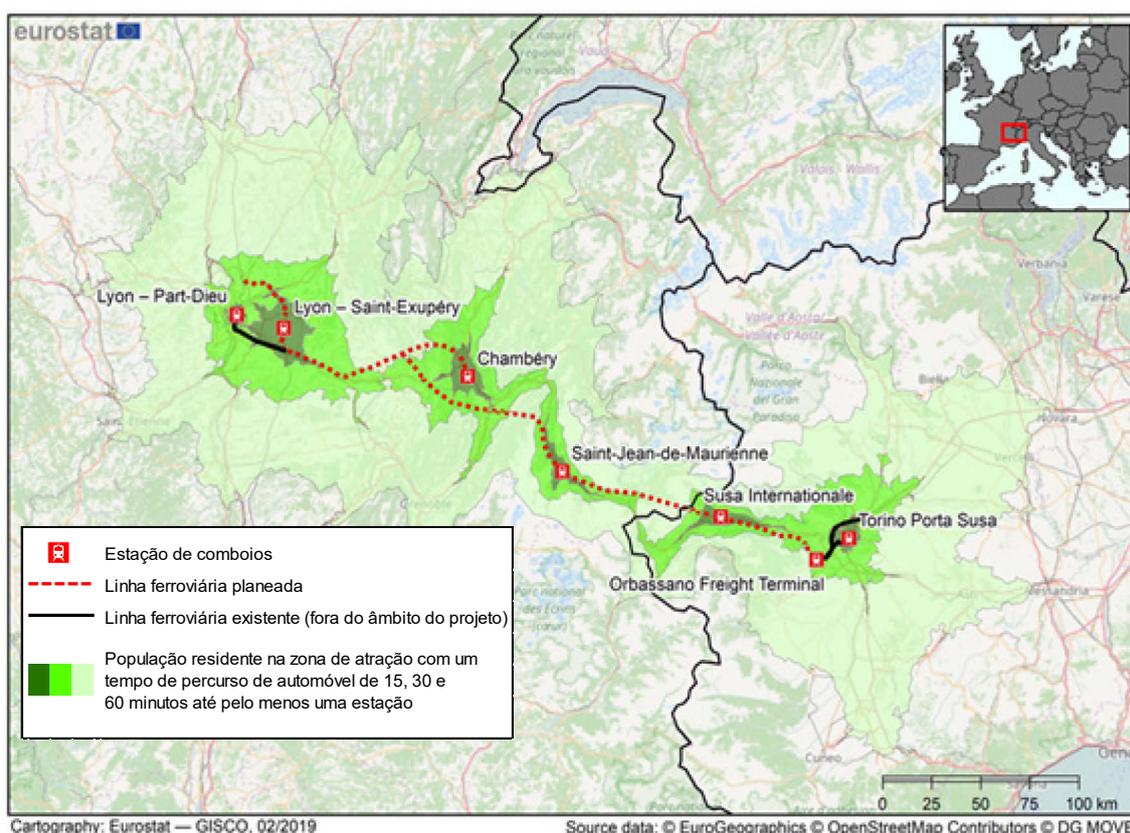
2. Ligação ferroviária Lyon-Turim

01 A IET Lyon-Turim é uma ligação ferroviária transfronteiriça de 65 km entre a França e Itália, no corredor do Mediterrâneo da RTE-T.

02 O túnel ferroviário transfronteiriço com duas galerias (o túnel de base propriamente dito), que se encontra em construção, tem 57,5 km. Se forem consideradas as linhas de acesso, o comprimento total previsto da linha ferroviária entre Lyon e Turim é de 270 km (ver [imagem 2](#)).

03 Esta ligação vai unir as redes ferroviárias francesa e italiana e será utilizada tanto para o tráfego de passageiros como de mercadorias. A população total da zona de atração de 60 minutos em redor da IET é de 7,7 milhões de pessoas.

Imagem 2 – Zona de atração da IET Lyon-Turim



Fonte: Eurostat.

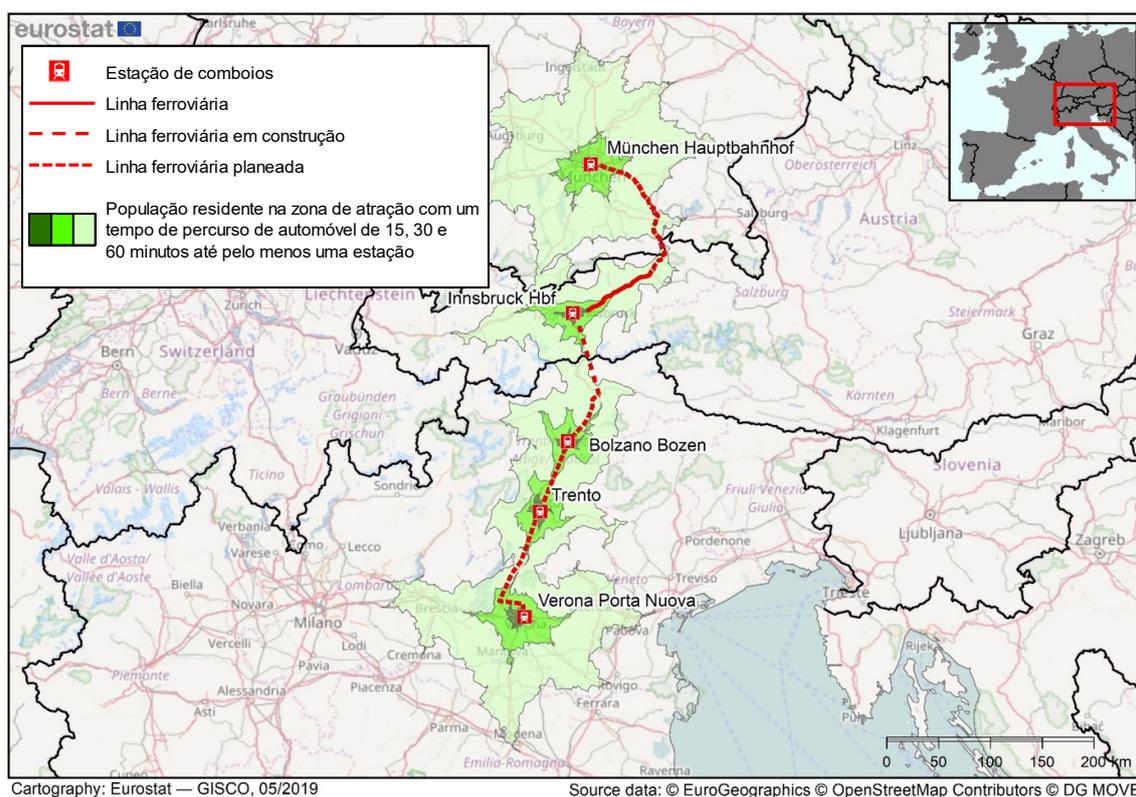
3. Túnel de base do Brenner

01 O túnel de base do Brenner é um túnel ferroviário transfronteiriço com duas galerias que se encontra em construção entre a Áustria e Itália, no corredor Escandinávia-Mediterrâneo da rede principal da UE. Quando concluído, terá um comprimento total de 64 km.

02 A IET inclui também as linhas de acesso a construir para completar os 445 km do troço Munique-Verona do corredor ferroviário (ver *imagem 3*), que vão para sul (Itália) e norte (Áustria e Alemanha) do túnel. Cada gestor de infraestrutura nacional é responsável pela construção destas linhas de acesso.

03 O túnel será utilizado para o tráfego tanto de mercadorias como de passageiros. A população total da zona de atração de 60 minutos em redor da IET é de 7,9 milhões de pessoas.

Imagem 3 – Zona de atração da IET do túnel de base do Brenner



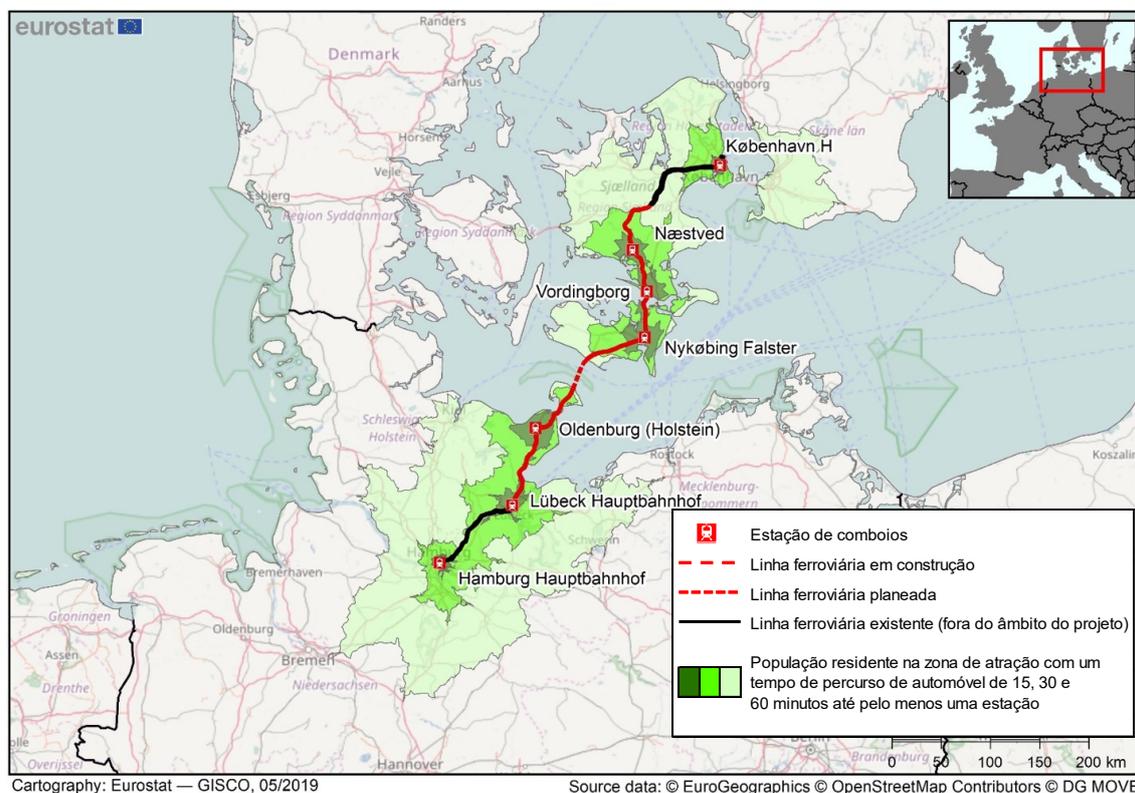
Fonte: Eurostat.

4. Ligação fixa do Estreito de Fehmarn

01 A ligação fixa do Estreito de Fehmarn é um túnel ferroviário e rodoviário de 18 km que liga a Escandinávia ao resto da Europa continental, fazendo parte de um "triângulo nórdico" planeado para concretizar essa ligação (ver [imagem 4](#)).

