

TRIBUNAL DE
CONTAS EUROPEU

ISSN 1831-0982

Relatório Especial n.º 8

2010

MELHORIA DO DESEMPENHO DOS
TRANSPORTES NOS EIXOS FERROVIÁRIOS
TRANSEUROPEUS: OS INVESTIMENTOS
NAS INFRA-ESTRUTURAS FERROVIÁRIAS
DA UE TÊM SIDO EFICAZES?



PT



Relatório Especial n.º 8 // 2010

MELHORIA DO DESEMPENHO DOS TRANSPORTES NOS EIXOS FERROVIÁRIOS TRANSEUROPEUS: OS INVESTIMENTOS NAS INFRA-ESTRUTURAS FERROVIÁRIAS DA UE TÊM SIDO EFICAZES?

(nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287 n.º do Tratado sobre o Funcionamento de União Europeia)

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

Tel.: +352 4398-1
Fax: +352 4398-46410
Correio electrónico: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 8 // 2010

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010

ISBN 978-92-9207-828-7
doi:10.2865/22571

© União Europeia, 2010
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Ponto

GLOSSÁRIO

I–III SÍNTESE

1–14 INTRODUÇÃO

1–3 ANTECEDENTES

4–14 INTERVENÇÕES DA UE NO SECTOR FERROVIÁRIO

5–10 MEDIDAS LEGISLATIVAS A NÍVEL DA UE

11–14 CO-FINANCIAMENTO DAS INFRA-ESTRUTURAS FERROVIÁRIAS PELA UE

15–18 ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

19–61 OBSERVAÇÕES

19–24 DEFINIÇÃO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DEMONSTRÁVEIS EM TERMOS DE SERVIÇOS FERROVIÁRIOS EXISTENTES E PREVISTOS

21 HOUE INSUFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS EM 2004

22–24 OS PROJECTOS PRIORITÁRIOS NÃO REPRESENTAM DESCRIÇÕES DEFINITIVAS DOS PRINCIPAIS EIXOS FERROVIÁRIOS TRANSEUROPEUS

25–38 ORIENTAÇÃO, SELECÇÃO E APROVAÇÃO DO APOIO FINANCEIRO DA UE

28–31 A CONCENTRAÇÃO DO CO-FINANCIAMENTO DAS RTE-T NOS PONTOS TRANSFRONTEIRIÇOS MELHOROU DESDE 2006, MAS AINDA HÁ MUITO A FAZER

32 OS COORDENADORES TÊM TIDO UMA INFLUÊNCIA POSITIVA NA CONCENTRAÇÃO DOS INVESTIMENTOS E NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

33 A IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS DE ESTRANGULAMENTO PODE SER MELHORADA

34–38 HOUE INSUFICIÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS DE SELECÇÃO E DE APROVAÇÃO DA COMISSÃO

39–48 CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS CO-FINANCIADAS PELA UE DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES E SUA DISPONIBILIZAÇÃO

41–43 AS INFRA-ESTRUTURAS PLANEADAS SÃO EXECUTADAS DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES

44 POR VEZES REGISTAM-SE ATRASOS ANTES DE AS INFRA-ESTRUTURAS FICAREM DISPONÍVEIS PARA UTILIZAÇÃO

45–48 FORAM OBSERVADOS AUMENTOS DOS CUSTOS EM TODOS OS TROÇOS, NA SUA MAIORIA POR MOTIVOS IMPREVISÍVEIS

49–61 DESEMPENHO DOS TRANSPORTES NOS TROÇOS QUE BENEFICIARAM DE INVESTIMENTOS DA UE NO CONTEXTO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

52 O DESEMPENHO NOS TROÇOS RESERVADOS AOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM ALTA VELOCIDADE CORRESPONDE ÀS EXPECTATIVAS

53–61 NOS TROÇOS DESTINADOS AO TRÁFEGO CONVENCIONAL DE MERCADORIAS OU AO TRÁFEGO MISTO, O DESEMPENHO DOS TRANSPORTES AINDA NÃO CORRESPONDEU ÀS EXPECTATIVAS