02 Uma autoestrada de quatro vias e uma linha ferroviária mista de via dupla (para passageiros na alta velocidade e para mercadorias) irão colmatar uma ligação que está em falta no corredor Escandinávia-Mediterrâneo da RTE-T. A população total da zona de atração de 60 minutos em redor da IET é de 7,7 milhões de pessoas.

Imagem 4 – Zona de atração da IET do Estreito de Fehmarn



Fonte: Eurostat.

03 A IET inclui também o desenvolvimento das linhas de acesso na Dinamarca e na Alemanha. Estão abrangidas a modernização para uma configuração de via dupla (velocidade de projeto de 200 km/h) de um troço ferroviário de 115 km na Dinamarca que conduz ao Estreito de Fehmarn e a modernização parcial para uma linha eletrificada de via dupla (33 km – linha convencional) e a construção de raiz (55 km – velocidade operacional de 200 km/h) de linhas ferroviárias na Alemanha.

5. Y basco e ligação a França no corredor Atlântico

01 O Y basco é uma ligação ferroviária de alta velocidade construída de raiz entre Espanha e França através do País Basco. Trata-se de uma linha de bitola normalizada com a forma genérica de um Y, com 175 km de comprimento e velocidade operacional de 250 km/h (troço 1 na *imagem 5*).

02 O Y basco será ligado à rede ferroviária de alta velocidade francesa pelo *Grand Projet Sud-Ouest* (GPSO), através do corredor Atlântico. De momento, está previsto que o GPSO seja uma linha ferroviária de alta velocidade construída de raiz, parcialmente mista e de bitola normalizada, com 504 km de comprimento e velocidade operacional de 320 km/h para o tráfego de passageiros e de 220 km/h para o transporte de mercadorias (troço 2 na *imagem 5*). O troço entre Bordéus e Hendaia, passando na estação Halte Sud Gironde (ver 2 no mapa), que foi avaliado no contexto da presente auditoria, tem 279 km de comprimento.

03 A linha será utilizada para o tráfego tanto de passageiros como de mercadorias. A população total da zona de atração de 60 minutos em redor da IET é de 6,8 milhões de pessoas.

Imagem 5 – Zona de atração do Y basco com a ligação a França



Fonte: TCE, com base num mapa do Eurostat.

6. Ligação Sena-Escalda

01 A ligação por via navegável Sena-Escalda, no corredor Mar do Norte-Mediterrâneo, representa a modernização de uma rede de vias navegáveis de 1 100 km nas bacias dos rios Sena e Escalda. A sua principal finalidade é garantir, até 2030, que os itinerários principais sejam pelo menos da categoria CEMT Va³³ (permitindo assim que navios de maiores dimensões utilizem as vias navegáveis) em boas condições de navegabilidade (ver *imagem 6*).

02 A parte de engenharia principal da infraestrutura é um novo canal de 107 km em França, entre Compiègne e Aubencheul-au-Bac, na região de Cambrai (o "Canal Seine-Nord Europe").

Imagem 6 – Ligação por via navegável Sena-Escalda



Fonte: promotores de projeto da IET. Os troços assinalados com cores têm em planeamento ações cofinanciadas pela UE no âmbito do atual período de programação plurianual.

³³ A classificação das vias navegáveis europeias é um conjunto de normas para a interoperabilidade de grandes vias navegáveis no que diz respeito à arqueação, ao comprimento, à boca, ao calado e ao tirante de ar para o transporte por vias navegáveis interiores. Foi criada pela Conferência Europeia dos Ministros dos Transportes em 1992.

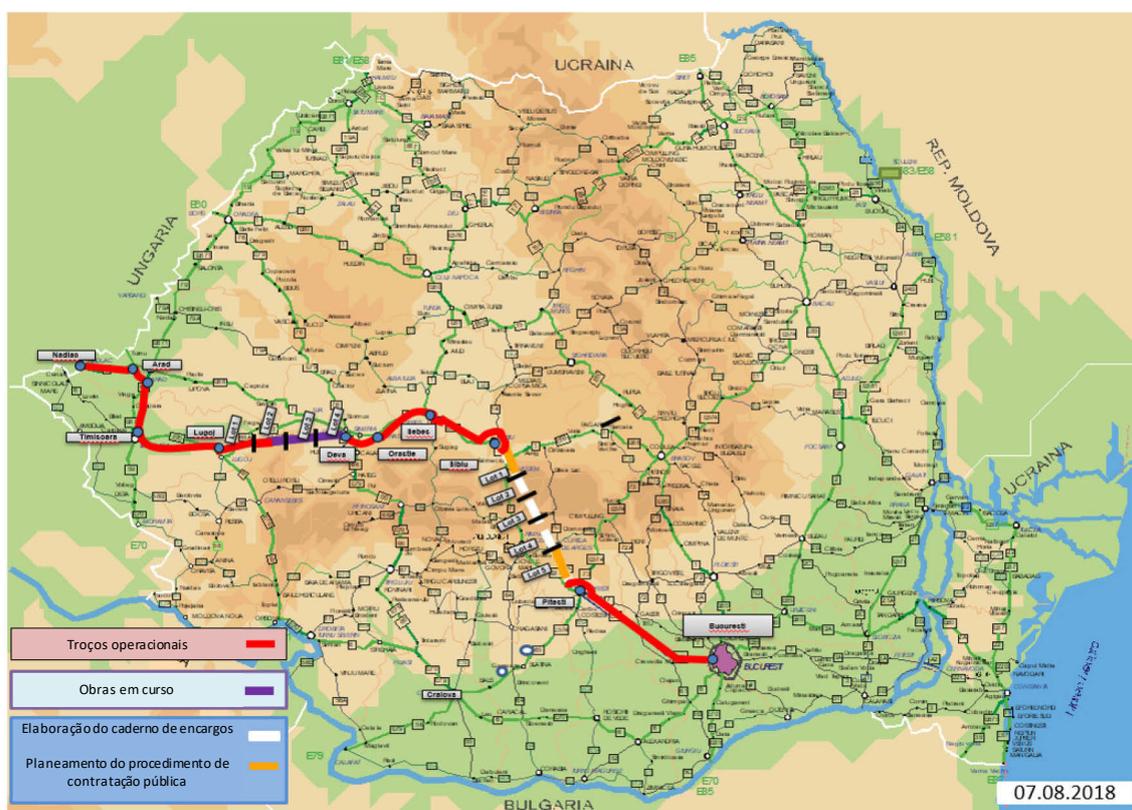
7. Autoestrada A1, na Roménia

01 A autoestrada A1 entre Bucareste e Nădlac faz parte do corredor estratégico europeu Reno-Danúbio (ver *imagem 7*).

02 Este corredor proporciona a principal ligação leste-oeste e é a espinha dorsal dos transportes entre a Europa Central e do Sudeste através da Hungria.

03 A autoestrada tem 582 km de comprimento e será utilizada para tráfego tanto de passageiros como de mercadorias.

Imagem 7 – Autoestrada A1, na Roménia



© Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

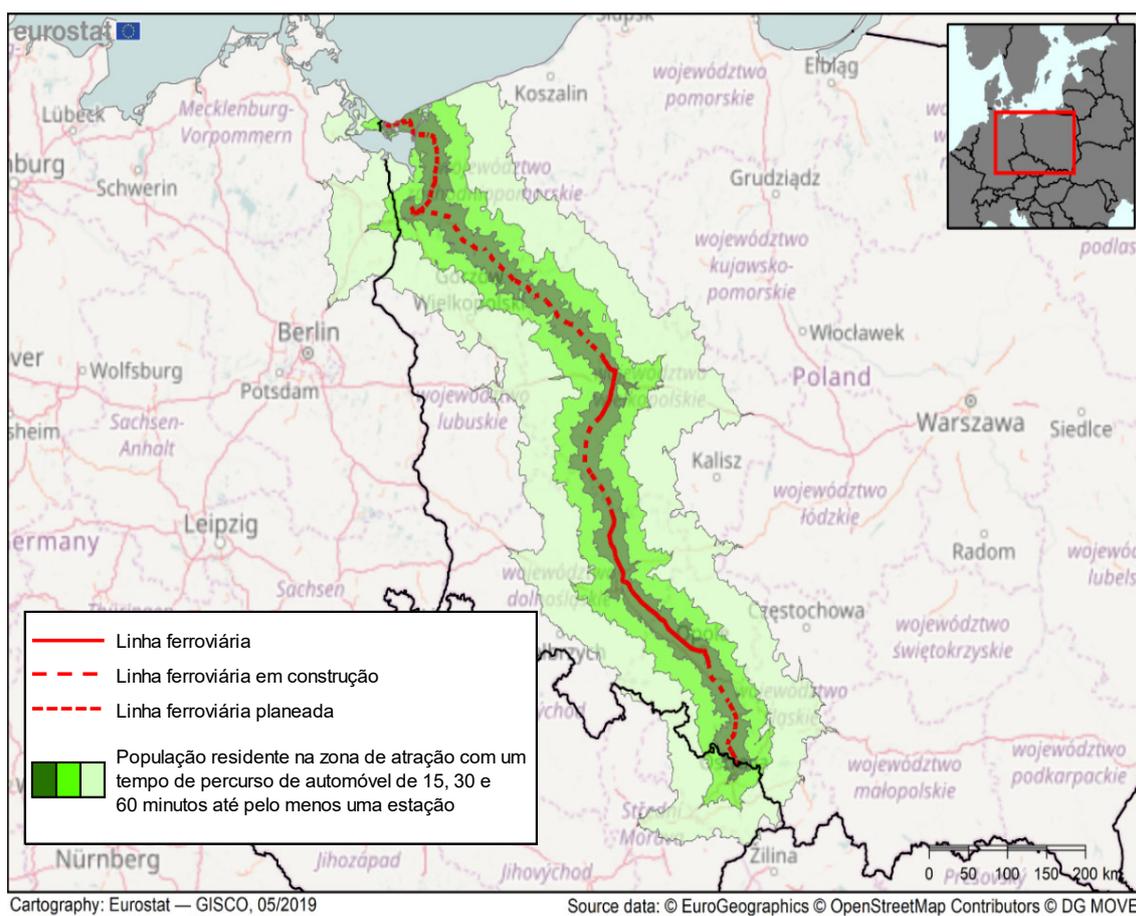
8. Linha ferroviária E59, na Polónia, e a ligação aos portos de Szczecin e Świnoujście

01 A linha ferroviária E59, na Polónia, tem 678 km de comprimento e está situada no corredor Báltico-Adriático da rede principal da RTE-T.

02 A linha começa nos portos de Szczecin e Świnoujście, no noroeste da Polónia, passa pelas capitais regionais de Poznań, Wrocław e Opole e termina na fronteira com a República Checa, em Chałupki, no sul (ver [imagem 8](#)).

03 A IET é a modernização de uma linha ferroviária convencional existente que é utilizada para o tráfego tanto de passageiros como de mercadorias.

Imagem 8 – Linha ferroviária E59 e a ligação aos portos de Szczecin e Świnoujście



Fonte: Eurostat.

Anexo II – Indicadores-chave de desempenho da evolução dos prazos de conclusão das IET

IET	Início da construção previsto (A)	Data inicial de abertura prevista (B)	Período de construção previsto (anos) (B-A)	Início real da construção (ou estimativa mais recente) (C)	Data de abertura atual (estimativa mais recente) (D)	Estimativa mais recente do período de construção (D-C)	Notas
<i>Rail Baltica</i>	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lyon-Turim	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Túnel de base do Brenner	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Ligação fixa do Estreito de Fehmarn	2012	2018	6	2020	2028	8	
Y basco e ligação a França	2006	2010	4	2006	2023	17	
<i>Canal Seine-Nord Europe</i> (componente principal da ligação Sena-Escalda)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Autoestrada A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Linha ferroviária E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
MÉDIA			12			15	

Notas: (1) A estimativa mais recente para a data de abertura inclui uma reserva de risco calculada pelo promotor do projeto em relação à data oficial de abertura de 2026. (2) As colunas A e B referem-se à primeira fase de construção da IET (das duas inicialmente previstas). (3) Risco de atraso adicional até, no máximo, 2030. (4) Os dados não incluem os troços Bucarest-Pitești e Pitești-Sibiu; sem provas fiáveis sobre as datas de conclusão previstas inicial e atualmente, reteve-se a data de 2030, em conformidade com o Regulamento RTE-T. (5) Os dados não incluem os troços Świnoujście-Szczecin e Kędzierzyn-Koźle-Chałupki; sem provas fiáveis sobre as datas de conclusão previstas inicial e atualmente, reteve-se a data de 2030, em conformidade com o Regulamento RTE-T.

Fonte: TCE.

Anexo III – Indicadores-chave de desempenho da evolução dos custos de construção das IET*

IET	Estimativa de custos inicial (em mil milhões de euros)	Ano-valor da estimativa inicial	Fator de reindexação (1)	Estimativa de custos inicial (em mil milhões de euros, valores de 2019)	Estimativa de custos atual (em mil milhões de euros, valores de 2019)	Aumento de custos (em mil milhões de euros, valores de 2019)	Notas
<i>Rail Baltica</i>	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lyon-Turim	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Túnel de base do Brenner	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Ligação fixa do Estreito de Fehmarn	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Y basco e ligação a França no corredor Atlântico	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
Canal Seine-Nord Europe (componente principal da ligação Sena-Escalda)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autoestrada A1	5,0	n. d.	n. d.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Linha ferroviária E59	1,8	n. d.	n. d.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
TOTAL				36,5	53,8	17,3	47%

Notas: * Embora tenha havido alterações consideráveis no âmbito de algumas das designadas IET ao longo do tempo, o Tribunal comparou as mais recentes estimativas de custos disponíveis com os custos inicialmente previstos das oito IET selecionadas, uma vez que se pretendia salientar as alterações nas IET em termos de estimativas de custos desde as primeiras ideias do debate político até à sua concretização efetiva. ** Os custos incluem as provisões para riscos de aumentos de custos futuros, conforme determinado pelos auditores. Os custos oficiais declarados até à data ascendem a 5,8 milhões de euros. (1) Este fator é calculado utilizando o deflator de preços do PIB (tal como compilado na base de dados AMECO da Comissão Europeia; valores atualizados em novembro de 2019), de modo a permitir uma comparação significativa a preços constantes. (2) Os custos do projeto inicial dizem respeito à primeira fase do troço transfronteiriço (túnel com uma galeria). (3) A estimativa dos custos, incluindo ajustamentos à inflação futura e riscos até ao final da construção, é de 9,301 mil milhões de euros. (4) Todos os dados dizem respeito apenas ao troço do Y basco da denominada IET, em Espanha. (5) As estimativas de custos iniciais foram convertidas em euros a partir do valor inicial de 7,0 mil milhões de francos franceses. (6) Dados agregados dos vários troços, que estão a ser planeados e construídos em anos diferentes. (7) Os dados não incluem o troço Bucarest-Pitești. Os aumentos de custos estão associados aos troços Pitești-Sibiu e Deva-Lugoj (lotes 2-3-4). Uma vez que estes troços ainda não foram concluídos, os valores dos custos estão ainda sujeitos a alterações significativas. (8) Os dados excluem os troços Świnoujście-Szczecin e Kędzierzyn-Koźle-Chałupki.

Fonte: TCE.

Anexo IV – Visão geral das ações subjacentes auditadas e respetivas informações (valores em milhões de euros)

IET	Ação	Designação	Custos elegíveis máximos mais recentes	Cofinanciamento da UE mais recente atribuído	Cofinanciamento da UE mais recente pago
<i>Rail Baltica</i>	2014-EU-TMC-0560-M	Desenvolvimento de uma linha ferroviária de bitola normalizada de 1 435 mm no corredor ferroviário báltico/ <i>Rail Baltica</i> (RB) através da Estónia, da Letónia e da Lituânia	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Desenvolvimento de uma linha ferroviária de bitola normalizada de 1 435 mm no corredor ferroviário báltico/ <i>Rail Baltica</i> (RB) através da Estónia, da Letónia e da Lituânia (parte II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Linha ferroviária báltica/ <i>Rail Baltica</i> – Desenvolvimento de linha ferroviária de bitola normalizada de 1 435 mm na Estónia, na Letónia e na Lituânia (parte III)	129,97	110,47	6,92
Ligação Lyon-Turim	2007-EU-06010-P	Nova ligação ferroviária Lyon-Turim – Parte comum franco-italiana do troço internacional (estudos e obras)	489,66	235,62	235,62

	2014-EU-TM-0401-M	Troço transfronteiriço da nova ligação ferroviária internacional Lyon-Turim – Túnel de base do Mont-Cenis	1 915,05	813,78	210,06
Túnel de base do Brenner	2014-EU-TM-0186-S	Túnel de base do Brenner – Estudos	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Túnel de base do Brenner – Obras	2 196,60	878,64	311,10
Ligação fixa do Estreito de Fehmarn	2007-EU-20050-P	Ligação fixa ferroviária/rodoviária do Estreito de Fehmarn	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Túnel do Estreito de Fehmarn – Ligação fixa ferroviária e rodoviária entre a Escandinávia e a Alemanha	1 472,50	589,00	11,40
Y basco e ligação a França	2007-EU-03040-P	Linha ferroviária de alta velocidade Paris-Madrid: troço Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Corredor do Atlântico: troço Bergara-San Sebastián-Bayonne Estudos, obras e serviços para trabalhos de acompanhamento. Fase 1	1 147,44	459,30	183,55
Ligação Sena-Escalda	2007-EU-30010-P	Rede de vias navegáveis Sena-Escalda – troço transfronteiriço entre Compiègne e Gante	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	<i>Seine-Escout 2020</i>	1 464,78	634,14	156,55

Autoestrada A1, Roménia	2010RO161 PR010	Construção da autoestrada Orăștie-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Construção da autoestrada Lugoj-Deva, lote 2, lote 3 e lote 4 (troço Dumbrava-Deva) – Fase 2	516,70	395,00	88,40
Linha ferroviária E59	2007PL161 PR001	Modernização da linha ferroviária E59 no troço Wrocław-Poznań, fase II, troço: Wrocław-fronteira da província da Baixa Silésia	188,93	160,59	160,59
	2015-PL- TM-0125-W	Construção da ligação ferroviária entre os portos de Szczecin e de Świnoujście	141,06	119,90	32,42
TOTAL			12 104,61	5 867,59	2 354,944

Anexo V – Síntese dos atrasos de execução das ações selecionadas

Código do projeto	Designação do projeto	Projeto concluído? (Sim / Não)	Data de início original (convenção de subvenção)	Data de conclusão original	Data de conclusão real	Duração inicial (em meses)	Duração real (em meses)	Atraso (em meses)	Atraso em relação à duração inicial do projeto (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Desenvolvimento de uma linha ferroviária de bitola normalizada de 1 435 mm no corredor ferroviário báltico/ <i>Rail Baltica</i> (RB) através da Estónia, da Letónia e da Lituânia	Não	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Desenvolvimento de uma linha ferroviária de bitola normalizada de 1 435 mm no corredor ferroviário báltico/ <i>Rail Baltica</i> (RB) através da Estónia, da Letónia e da Lituânia (parte II)	Não	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Linha ferroviária báltica/ <i>Rail Baltica</i> – Desenvolvimento de linha ferroviária de bitola normalizada de 1 435 mm na Estónia, na Letónia e na Lituânia (parte III)	Não	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00
2010RO16 1PR010	Construção da autoestrada Orăştie-Sibiu	Não	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72

2017RO16 CFMP012	Construção da autoestrada Lugoj-Deva, lote 2, lote 3 e lote 4 (troço Dumbrava-Deva) – Fase 2	Não	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014- EU-TM- 0186-S	Túnel de base do Brenner – Estudos	Não	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2014- EU-TM- 0190-W	Túnel de base do Brenner – Obras	Não	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161 PR001	Modernização da linha ferroviária E59 no troço Wrocław-Poznań, fase II, troço: Wrocław-fronteira da província da Baixa Silésia	Sim	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015- PL-TM- 0125-W	Construção da ligação ferroviária entre os portos de Szczecin e de Świnoujście	Não	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62
2007-EU- 06010-P	Nova ligação ferroviária Lyon-Turim – Parte comum franco-italiana do troço internacional (estudos e obras)	Sim	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014- EU-TM- 0401-M	Troço transfronteiriço da nova ligação ferroviária internacional Lyon-Turim – Túnel de base do Mont-Cenis	Não	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80
2007-EU- 30010-P	Rede de vias navegáveis Sena-Escalda – troço transfronteiriço entre Compiègne e Gante	Sim	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014- EU-TM- 0373-M	<i>Seine-Escaut 2020</i>	Não	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70

2007-EU-20050-P	Ligação fixa ferroviária/rodoviária do Estreito de Fehmarn	Sim	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Túnel do Estreito de Fehmarn – Ligação fixa ferroviária e rodoviária entre a Escandinávia e a Alemanha	Não	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Linha ferroviária de alta velocidade Paris-Madrid: troço Vitoria-Dax	Sim	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Corredor do Atlântico: troço Bergara-San Sebastián-Bayonne Estudos, obras e serviços para trabalhos de acompanhamento. Fase 1	Não	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Fonte: TCE. A coluna "Data de conclusão real" indica a data da última alteração à convenção de subvenção ou a data de conclusão prevista atualmente comunicada pelos promotores do projeto.

Anexo VI – Visão geral das alterações nas dotações iniciais das 17 ações auditadas (valores em milhões de euros)

A. Nas seis ações concluídas:

Infraestrutura emblemática de transportes	Dotação inicial	Dotação mais recente	Cofinanciamento da ação pela UE no momento do encerramento	Total das alterações em relação à dotação inicial	Total das alterações em relação à dotação mais recente
<i>Rail Baltica</i>	n/a	n/a	n/a	-	-
Ligação Lyon-Turim	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Túnel de base do Brenner	n/a	n/a	n/a	-	-
Estreito de Fehmarn	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Y basco e ligação a França	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Ligação Sena-Escalda	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autoestrada A1	363,0	363,0	306,0	_*	_*
Linha ferroviária E59	160,6	160,6	160,6	-	-
TOTAL	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Redução não associada a aspetos de execução (devido a despesas não elegíveis).