62–66 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- ANEXO I — SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACTOS LEGISLATIVOS DA UE RELATIVOS AO SECTOR FERROVIÁRIO
- ANEXO II — ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDADE
- ANEXO III — LISTA DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS DA RTE-T
- ANEXO IV — AMOSTRA DE TROÇOS DAS INFRA-ESTRUTURAS CO-FINANCIADOS PELA UE SELECIONADA PARA A AUDITORIA
- ANEXO V — COORDENADORES NOMEADOS PELA COMISSÃO PARA OS PROJECTOS FERROVIÁRIOS PRIORITÁRIOS EM JUNHO DE 2010
- ANEXO VI — TROÇOS CO-FINANCIADOS PELA UE ANALISADOS PARA EFEITOS DA AUDITORIA: ESTADO DE CONSTRUÇÃO E DE UTILIZAÇÃO
- ANEXO VII — PANORÂMICA DOS OBSTÁCULOS SISTÉMICOS EXISTENTES EM PONTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DOS EIXOS FERROVIÁRIOS TRANSEUROPEUS OBSERVADOS DURANTE A AUDITORIA

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Fotografia 1 — Locomotiva desengatada antes das manobras na estação de Brennersee



© Tribunal de Contas Europeu, Fevereiro de 2009.

GLOSSÁRIO

DG: Direcção-Geral da Comissão.

Projectos de Essen: Catorze projectos de interesse comum relativos à rede transeuropeia definidos no Conselho Europeu de Essen em 1993.

Coordenadores europeus: Pessoas nomeadas pela Comissão para facilitar a execução coordenada de determinados projectos, sobretudo projectos, ou troços de projectos, transfronteiriços incluídos nos projectos declarados de interesse europeu.

Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS): Iniciativa específica a nível europeu que procura contribuir para a criação de um sistema ferroviário europeu sem descontinuidades através da substituição dos diferentes sistemas nacionais de controlo ferroviário existentes na Europa. É constituído por duas componentes técnicas, o Sistema Europeu de Controlo dos Comboios (ETCS) e o Sistema Global de Comunicações Móveis — Caminhos-de-Ferro (GSM-R).

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER): Instrumento financeiro destinado a promover a coesão económica e social entre as regiões da União Europeia. As intervenções do FEDER são, na sua maioria, executadas através de programas operacionais que englobam um grande número de projectos.

Gestor da infra-estrutura (GI): Qualquer entidade ou empresa responsável concretamente pela instalação e manutenção da infra-estrutura ferroviária, bem como eventualmente pela gestão dos sistemas de controlo e de segurança.

Instrumento Estrutural de Pré-Adesão (ISPA): Um dos instrumentos de assistência aos países candidatos da Europa Central e Oriental na preparação para a adesão, no período de 2000-2006. Os seus objectivos eram ajudar os países candidatos a aplicarem as normas ambientais da UE, bem como a melhorarem e expandirem as redes de transportes, incluindo as ligações à rede transeuropeia. No momento da adesão, estes projectos foram convertidos em projectos do Fundo de Coesão.

Interoperabilidade: Compatibilidade técnica das infra-estruturas, do material circulante, dos sistemas de sinalização e outros sistemas ferroviários, bem como os procedimentos de aprovação do material circulante para utilização em toda a rede ferroviária europeia.

Projectos prioritários: Trinta projectos de interesse comum constituídos por troços da rede RTE-T incluídos nas orientações RTE-T.

Empresa de transporte ferroviário (EF): Qualquer empresa pública ou privada, detentora de licença nos termos da legislação comunitária aplicável, cuja actividade principal consista na prestação de serviços de transporte de mercadorias e/ou de passageiros por caminho-de-ferro.

Entidade reguladora: Um organismo independente em relação aos gestores de infra-estruturas, organismos de tarifação, entidades responsáveis pela repartição da capacidade ou requerentes. Uma empresa de transporte ferroviário tem o direito de recorrer à entidade reguladora.

TGV / HSL / AVE: Train à grande vitesse / High Speed Line / Alta Velocidad Española / Linha de Alta Velocidade.

SÍNTESE

I.

A política da União Europeia para o sector ferroviário envolve, por um lado, medidas legislativas referentes à abertura do mercado ferroviário europeu e às questões de interoperabilidade e segurança e, por outro lado, o co-financiamento do desenvolvimento de infra-estruturas ferroviárias no âmbito da RTE-T e da Política de Coesão. A auditoria do Tribunal centrou-se no co-financiamento das infra-estruturas ferroviárias pela UE e examinou a sua eficácia no tocante à melhoria do desempenho dos eixos transeuropeus.

II.