Fonte: TCE.

B. Nas 11 ações em curso:

Infraestrutura emblemática de transportes	Dotação inicial	Dotação mais recente	Cofinanciamento da ação pela UE no momento do encerramento	Total das alterações em relação à dotação inicial	Total das alterações em relação à dotação mais recente
<i>Rail Baltica</i>	743,9	682,9	Em curso	61,0	Em curso
Ligação Lyon-Turim	813,8	813,8	Em curso	0	Em curso
Túnel de base do Brenner	1 181,5	1 181,5	Em curso	0	Em curso
Estreito de Fehmarn	589,0	589,0	Em curso	0	Em curso
Y basco e ligação a França	459,3	459,3	Em curso	0	Em curso
Ligação Sena-Escalda	979,7	634,1	Em curso	345,5	Em curso
Autoestrada A1	395,0	395,0	Em curso	0	Em curso
Linha ferroviária E59	119,9	119,9	Em curso	0	Em curso
TOTAL	5 282,1	4 875,5		406,6	

Siglas, acrónimos e glossário

Ação: para efeitos do presente relatório, trata-se de uma parte mais pequena de uma IET que foi cofinanciada pela UE, seja através de convenções de subvenção ou de programas operacionais. Estas ações dizem respeito, por exemplo, a um estudo de viabilidade, a estudos técnicos ou a trabalhos.

DG MOVE: Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes da Comissão Europeia.

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia.

FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional): fundo de investimento que tem por objetivo reforçar a coesão económica e social na UE, corrigindo os desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, sobretudo para empresas.

FEEI (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento): cinco fundos que canalizam mais de metade do financiamento da União. São geridos conjuntamente pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membros da UE e incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Fundo de Coesão: fundo que visa reforçar a coesão económica e social na União Europeia através do financiamento de projetos nos domínios do ambiente e dos transportes em Estados-Membros cujo PNB *per capita* é inferior a 90% da média da UE.

GPSO (*Grand Projet du Sud-Ouest*): linha ferroviária de alta velocidade parcialmente mista, com bitola UIC, de Bordéus até à fronteira entre França e Espanha. Deverá ter um comprimento de 279 km, com uma velocidade operacional de 320/220 km/h e um custo total estimado em 13,6 mil milhões de euros, excluindo o IVA. Embora tenha sido planeada antes, os planos foram adiados.

IET (Infraestrutura Emblemática de Transportes): para efeitos do presente relatório, designa qualquer infraestrutura de transportes cofinanciada pela UE com um custo total elegível atribuído superior a mil milhões de euros. Além disso, obedece às seguintes características: tem de lhe ter sido atribuído ou pago um montante significativo de cofinanciamento da UE (sem limiar quantitativo); deve ser relevante para a rede de transportes da UE (em especial no que diz respeito às ligações transfronteiriças); prevê-se que venha a ter um efeito socioeconómico transformador.

INEA (Agência de Execução para a Inovação e as Redes): sucessora da Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), que foi criada pela Comissão Europeia em 2006 para gerir a execução técnica e financeira do seu programa RTE-T. A INEA iniciou a sua atividade em 1 de janeiro de 2014 para executar partes dos seguintes programas da UE: o Mecanismo Interligar a Europa (MIE), o Horizonte 2020 e os programas anteriores (RTE-T e Marco Polo 2007-2013).

MIE (Mecanismo Interligar a Europa): mecanismo que, desde 2014, presta ajuda financeira em três domínios: transportes, energia e tecnologias da informação e da comunicação. Nestes três domínios, o MIE determina os investimentos prioritários a realizar na próxima década. Nos transportes, as prioridades são os corredores de transportes interligados e os modos de transporte mais ecológicos.

RTE-T (rede transeuropeia de transportes): conjunto previsto de redes rodoviárias, ferroviárias, aéreas e de transporte marítimo/por via navegável na Europa. A RTE-T faz parte de um sistema mais alargado de redes transeuropeias (RTE), que inclui ainda uma rede de telecomunicações e uma rede de energia.

Valor acrescentado da UE: valor resultante de uma intervenção da UE, adicional ao valor que teria sido criado apenas pela ação do Estado-Membro.

Zona de atração: área de influência estimada relativa à infraestrutura construída. Para efeitos do presente relatório, definiu-se uma zona com tempo de viagem de 15, 30 ou 60 minutos ao longo da IET e calculou-se o número de pessoas que vivem nessa zona, de modo a avaliar o potencial de evolução do tráfego de passageiros da infraestrutura.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES DA UE: A EXECUÇÃO DOS MEGAPROJETOS NECESSITA DE MAIS VELOCIDADE PARA CONCRETIZAR ATEMPADAMENTE OS EFEITOS DE REDE»

SÍNTESE

Resposta comum da Comissão aos pontos I a IV

A conclusão da rede transeuropeia de transportes constitui uma prioridade máxima da União. Conforme acordado pelos Estados-Membros através da adoção do Regulamento (UE) n.º 1315/2013, o prazo para realizar a rede principal é 2030. Esta rede a nível europeu ligará as redes de transportes nacionais e torná-las-á mais interoperáveis. Para o alcançar, afigura-se necessário fazer face a estrangulamentos importantes e ligações essenciais em falta, sobretudo nos casos em que não existem ligações transfronteiriças ou já não são capazes de satisfazer soluções de transporte modernas. Em certos casos, tal exige investimentos avultados, que são necessários para prever uma rede coerente e plenamente funcional. A análise custo-benefício e as previsões de tráfego foram tidas em consideração antes da tomada de decisões tão importantes. Através da execução destes grandes projetos de infraestruturas, modos de transporte mais respeitadores do ambiente (ferroviário e vias navegáveis interiores) tornam-se opções reais para o transporte de passageiros e mercadorias.

A Comissão observa que se registou um progresso positivo no sentido da conclusão da rede principal RTE-T, graças ao trabalho dos Estados-Membros e dos gestores de infraestruturas, juntamente com o apoio da Comissão. Ter fixado um prazo comum para todos os Estados-Membros deu provas de ter criado um impulso, levando em muitos casos os Estados-Membros a planearem as suas obras em conformidade. Através dos efeitos de rede resultantes desta coordenação, os projetos alcançarão benefícios superiores.

A Comissão envidou esforços significativos para assegurar que os projetos transfronteiriços considerados neste relatório estão a ser realizados. São todos projetos muito complexos, que necessitam de cooperação estreita e contínua entre Estados-Membros. As intervenções da Comissão, que não são necessariamente apenas de carácter jurídico, foram muitas vezes decisivas para assegurar que estes projetos vão ser executados. Por exemplo, os coordenadores europeus têm estado a trabalhar ininterruptamente com os parceiros dos diferentes Estados-Membros e diretamente envolvidos nos conselhos de supervisão das entidades conjuntas dos projetos transfronteiriços. Atendendo ao contexto político sensível no qual esses investimentos importantes são realizados, as atividades dos coordenadores na forma de reuniões com ministros, partes interessadas, gestores de projetos, etc. são essenciais. O Conselho reconheceu «o papel importante que os coordenadores europeus desempenham para facilitar a implantação atempada e eficaz dos corredores multimodais da rede principal».¹

¹ «Conclusões do Conselho sobre os progressos realizados na implantação a rede transeuropeia de transportes (RTE-T) e sobre o Mecanismo Interligar a Europa (MIE) para o setor dos transportes», 5 de dezembro de 2017

O apoio financeiro da UE concedido para os projetos foi decisivo também para o compromisso a longo prazo e para criar um ambiente estável para a execução dos projetos. O Mecanismo Interligar a Europa foi um instrumento crucial para a execução dos projetos transfronteiriços, conforme reconhecido por muitas entidades responsáveis pelos projetos auditados no presente relatório. O Fundo de Coesão e o FEDER permitiram a execução de projetos de infraestruturas de transporte para reforçar a coesão económica, social e territorial. Simultaneamente, a Comissão assegurou e controlou que as regras de financiamento para os respetivos fundos da UE são corretamente aplicadas.

Por conseguinte, a Comissão considera que sem o cumprimento do quadro RTE-T, o apoio financeiro da UE e as suas intervenções políticas, os projetos em causa provavelmente nunca se realizariam.

A Comissão reconhece que esses grandes projetos de infraestruturas demoram muito tempo. Isto é válido para todos os investimentos em infraestruturas de transporte de tal dimensão, mas ainda mais compreensível para os projetos transfronteiriços avaliados nesta auditoria (envolvimento de diversos Estados-Membros, discussões orçamentais, complexidade técnica da realização de túneis ou de projetos inteiramente novos, complexidade administrativa dos procedimentos de licenciamento, etc.). Uma vez que os projetos amadurecem durante as etapas preparatórias, é normal que evoluam em termos de âmbito de aplicação, alinhamento, parâmetros técnicos, etc., com base também nos contributos valiosos recebidos durante as consultas públicas. É igualmente normal que essas adaptações do projeto conduzam a alterações nos custos e benefícios socioeconómicos. A avaliação de quaisquer desvios nos custos e da execução atempada deve, portanto, ser realizada apenas a partir da decisão final de investimento e não numa fase anterior.

A Comissão sublinha que os projetos transfronteiriços estão em curso de execução para estarem realizados até 2030. São necessários mais esforços. A Comissão continuará a colaborar estreitamente com as partes relevantes. Planeou propor uma revisão do Regulamento RTE-T em 2021; será o momento para fazer um balanço dos progressos registados e, se necessário, ajustar os instrumentos para alcançar o objetivo de uma rede RTE-T inteiramente operacional e interoperável até aos prazos fixados.

Por último, a Comissão observa que o conceito de «IET» (ou «megaprojeto»), utilizado neste relatório, não tem nenhuma correspondência em qualquer ato de base, programas em curso ou futuros ou em qualquer definição operacional a nível da UE.

OBSERVAÇÕES

16. A Comissão reconhece que existe um risco elevado de algumas das IET conforme referido pelo TCE (adiante designadas «IET»), não operarem a plena capacidade em 2030, o que, no entanto, não constitui um requisito do Regulamento RTE-T. A Comissão sublinha que a maioria das «IET» estarão operacionais nessa altura e que os requisitos aplicáveis à RTE-T serão satisfeitos. Tal constituirá uma melhoria considerável para o sistema de transportes da UE.

No tocante aos pontos 16, 17 e 19, bem como ao quadro 2, a Comissão avalia o ponto da situação dos projetos auditados do seguinte modo:

Rail Baltica:

Prevê-se que o projeto Rail Baltica esteja concluído, de acordo com os requisitos aplicáveis à RTE-T e a operar a plena capacidade em 2030, incluindo as «linhas de acesso» na Polónia, ver igualmente as respostas aos pontos 69-71.

A auditoria nacional letã comparou o calendário da Convenção de Subvenção (CS) inicial de 2014 (no qual a aquisição de terrenos na Letónia estava programada durar até 12/2019) com a data comunicada em 2019 (12/2022). Entretanto, a CS 2014 foi prorrogada e o novo prazo para aquisições de terrenos na Letónia é 12/2022. Ao invés de constituir um atraso, o novo prazo reflete atualizações dos planos

de aquisição de terrenos com a tónica em áreas prioritárias nas quais foram assinados contratos de construção, descartando, simultaneamente, outras medidas de expropriação até depois de uma reforma municipal.

Lyon-Turim:

De acordo com o plano atual, o troço transfronteiriço com 57,5 km de comprimento, que inclui o túnel Lyon-Turim, estará concluído antes do prazo de 2030 e cumprirá os requisitos aplicáveis à RTE-T.

As linhas de acesso italianas estarão totalmente conformes com as normas da RTE-T até 2030, com a construção da nova linha de acesso entre Avigliana e Orbassano e a modernização entre Bussoleno e Avigliana.

Na parte francesa a linha convencional existente, que atualmente serve como linha de acesso, está presentemente conforme com a maioria dos parâmetros da RTE-T. Os requisitos que não se encontram satisfeitos dizem respeito à velocidade (alguns troços permitem 90 km/h em vez de 100 km/h devido ao declive de 25 %) e ao ERTMS relativamente ao qual o plano nacional francês de implementação prevê o seu estabelecimento até 2030.

Túnel de base do Brenner (BBT):

A data de abertura oficial atual para o BBT é 2028.

O equipamento do ERTMS das linhas existentes do norte é uma das três medidas que fazem parte do pacote inicial para o «Digitale Schiene Deutschland Programm» a partir de 2020, para o qual o trabalho de implementação já começou e foi previsto o orçamento.

Além disso, o *Brenner Corridor Platform working group infrastructure* compilou informações que também mostram que as vias de acesso na Alemanha e Itália estarão completamente conformes com o Regulamento RTE-T até 2030. Ademais, confirma a implementação do ERTMS nas vias de acesso existentes na Alemanha até 2027.

Estreito de Fehmarn:

A data prevista para abertura da Ligação do Estreito de Fehmarn e das suas vias de acesso é 2028.

No tocante as vias de acesso alemãs ao estreito de Fehmarn: o início das obras de construção está previsto para 2021/22 com uma duração de construção estimada de 5,5 anos. Por conseguinte, as obras devem estar concluídas, o mais tardar, até 2028 permitindo três anos de margem para cumprir o prazo do Regulamento RTE-T. Além disso, o planeamento oficial para a ponte Fehmarnsund também prevê a abertura em 2028, para que as vias de acesso ao túnel estejam disponíveis a plena capacidade quando o túnel abrir.

Assim, as vias de acesso ao túnel estarão disponíveis a plena capacidade e conformes com os requisitos aplicáveis à RTE-T quando o túnel abrir.

Y basco:

A Comissão confirma que na parte francesa, o novo alinhamento da fronteira para a rede de alta velocidade francesa registará atrasos. Todavia, a Comissão está a negociar com a França a modernização da linha existente entre Bordéus e a fronteira, que liga ao Y basco, para estar pronta na mesma altura que o Y basco. A Comissão considera que a questão fundamental é garantir que a capacidade da linha aumenta gradualmente no terreno francês, a fim de fazer face ao aumento de tráfego, nomeadamente no que diz respeito ao transporte de mercadorias.

O Y basco estará conforme com os requisitos aplicáveis à RTE-T antes de 2030. A Comissão tem insistido no facto de que a modernização da linha existente na parte francesa também deverá resultar em conformidade com os requisitos.

Sena-Escalda:

Espera-se que o canal Sena-Europa Setentrional esteja em funcionamento até ao fim de 2028.

Todas as construções e modernizações previstas para a rede Sena-Escalda alcançar as suas funcionalidades esperadas estarão concluídas até 2030, em consonância com a Decisão de Execução de junho de 2019. Tal inclui, em particular, os principais itinerários que ligam a bacia do Sena à bacia do Escalda. Da rede com cerca de 1 100 km, apenas em relação a um troço periférico com cerca de 30 km (Bray-Nogent), o planeamento prevê 2032 como a data de conclusão.

A ligação Sena-Escalda a Zeebrugge está atualmente a ser estudada, sendo que se espera um plano de investimento até dezembro de 2023 de acordo com Decisão de Execução. Está prevista haver uma ligação antes do fim de 2030.

Autoestrada A1 na Roménia:

O troço restante da autoestrada A1 na Roménia (Sibiu-Pitesti) é suposto estar construído no período de financiamento atual (2014-2020) e no próximo.

E59:

A E59 já é uma infraestrutura existente e operacional. Não existem projetos inteiramente novos envolvidos na E59. A linha está apenas a ser objeto de modernizações. Estas modernizações preveem-se que estejam concluídas até 2030 o mais tardar, incluindo os troços ultraperiféricos, conforme indicado pelas autoridades responsáveis na Polónia.

Também em relação à E59, os requisitos aplicáveis à RTE-T estarão satisfeitos antes de 2030.

18. A Comissão reconhece que há riscos de atrasos na construção de algumas «IET» ou das suas infraestruturas auxiliares. Contudo, tal não colocará em risco o funcionamento efetivo dos corredores da RTE-T. Os corredores estarão a funcionar em 2030 e já beneficiam da realização de diferentes projetos. Tal já terá efeitos de rede muito positivos em 2030.

Caixa 1. Ligação em falta que prejudica o corredor e a rede

A Comissão considera que o facto de uma ligação se encontrar na fase de estudo em 2019 não prejudica a conclusão do projeto até ao prazo de 2030. É altamente provável que o Y basco esteja concluído até 2030. A França de facto adiou até após 2037 uma nova linha de alta velocidade entre Bordéus e Dax e depois de Dax para a fronteira. Como segunda opção, porém, a Comissão Europeia está em conversações com as autoridades francesas e com a SNCF Réseau para que a linha existente seja modernizada, a tempo para o início das operações do Y basco. Tal permitirá dispor de uma ligação transfronteiriça com capacidade suficiente a funcionar adequadamente.

Além disso, a Comissão convida o Tribunal a ter em consideração que o troço internacional entre Perpignan e Figueras é atualmente gerido pela LFP Perthus (em copropriedade entre a França e a Espanha). O número de comboios está a aumentar e espera-se que quintuple até 2026, atendendo à adaptação em curso da rede espanhola para a bitola UIC (Valencia-Tarragona-Barcelona).

A combinação da construção do Y basco e da modernização da linha existente entre Bordéus e a fronteira permitirá mais capacidade e operações mais fáceis para transporte.

25. A Comissão considera que utilizou apropriadamente os instrumentos e recursos existentes para promover a conclusão dos projetos e apoiar os Estados-Membros na consecução deste objetivo (decisões de financiamento, INEA, coordenadores, participação nos conselhos de supervisão, reuniões do Fórum do corredor, planos de atividades do corredor, comunicação de informações ao Parlamento, conferências, reuniões bilaterais, reuniões multilaterais, decisões de execução, etc.). As ações até agora adotadas pela Comissão vão muito além do disposto no artigo 56.º.

26. A Comissão ainda não recorreu ao procedimento do artigo 56.º, uma vez que considera existirem outros instrumentos mais eficazes «que induzam os Estados-Membros a planearem e implantarem essas infraestruturas mais rapidamente», por exemplo, o trabalho dos coordenadores, as decisões de execução, etc.

27. A Comissão sublinha a complexidade destes projetos transfronteiriços em termos de dimensão, aspetos/fatores técnicos, financeiros, de planeamento, políticos e de opinião pública.

No atinente às conclusões apresentadas na caixa 2, a Comissão considera que os projetos de infraestruturas como o canal Sena-Europa Setentrional ou o túnel ferroviário Lyon-Turim são fatores de mudança. A análise não se deveria basear apenas nas vias navegáveis interiores existentes e no tráfego ferroviário, porquanto atualmente há pouco ou nenhum tráfego devido às condições da infraestrutura (o canal Sena-Europa Setentrional ainda não existe e a ligação ferroviária existente para Lyon-Turim não é adequada para o transporte ferroviário de mercadorias).

Ver a resposta da Comissão à caixa 2.

Caixa 2 - Diferenças significativas entre os níveis de tráfego reais e previstos

Embora a Comissão reconheça a necessidade de abordar algumas medidas de acompanhamento para assegurar a utilização ideal das novas infraestruturas, considera que «*diferenças significativas entre os níveis de tráfego reais e previstos*» não é, em si mesmo, um problema e, pelo contrário, em diversos casos, os níveis de tráfego previstos foram calculados de uma forma conservadora.

31. A Comissão concorda que as análises custo-benefício (ACB) dependem da metodologia utilizada e dos pressupostos formulados. O facto de várias ACB terem sido preparadas para cada um dos projetos mostra a utilização contínua da ferramenta. A Comissão considera que é natural os resultados das ACB evoluírem em consonância com as alterações aos projetos (âmbito, requisitos técnicos, etc.) com base em análises anteriores.

Caixa 4 - Exemplos de conclusões relativas a análises custo-benefício

A respeito desta secção, a Comissão observa o seguinte:

1) Ao apresentar um pedido de cofinanciamento da UE será obrigatória uma ACB atualizada que inclua todos os elementos do projeto final, que mostre que as ACB foram devidamente utilizadas na tomada de decisões.

2) No entender da Comissão, a reavaliação de 2018 não deve ser considerada uma ACB. A sua metodologia foi questionada no contexto do debate italiano em face do incumprimento das orientações italianas.

3) Em relação ao Rail Baltica, a Comissão considera que, embora tenham sido realizadas três análises diferentes relativas aos custos e benefícios do Rail Baltica, os três estudos tiveram âmbitos muito diferentes e serviram uma finalidade distinta. O COWI (2007) foi um estudo de pré- viabilidade inicial, que especificava diversas opções para reforçar a conectividade ferroviária entre os Estados Bálticos e não só - com uma opção sendo uma nova ligação de bitola padrão (1 435 mm). Atendendo a este âmbito, o estudo não era uma ACB padrão e não se procedeu à realização de previsões de tráfego pormenorizadas e de cálculos CAPEX. Em contrapartida, os estudos da AECOM (2011) e EY (2017) podem ser considerados análises custo-benefício, porém, cumpre salientar que cada um tinha um âmbito e uma finalidade diferente. O estudo da AECOM serviu para determinar a viabilidade inicial baseada na ACB para o Rail Baltica e corroborar a tomada de decisão política inicial, o estudo da EY (2017) era necessário para refletir os novos desenvolvimentos, nomeadamente o acordo sobre o alinhamento do percurso incluindo a integração da linha na cidade de Riga e na ligação Kaunas-Vilnius. Todos os estudos foram realizados de forma transparente e estão publicamente disponíveis.

4) Em relação ao túnel de base do Brenner (BBT), a Comissão considera que a análise custo-benefício de 2019 baseia-se em partes do estudo de cenário alemão publicado no início de 2019. Todos os cenários analisados nos termos da análise custo-benefício apontam para um rácio positivo acima dos números indicados na análise de 2007. No tocante ao estudo do tráfego em falta, a Comissão observa que estão atualmente em curso esforços dos três Estados-Membros para elaborar uma previsão de tráfego comum e os resultados estão previstos para 2020.