O Tribunal concluiu que, através do co-financiamento do desenvolvimento das infra-estruturas ferroviárias, a UE contribuiu para criar novas possibilidades para os transportes ferroviários transeuropeus. Poderão contudo ser tomadas algumas medidas para otimizar a utilização dos recursos da UE:

- a definição dos projectos prioritários, principal mecanismo de coordenação e concentração dos recursos financeiros da UE, não foi, até à data, baseada numa análise dos fluxos de tráfego reais e previstos e os eixos correspondentes não representam descrições definitivas dos principais eixos ferroviários transeuropeus;
- a concentração do co-financiamento RTE-T nos pontos transfronteiriços melhorou, tendo os coordenadores nomeados pela Comissão para facilitar os troços transfronteiriços, bem como outros troços, dado um contributo positivo. Contudo, ainda há muito a fazer nessas fronteiras e deve-se aperfeiçoar a análise dos pontos de estrangulamento. Os procedimentos de aprovação dos projectos do Fundo de Coesão revelaram insuficiências e é necessário melhorar os procedimentos de selecção dos projectos RTE-T;
- os projectos de infra-estruturas co-financiados produziram as infra-estruturas planeadas de acordo com as especificações e, uma vez concluídos, criaram possibilidades de transporte ferroviário novas e melhoradas em troços fundamentais dos projectos prioritários. As especificações técnicas foram alteradas devido a circunstâncias que surgiram durante a construção e os aumentos de custos foram frequentes;
- registaram-se melhorias consideráveis nas linhas reservadas aos serviços de transporte de passageiros em alta velocidade, mas os serviços ferroviários ainda não estão a funcionar plenamente de acordo com os níveis previstos nas linhas convencionais de transporte misto ou de mercadorias, cuja utilização é influenciada por uma série de factores, incluindo obstáculos sistémicos existentes na rede ferroviária, sobretudo em pontos fronteiriços.

SÍNTESE

III.

O Tribunal recomenda que a Comissão:

- em futuras análises da definição dos projectos prioritários, colabore com os Estados-Membros e as instituições ferroviárias para identificar os corredores transeuropeus em que existe uma procura real ou prevista significativa, reforçando as bases de conhecimento e análise a nível europeu, quando necessário;
- desenvolva as funções até agora desempenhadas pelos coordenadores e garanta que as decisões relativas à concentração dos fundos RTE-T se baseiem numa análise sólida dos pontos de estrangulamento importantes;
- se certifique da solidez dos procedimentos de aprovação dos projectos no âmbito da Política de Coesão e melhore a qualidade das análises custos-benefícios utilizadas nos procedimentos de selecção da RTE-T;
- com base na experiência adquirida no passado, assuma a liderança na promoção do intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre o desenvolvimento das infra-estruturas ferroviárias entre os promotores de projectos;
- pondere dar uma maior ênfase à redução dos obstáculos práticos que afectam o transporte ferroviário transfronteiriço e que não estão directamente relacionados com as infra-estruturas, incentivando e favorecendo a colaboração entre as instituições ferroviárias dos Estados-Membros para esse fim.