Concluindo, a Comissão considera que os exemplos citados pelo TCE mostram a utilização sistemática das ACB em todas as fases importantes dos projetos.

32. A Comissão não tem acesso a informações pormenorizadas relativas à análise destes peritos externos e às ferramentas que utilizaram para a sua avaliação. Por conseguinte, a Comissão e as partes interessadas não estão em posição de avaliar as conclusões.

Uma vez que o conceito de «IET» não tem qualquer correspondência no quadro jurídico da UE, as análises realizadas até ao momento não podiam coincidir exatamente com o conceito definido pelo TCE.

A Comissão considera que as ACB foram usadas adequadamente enquanto uma ferramenta para a tomada de decisões. A título de exemplo, em relação ao Rail Baltica, as análises custo-benefício subsequentes serviram de base para a tomada de decisões sobre o projeto. Neste caso, os custos foram repartidos por país, mas os benefícios apenas se podem concretizar através do projeto como um todo.

33. Nos termos da gestão partilhada, em relação às redes de transporte ao abrigo do objetivo temático 7, apenas os grandes projetos acima de 75 milhões de euros de custos totais elegíveis são avaliados pela Comissão.

34. A Comissão sublinha que, no diz respeito à política de coesão para o período de programação 2021-27, os Estados-Membros são responsáveis pela seleção e aprovação de todas as operações cofinanciadas pelos fundos, independentemente dos montantes financeiros que representam. Ao fazê-lo, as autoridades de gestão têm de assegurar que todas as operações cumprem as regras de elegibilidade aplicáveis para a despesa em causa, bem como as normas de qualidade claramente indicadas no artigo 67.º da proposta do Regulamento Disposições Comuns [ver, em particular, o artigo 67.º, n.º 3, alíneas c), d) e e)] e, nomeadamente, que as operações têm de:

- assegurar que as operações selecionadas apresentam a melhor relação entre o montante do apoio, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos;
- verificar se o beneficiário dispõe dos recursos financeiros e mecanismos necessários para cobrir os custos de operação e de manutenção e garantir a sua sustentabilidade financeira;
- garantir que as operações selecionadas abrangidas pela Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho são objeto de uma avaliação do impacto ambiental ou de um procedimento de exame e que a avaliação de soluções alternativas foi devidamente tida em conta.

Estas disposições são aplicáveis a todas as operações e, portanto, a redação é propositadamente geral para permitir ajustar os encargos administrativos ao tipo e à dimensão das operações. A aplicação específica destas condições será efetuada caso a caso no contexto da definição de critérios de seleção.

Com base na experiência no período 2014-2020, os Estados-Membros criaram e/ou aperfeiçoaram quadros nacionais de avaliação económica, incluindo a análise custo-benefício para investimentos mais avultados, quando pertinente. Em relação aos projetos de maior dimensão, a Comissão espera que os Estados-Membros continuem com normas de qualidade apropriadas conforme indicado nas

boas práticas internacionais sobre ACB e no Guia para a análise custo-benefício de 2014-2020, além da disposição legislativa caso as disposições finais não incluam o requisito explícito de uma ACB.

Ademais, a Comissão tenciona continuar a promover a ACB também para projetos de menor dimensão. A fim de facilitar este processo, a Comissão irá publicar um Vade-mécum simplificado da Análise Custo-Benefício apresentando uma ferramenta «pronta a usar» que reflete as boas práticas internacionais na aplicação dos princípios da ACB a vários projetos, também a uma escala mais reduzida.

35. As previsões de tráfego fazem parte da análise custo-benefício, que são realizadas para todos os projetos que sejam cofinanciados. Uma vez que o conceito de «IET» não tem qualquer correspondência no quadro jurídico da UE, as análises realizadas até ao momento não podiam coincidir exatamente com o conceito definido pelo TCE.

38. O túnel de base Lyon-Turim funcionará por muito mais tempo do que 50 anos.

40. Uma consulta pública adequada constitui uma das condições para os investimentos proporcionarem benefícios socioeconómicos, também em termos de assegurar que as opiniões e os interesses de todas as partes interessadas são devidamente tidos em conta. Tal assegura que os projetos otimizam o bem-estar social também em relação às dimensões territorial e social, ambiental e económica. Este processo é efetivamente desafiante e poderá resultar em atrasos nos projetos.

A Comissão observa que mesmo o envolvimento mais profissional das partes interessadas não impede necessariamente que sejam interpostos junto dos tribunais administrativos recursos contra licenças.

41. Sempre que as partes interessadas abordam a Comissão sobre projetos específicos da RTE-T, a Comissão tem o cuidado especial de explicar a dimensão UE do projeto. Foi este o caso em relação ao Rail Baltica, mas foi também o caso para outras «IET» (BBT, Estreito de Fehmarn, Sena-Escalda e outras).

43. Em relação à autoestrada A1 na Roménia, a Comissão observa que a consulta das partes interessadas ajudou a garantir a conformidade do projeto com a legislação ambiental da UE. Contudo, a Comissão reconhece que as modificações necessárias do projeto foram incorporadas tardiamente e teve como resultado prático o facto de o projeto sofrer atrasos adicionais.

44. Cumpre salientar que esses custos implicam manter uma certa organização que preste os serviços relevantes e prepare o início tempestivo das obras que habilitam.

45. A Comissão observa que quase todos os projetos de infraestruturas dessa magnitude demoram várias décadas a serem executados, independentemente do financiamento da UE.

A Comissão observa igualmente que as «IET» auditadas se inserem nas mais complexas e tecnicamente desafiantes para a execução. Como é habitual para os projetos de infraestruturas desta dimensão, é feita uma estimativa inicial, a qual é depois atualizada durante a execução.

Como exemplo de projetos não financiados pela UE, a construção do túnel de São Gotardo demorou mais de 15 anos.

46. A Comissão considera que definir uma prioridade específica de financiamento para as «IET» será equivalente a destinar fundos para esses projetos. O regulamento em vigor do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e a proposta de Regulamento MIE II não preveem qualquer diferenciação de projeto que distinga entre os emblemáticos e não emblemáticos. Por esse motivo, qualquer prioridade específica de financiamento exclusivamente aberta para esse tipo de projetos seria contrária ao disposto no Regulamento MIE.

Além disso, a Comissão considera que a prática atual de convites concorrenciais proporciona fortes incentivos para os promotores de projetos avançarem com os seus projetos e assegura uma preparação e execução de projetos de boa qualidade.

47. A Comissão considera que compete ao promotor do projeto definir o melhor âmbito do seu projeto a partir de vários ângulos (geográfico, técnico, calendário, etc.) e organizar a sequenciação.

A Comissão salienta o baixo custo administrativo do programa MIE, reconhecido por diversas auditorias.

Embora, na verdade, a Comissão saude uma visão de projeto integrada, cabe aos promotores apresentarem a sua candidatura no ambiente competitivo dos convites à apresentação de propostas. Ter uma única convenção de subvenção para uma «IET» não impede atrasos e mudança de âmbito.

48. Estão criados procedimentos para proporcionar uma visão geral apropriada; além disso, a Comissão continuará a oferecer assistência ao desenvolvimento de projetos a beneficiários e promotores de projetos através da plataforma de aconselhamento InvestEU (que começará a funcionar a partir de 2021 nos termos do quadro legislativo para o quadro financeiro plurianual 2021-2027).

49. Em relação a todos os grandes projetos de infraestruturas, há uma fase inicial durante a qual é avaliada a viabilidade da ideia inicial. Normalmente, são avaliadas diferentes opções sendo, portanto, normal que a conceção e o âmbito evoluam, em particular após consultas públicas ou em consequência de avaliações de impacto ambiental. As alterações à conceção e ao âmbito não resultam apenas em custos adicionais, mas também benefícios adicionais.

50. A Comissão considera que as mudanças do âmbito, alinhamento, elementos adicionais, etc., dificultam bastante comparar estimativas de custos efetuadas em diferentes fases dos projetos.

No tocante ao anexo III, a Comissão considera que qualquer cálculo de aumentos dos custos deverá ter plenamente em conta os fatores supracitados.

Relativamente às «IET», não é possível à Comissão reconciliar os números facultados, essencialmente devido a alterações do âmbito.

No atinente aos seguintes projetos, a Comissão considera que deve ser tido em conta o seguinte:

Rail Baltica:

O aumento de custos calculado pelo Tribunal resulta em grande medida dos custos adicionais para a integração da linha Rail Baltica na cidade de Riga e a ligação Kaunas-Vilnius.

Lyon-Turim

O túnel de base Lyon-Turim será construído como um túnel de galeria dupla. A estimativa original refere-se a um túnel de galeria simples.

Túnel de base do Brenner

Os custos estimados originais de aproximadamente 6 mil milhões de euros não devem ser comparados com a estimativa mais recente devido ao conteúdo alterado do projeto (infraestruturas adicionais), a alterações no enquadramento regulamentar (requisitos adicionais da avaliação de impacto ambiental) e aos custos adicionais para testar o funcionamento e a entrada em serviço que não foram incluídos nos valores originais.

Estreito de Fehmarn

A estimativa original foi indicada na Lei relativa ao planeamento aprovada no parlamento dinamarquês em 2008 no valor de 6,2 mil milhões de euros (nível de preços de 2008) e não de 5,016 mil milhões de euros conforme indicado no quadro 3. A estimativa é equivalente a 6,7 mil milhões de euros (níveis de preços de 2019).

Sena-Escalda:

Apenas foi possível fixar a primeira estimativa de custos relevante em 2006 após os estudos de viabilidade; por conseguinte, a estimativa inicial deverá ser a de 2007 (4 002 milhões de euros).

51. A Comissão observa que é da responsabilidade do promotor do projeto organizar o projeto em secções apropriadas. O exemplo mencionado diz respeito a responsabilidades nacionais.

Em relação à autoestrada A1 na Roménia, no entender da Comissão as partes sujeitas a concurso (lotes) dos troços da autoestrada são proporcionais às capacidades de grandes empresas de construção europeias. A Comissão considera que dividir os projetos em partes pode por vezes contribuir para a sua entrega tempestiva, por exemplo quando está pendente uma licença num troço e as obras já podem começar num troço diferente.

53. A Comissão está a gerir eficientemente o cofinanciamento da UE, tendo em conta os progressos efetivos de cada ação individual.

54. A Comissão observa que uma «IET» pode estar a funcionar plenamente mesmo se as linhas de acesso conexas não estiverem imediatamente na sua capacidade máxima. De uma perspetiva de rede, eliminar os engarrafamentos transfronteiriços constitui a principal prioridade.

Relativamente às «IET» mencionadas nesta secção, a Comissão dispõe da seguinte informação:

Y basco:

O GPSO (linha de alta velocidade entre Bordéus e Toulouse e entre Bordéus e Dax) foi de facto adiado unilateralmente pela França até após 2037. É por esta razão que a segunda melhor opção está a ser debatida entre a Comissão e França, ou seja, a modernização da linha existente entre Bordéus e a fronteira, para que uma capacidade superior de ligação transfronteiriça esteja efetivamente criada até 2030, constituída pela Y basco ligada a uma linha convencional melhorada Bordéus-fronteira.

Túnel de base do Brenner (BBT):

Em conformidade com o Regulamento RTE-T e o plano de implantação do ERTMS, o BBT e as suas linhas de acesso equipadas com o ERTMS prevê-se atualmente que estejam prontos até 2030. A fim de explorar plenamente a capacidade do BBT, a Comissão cofinanciou os estudos para as linhas de acesso norte e sul. A Comissão considera que mesmo sem estas linhas de acesso modernizadas, o Túnel de base do Brenner proporcionará benefícios a partir do momento que entrar em funcionamento.

55. A Comissão observa que essas circunstâncias estão fora do seu controlo. Em muitos casos, o envolvimento da Comissão (por exemplo, através de convenções de subvenção, decisões de execução, o trabalho dos coordenadores, etc.) tem sido precisamente o fator estabilizador que assegura a execução a longo prazo.

56. A Comissão observa que as circunstâncias referidas pelo Tribunal estão fora do seu controlo. A segurança rodoviária pode também aumentar através de medidas administrativas (limites de velocidade, armadilhas de velocidade, etc.) em estradas existentes.

58. É essencial observar que o financiamento de projetos de infraestruturas envolve um nível de risco na medida em que nem todos os fundos podem ser usados pela ação específica (caso no qual o financiamento é reafetado a outros projetos). Em relação aos grandes projetos de infraestruturas, assegurar o financiamento da UE numa fase incipiente tem um efeito de alavancagem inegável na priorização e no financiamento a nível local/nacional. Sem esta «rede de segurança» do financiamento da UE antecipado, a execução destes projetos transfronteiriços complexos poderia estar em risco. Um exemplo disso é o financiamento da UE do canal Sena-Europa Setentrional que, embora reduzido em 2019, teve (juntamente com a decisão de execução) um fator decisivo em assegurar o compromisso financeiro do governo francês para com o canal.

59. Os números datam de abril de 2019 no contexto de uma análise do perfil de despesas até ao fim de 2018. Desde então, a INEA com o apoio da Comissão trabalhou com os promotores de projetos para mitigar os riscos, em particular elaborando eventuais extensões adicionais, que permitiriam aos projetos absorverem o financiamento.

No que diz respeito aos números do túnel de base do Brenner, o anexo IV mostra que mais de 430 milhões de euros já foram pagos, o que inclui custos de reembolso de pagamentos intercalares incorridos até ao fim de 2018 e um pré-financiamento adicional em 2019.

A Comissão e a INEA estão a gerir eficientemente o orçamento do MIE. O financiamento que não seja necessário em certas ações do MIE em curso é reafetado a outras ações do MIE através de novos convites à apresentação de propostas. Trata-se de uma boa gestão dos fundos do MIE.

60. Ver a resposta da Comissão ao ponto 59.

A Comissão observa que proporcionar segurança a longo prazo aos promotores de projetos através da afetação antecipada de cofinanciamento da UE significa que a mesma verba não pode ser atribuída a outros projetos. A Comissão otimiza a utilização do cofinanciamento da UE através da aplicação da abordagem «usar ou perder o direito».

A Comissão observa que o Regulamento Financeiro permite individualizar autorizações até ao ano n+1, o que significa que as autorizações de 2020 têm de ser autorizadas para uma ação individual o mais tardar até ao fim de 2021.

Resposta ao título que precede o ponto 61: A Comissão não considera que a sua supervisão seja distante. Exerce uma supervisão de perto e apropriada.

61. Os coordenadores europeus participam como observadores na estrutura de governação dos projetos relevantes. Em particular, a Decisão de Execução da Comissão sobre o projeto transfronteiriço Rail Baltica prevê um papel de observador para o coordenador europeu na estrutura de governação do projeto (estatuto de observador no Conselho de Supervisão da Empresa Comum) e a participação em reuniões do Grupo de Trabalho Ministerial. Este é também o caso para outras «JET» (Lyon-Turim, canal Sena-Europa Setentrional, túnel de base do Brenner). Além disso, em relação ao Rail Baltica, o regulamento interno do Grupo de Trabalho Ministerial prevê que o coordenador europeu presida as reuniões.

63. O atraso na colocação em serviço do troço Lugoj-Deva da autoestrada resulta da construção de passagens para animais adicionais pelas autoridades romenas, a fim de mitigar o impacto da autoestrada na área protegida Natura 2000. Assim que essas obras estiverem concluídas, este troço rodoviário será colocado em serviço.

Do mesmo modo, no que se refere à ligação dos dois troços: Lugoj-Deva e Deva-Orastie em Deva, a construção de estradas temporárias foi necessária para ligar o novo troço de autoestrada (Deva-Orastie) à estrada já existente. Estas «vias de acesso» tiveram de ser removidas assim que esta ligação ficou completa. Trata-se de um procedimento normalizado aplicado quando um determinado troço de uma nova autoestrada está concluído. Por conseguinte, a Comissão não considera que o cofinanciamento do custo relacionado de 3,7 milhões de euros seja «dinheiro perdido», conforme confirmado através da troca de impressões com o Estado-Membro.

Resposta comum da Comissão aos pontos 64 e 65:

A convenção de subvenção aborda a construção da infraestrutura física e os pagamentos estão com efeito ligados a resultados físicos. A Comissão considera que os indicadores de resultados para grandes projetos de infraestruturas, que duram várias décadas, não podem ser usados para o desembolso tempestivo do cofinanciamento da UE.

A Comissão esforça-se por obter dados relativos aos impactos dos projetos alcançados (aumento do tráfego, impacto económico para diferentes atores, impacto nos congestionamentos, emissões, etc.).

Compete mais aos promotores de projetos recolherem e publicarem os dados sobre os resultados e impactos do investimento. A Comissão encontra-se a publicar dados a nível da UE (ver Livro de bolso estatístico da UE sobre os transportes - *EU transport in figures – statistical pocketbook* - com edições anuais).

O encerramento de projetos na gestão partilhada envolve sempre verificar se foram abertos à utilização comercial e a sua contribuição para a consecução de um resultado específico e de indicadores de resultados do programa operacional nos termos do qual os projetos são cofinanciados.

66. A Comissão recorda que as «IET» ainda se encontram numa fase de construção e há ainda bastante tempo para planear a avaliação *ex post*.

Ver também as respostas da Comissão aos pontos 64 e 65.

Resposta comum da Comissão aos pontos 67 e 68:

A Comissão utiliza dados facultados pelos Estados-Membros e os promotores de projetos. A Comissão não acredita que um promotor de projeto tenha qualquer interesse em aumentar artificialmente a utilização potencial (e com isto os custos para prestar capacidade suficiente) para a um projeto de infraestrutura com o intuito de obter cofinanciamento da UE.

Na gestão partilhada, os investimentos apresentados como grandes projetos têm de satisfazer os requisitos geográficos e estarem localizados na rede RTE-T, mas também têm de satisfazer critérios relacionados com a acessibilidade, eficiência em termos de custos e análise custo-benefício com um nível apropriado de análise de opções. A modelização do tráfego é normalmente necessária para chegar a estas estimativas (principalmente, mas não exclusivamente, relativas a projetos rodoviários).

A abordagem utilizada para estimar a procura e os potenciais benefícios com base numa zona de influência de 60 minutos ao longo das linhas é demasiado limitada. Isto não tem suficientemente em conta o efeito de rede das «IET». Com efeito, essas «IET» são segmentos estratégicos de corredores mais longos e será originado tráfego também a maior distância do que a localização física do projeto. Por exemplo, a ligação Lyon-Turim não deve ser considerada apenas como a ligação entre as duas cidades, dado que faz parte da ligação de passageiros mais ampla entre as zonas de Paris e Milão. No mesmo sentido, o Estreito de Fehmarn dá acesso a Frankfurt, Düsseldorf, Estocolmo, etc.

A Comissão discorda da aplicação do parâmetro de referência do documento de De Rus et al. 2007 (conforme citado no Relatório Especial n.º 19/2018 referido) aos projetos auditados, que são linhas mistas de passageiros e mercadorias, ao passo que o parâmetro de referência aplica-se a linhas de alta velocidade de passageiros puras.

Resposta comum da Comissão aos pontos 69, 70 e 71:

A Comissão observa que a ACB 2017 concluiu que a «IET» Rail Baltica é economicamente sustentável, com base no transporte combinado de mercadorias e passageiros. A Comissão considera que o projeto deve ser avaliado em relação a este cenário dado que corresponde à forma como é executado e não em relação a parâmetros de referência separados de mercadorias ou passageiros isoladamente.

A Rail Baltica tem o potencial de tornar-se na nova artéria de fluxos de tráfego bálticos (e finlandeses), introduzindo dinâmicas completamente novas e possibilidades de fluxos de passageiros e comerciais nos países Bálticos. Reduzirá significativamente o tempo de viagem da fronteira norte-sul. A situação atual do tráfego ferroviário norte-sul limitado, que tem motivos históricos e estruturais/organizacionais, não pode ser extrapolada para a futura Rail Baltica.

A Comissão remete também para as suas respostas sobre o ponto 68 relacionadas com o facto de que a zona de influência de 60 minutos trata-se de um parâmetro de referência limitado. Foi elaborado para avaliar linhas de alta velocidade puramente de passageiros com velocidades na ordem dos 300 km/h, ao passo que a «IET» Rail Baltica foi concebida como uma linha rápida convencional de

tráfego misto. Os parâmetros escolhidos para a «IET» Rail Baltica não resultam em qualquer aumento significativo dos custos por preverem a utilização por mercadorias além da utilização por passageiros, assegurando simultaneamente rendimento e benefícios adicionais. O custo de construção por quilómetro da «IET» Rail Baltica (cerca de 6,7 milhões de euros/km) é substancialmente menor do que os usados para elaborar os parâmetros de referência utilizados pelo TCE.

A Comissão tem mantido contactos estreitos com o gestor da infraestrutura polaca que demonstrou terem sido adotadas todas as medidas necessárias para assegurar capacidade suficiente para todos os tipos de tráfego de passageiros e de mercadorias no troço Varsóvia- Bialystok e não só.

Resposta comum aos pontos 72 e 73:

Esses custos potenciais prendem-se essencialmente com proteção extra contra o ruído, pedida pelos cidadãos na sequência de consultas públicas.

Em relação às linhas de acesso alemãs, a decisão de aumentar a velocidade de 160 km/h para 200 km/h foi tomada apenas depois do processo de planeamento regional, que decidiu sobre o alinhamento e representa o maior fator de custos individual. O aumento da velocidade pura resultou em custos adicionais de 110 milhões de euros. As medidas adicionais de proteção contra o ruído não são uma consequência direta do aumento da velocidade da linha. Os custos para a ponte Fehmarnsund também não são causados pelo aumento da velocidade, mas pela necessidade de criar a capacidade necessária para os volumes (mistos) de tráfego estimados na linha que segue a Travessia do Fehmarn.