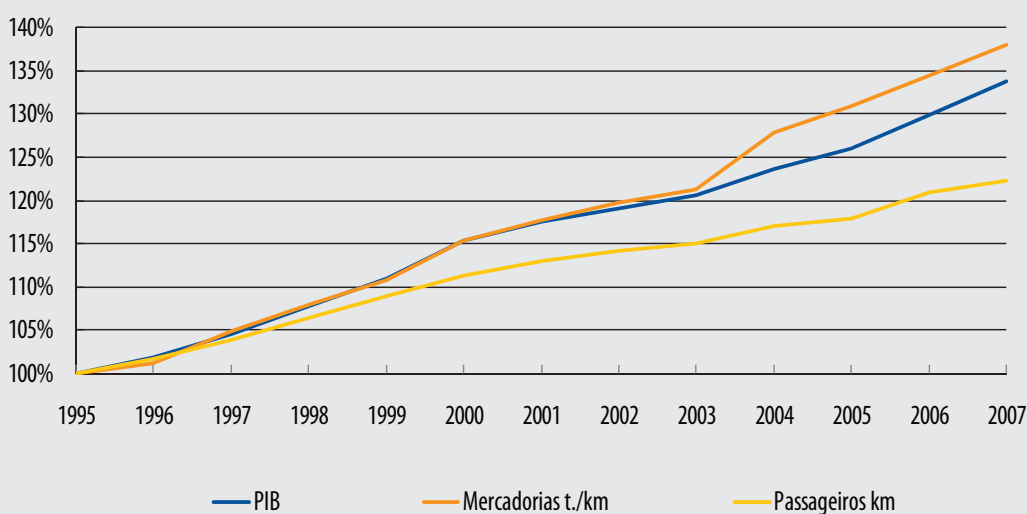
INTRODUÇÃO

ANTECEDENTES

1. Nos últimos anos, os volumes dos transportes na União Europeia aumentaram significativamente, com um crescimento do transporte de mercadorias superior ao crescimento do PIB entre 1995 e 2007 (ver **figura 1**).
2. Prevê-se que esta situação continue até 2020, sugerindo as previsões recentes que o crescimento do transporte de mercadorias se deverá sobretudo ao transporte rodoviário e marítimo (ver **figura 2**), ao passo que os automóveis de passageiros serão responsáveis pela maior parte do crescimento do transporte de passageiros (ver **figura 3**). O sector ferroviário europeu apenas deverá representar uma pequena parte do crescimento previsto; na verdade, prevê-se uma diminuição da sua quota relativa no mercado de transportes em geral.

FIGURA 1

CRESCIMENTO DOS TRANSPORTES NA UE-27 (1995-2007)



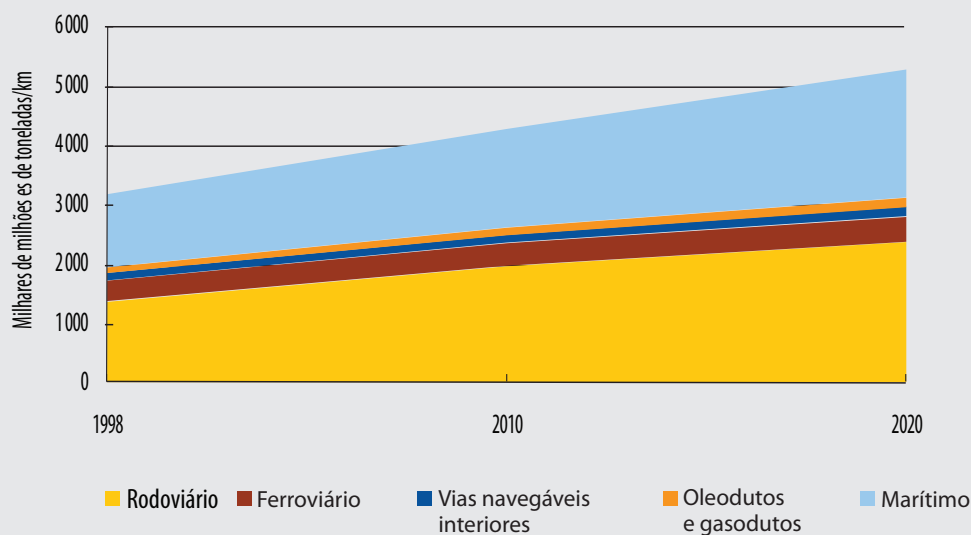
Fonte: EU Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2009, Comissão Europeia (DG Energia e Transportes).

3. A Comissão identificou três obstáculos importantes ao desenvolvimento de um sector do transporte ferroviário europeu forte e competitivo:

- as infra-estruturas ferroviárias não estão bem adaptadas aos serviços transeuropeus, faltando, nomeadamente, ligações entre as redes ferroviárias nacionais (sobretudo nos pontos transfronteiriços); há pontos de estrangulamento em eixos importantes e grande parte das infra-estruturas actualmente a funcionar na Europa tem várias décadas (algumas chegam a ter cem anos), necessitando de ser substituídas ou melhoradas;
- a rede ferroviária europeia é constituída por uma multiplicidade de redes ferroviárias nacionais, que evoluíram historicamente no sentido de satisfazer as necessidades nacionais, desenvolvendo cada uma delas características técnicas e operacionais e procedimentos administrativos semelhantes mas não iguais; por conseguinte, é necessário resolver os problemas de interoperabilidade;
- historicamente, os serviços ferroviários europeus só têm sido prestados no âmbito dos mercados nacionais; é necessário criar um mercado competitivo para os serviços transeuropeus.

FIGURA 2

PREVISÃO DO CRESCIMENTO DO TRANSPORTE DE MERCADORIAS NA UE-25 (1998-2020)