Além disso, existem outros fatores de custos importantes que não estão relacionados com o aumento da velocidade, mas com outros requisitos operacionais, que devem ser tidos em conta. O projeto de 2018 contém vários elementos que não foram previstos em 2008 e que não estão de modo algum relacionados com o aumento da velocidade. Trata-se, nomeadamente, do terminal de mercadorias em Lübeck e da estação de conversão, que representam, por si só, 126 milhões de euros. Outras características novas da linha estão exclusivamente ligadas ao transporte de mercadorias, em particular vias de resguardo para comboios de mercadorias para permitir que os comboios regionais e de passageiros de longo curso os ultrapassem.

77. Com relação à alínea b), a Comissão gostaria de observar o seguinte:

- i) Em relação à Rail Baltica, sobre a gestão da infraestrutura foi fixado um novo prazo, uma vez que era necessária uma análise mais aprofundada para se acordar a melhor solução.
- ii) A ligação Sena-Escalda a Zeebrugge está atualmente a ser estudada, sendo que se espera um plano de investimento até dezembro de 2023 de acordo com Decisão de Execução. Está prevista haver uma ligação antes do fim de 2030.
A Comissão observa que a Decisão de Execução relativa à ligação Sena-Escalda foi fundamental para as partes francesas alcançarem um acordo de financiamento sobre o canal Sena-Europa Setentrional, que era urgentemente necessário. Por conseguinte, considerando o seu efeito de alavancagem sólido em assegurar a implementação da principal ligação em falta (canal Sena-Europa Setentrional), sem o qual uma decisão de investimento sobre a implementação da ligação Zeebrugge teria sido ainda mais difícil de garantir, a decisão de execução promoveu na verdade, tanto quanto possível, a implementação de troços relevantes.

79. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 16 a 18.

80. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 25 a 26.

Recomendação 1 - Aplicar os instrumentos atuais e rever e fazer cumprir o planeamento a longo prazo

A Comissão aceita a recomendações 1a), 1b) e 1c). O conteúdo exato da proposta da Comissão irá, porém, depender das etapas preparatórias, nomeadamente uma avaliação de impacto, cujo resultado ainda não é possível antecipar.

A Comissão aceita parcialmente a recomendação 1d).

Em relação à alínea d), o processo legislativo está atualmente em curso e não é possível antecipar os resultados. A Comissão apoiará os Estados-Membros na sua aplicação do futuro ato jurídico assim que for adotado.

81. A Comissão remete para as suas respostas ao ponto 27 e à caixa 2.

82. Uma vez que o conceito de «IET» não tem qualquer correspondência no quadro jurídico da UE, as análises realizadas até ao momento não podiam coincidir exatamente com o conceito definido pelo TCE. A Comissão considera que as ACB foram usadas adequadamente enquanto uma ferramenta para a tomada de decisões.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta aos pontos 31 a 38.

83. A Comissão remete para as suas respostas nos pontos 40 a 44.

Recomendação 2 – Exigir uma análise de maior qualidade antes de decidir conceder cofinanciamento da UE a investimentos do tipo das IET

A Comissão não aceita a recomendação, dado que se refere a uma análise custo-benefício estratégica de alta qualidade «a um nível de megaprojeto mais vasto» que não corresponde a qualquer definição jurídica existente.

Nos termos do MIE, as candidaturas a projetos de obras devem incluir uma análise de custos e benefícios socioeconómicos que apresente resultados positivos, que no caso do tráfego ferroviário de alta velocidade normalmente considera diferentes alternativas. A Comissão recomenda aos requerentes utilizarem a metodologia comum usada para a política de coesão.

Em relação à gestão partilhada, a Comissão defenderá a utilização de metodologias de avaliação apropriadas (tais como ACB) para investimentos de grande escala em corredores da RTE-T quando considerados necessários para garantir a conformidade com o artigo 67.º da proposta de Regulamento Disposições Comuns e tendo em conta o nível de análise que é necessário e apropriado para cada investimento considerado em consonância com as boas práticas internacionais e a fim de permitir escolhas políticas informadas face aos investimentos específicos a serem realizados, bem como a necessidade de dispor das melhores escolhas de investimento.

Contudo, a Comissão reitera que os critérios a ter em conta durante a seleção das operações específicas são definidos ao nível dos programas, sob a responsabilidade das autoridades de gestão e de acordo com os requisitos estabelecidos no artigo 67.º da proposta de Regulamento Disposições Comuns. A Comissão pode estar envolvida na definição desses critérios através da sua participação no trabalho do comité de acompanhamento, apenas na sua função consultiva.

84. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 45.

85. A Comissão considera que a dimensão, o âmbito e o orçamento das ações são adequadas à finalidade.

A afetação específica de orçamentos da UE para grandes projetos específicos não está prevista na base jurídica do MIE e não iria de qualquer modo acelerar a sua execução. Uma abordagem faseada permite conter o risco de perder dotações para autorizações no caso de atraso do projeto.

A Comissão sublinha que alterações na conceção e no âmbito não são o único fator de custos e também proporcionam benefícios.

Em 2018, a Comissão contratou uma análise «*Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects*» de todos os investimentos ferroviários (incluindo financiados pela UE) durante o período 2000-2020 que revelou o nível de variações de custos de uma magnitude muito inferior do que para as «IET» incluídas na amostra do TCE; mais de 50 % dos projetos tinham uma gama de +10 % de derrapagens de custos/poupanças.

A Comissão remete igualmente para a sua resposta aos pontos 46 a 51.

86. A Comissão remete para as suas respostas nos pontos 53 a 60.

Recomendação 3 – Reforçar a gestão da Comissão do cofinanciamento da UE para ações que fazem parte de megaprojetos (similares a IET»)

A Comissão não aceita as recomendações, porquanto nem os conceitos de «IET», nem de megaprojetos têm uma base jurídica que permita à Comissão decidir sobre prioridades de financiamento específicas no contexto dos convites à apresentação de propostas.

No tocante à alínea a), na proposta do MIE II, já foi estabelecida uma melhor ligação entre o plano de atividades do corredor e a seleção de projetos MIE, permitindo uma priorização reforçada do financiamento da UE. A proposta ainda aguarda aprovação dos legisladores.

No tocante à alínea b), a Comissão sublinha o facto de que na gestão direta o apoio da UE destinado a ações que fazem parte das «IET» já está organizado segundo um número muito limitado de convenções de subvenção, por vezes uma única. Nos termos dos convites à apresentação de propostas concorrenciais, cabe aos promotores dos projetos apresentarem ações maduras que contribuam para a realização do projeto global, em consonância com os progressos e a maturidade alcançados. Não dispor de mais do que uma convenção de subvenção pode ser prejudicial à execução bem-sucedida e tempestiva do projeto. Os convites concorrenciais e o princípio «usar ou perder o direito» estão a proporcionar incentivos para os promotores de projetos apresentarem propostas adequadas e maduras e para usarem os fundos em tempo oportuno.

Em relação à gestão partilhada, a Comissão reitera que os critérios a ter em conta durante a seleção das operações específicas são definidos ao nível dos programas, sob a responsabilidade das autoridades de gestão. Ao fazê-lo, as autoridades de gestão têm de se certificar que todas as operações cumprem as normas de qualidade claramente indicadas no artigo 67.º da proposta de Regulamento Disposições Comuns e as regras de elegibilidade aplicáveis às despesas em causa.

No que diz respeito à alínea c), existem procedimentos para proporcionar uma visão geral apropriada e, portanto, a Comissão não considera ser necessário criar um centro de competências dedicado.

Ademais, a Comissão considera ter já oferecido instrumentos consultivos aos beneficiários e às autoridades dos programas. A assistência técnica continuará a estar disponível para os Estados-Membros para a preparação dos seus projetos através da plataforma de aconselhamento InvestEU, incluindo o JASPERS. O apoio financeiro dos programas estará disponível para apoiar a preparação, os concursos e a execução de projetos.

A Comissão sublinha igualmente que foram sistematicamente realizadas avaliações *ex post* e estudos, os quais foram objeto de seguimento através das estruturas e dos procedimentos já existentes. Além disso, a combinação entre os três mecanismos de financiamento (MIE, FEDER, Fundo de Coesão e instrumentos do BEI), já é facilitada. O Regulamento Disposições Comuns proposto após 2020 também prevê este mecanismo.

87. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 61 a 67.

88. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 68 a 72.

89. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 77.

Recomendação 4 – Ter por base a experiência das decisões de execução e reforçar o papel dos coordenadores europeus

A Comissão aceita parcialmente a recomendação 4 a). A Comissão tenciona adotar decisões de execução para grandes projetos transfronteiriços, mas não fazer disso uma condição para cofinanciamento da UE, independentemente do modo de gestão.

A Comissão não aceita a recomendação 4 b) A Comissão não considera que a extensão do perímetro dos atos execução deva incluir a adoção de decisões de execução para projetos «com impacto transfronteiriço».

A Comissão aceita a recomendação 4 c). O conteúdo exato da proposta da Comissão irá, porém, depender das etapas preparatórias, nomeadamente uma avaliação de impacto, cujo resultado ainda não é possível antecipar.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em conta os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse público e político.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II, especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão e presidida por Iliana Ivanova, Membro do TCE. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Oskar Herics, com a colaboração de Thomas Obermayr, chefe de gabinete, e Emmanuel Rauch, responsável principal;

Luc T'Joen foi o responsável de tarefa e a equipa de auditoria compôs-se de Milan Šmíd, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes e Richard Moore.



Da esquerda para a direita: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Šmíd, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics e Andras Feher.

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	24.10.2018
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	4.12.2019
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	25.3.2020
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	29.4.2020

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário clarificar os direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta deve anular a autorização geral acima referida e indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

ISBN: 978-92-847-4703-0	ISSN: 1977-5822	doi:10.2865/480375	QJ-AB-20-011-PT-N
ISBN: 978-92-847-4691-0	ISSN: 1977-5822	doi:10.2865/315120	QJ-AB-20-011-PT-Q

O Tribunal auditou a gestão feita pela Comissão de oito megaprojetos de transportes transfronteiriços em treze Estados-Membros. Trata-se de ligações em falta essenciais para ligar as redes nacionais e criar corredores de transporte europeus sem descontinuidades. O custo total estimado das infraestruturas emblemáticas de transportes selecionadas foi de 54,0 mil milhões de euros, dos quais a UE desembolsou 3,4 mil milhões de euros até à data.

O Tribunal constatou que é pouco provável que a rede principal esteja operacional em 2030, tal como previsto em 2013. Os atrasos na construção e entrada em funcionamento destes megaprojetos põem em causa o bom funcionamento de cinco dos nove corredores da RTE-T. O Tribunal constatou exemplos de mau planeamento e de execução ineficiente. Embora a supervisão da Comissão quanto à conclusão atempada da rede apresente insuficiências e seja distante, a Comissão dispõe de um instrumento que pode ser aproveitado para melhorar o desempenho.

No sentido de melhorar a boa gestão financeira destes investimentos de milhares de milhões de euros, o Tribunal formula várias recomendações destinadas a contribuir para o seu planeamento a longo prazo e a sua gestão e supervisão.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors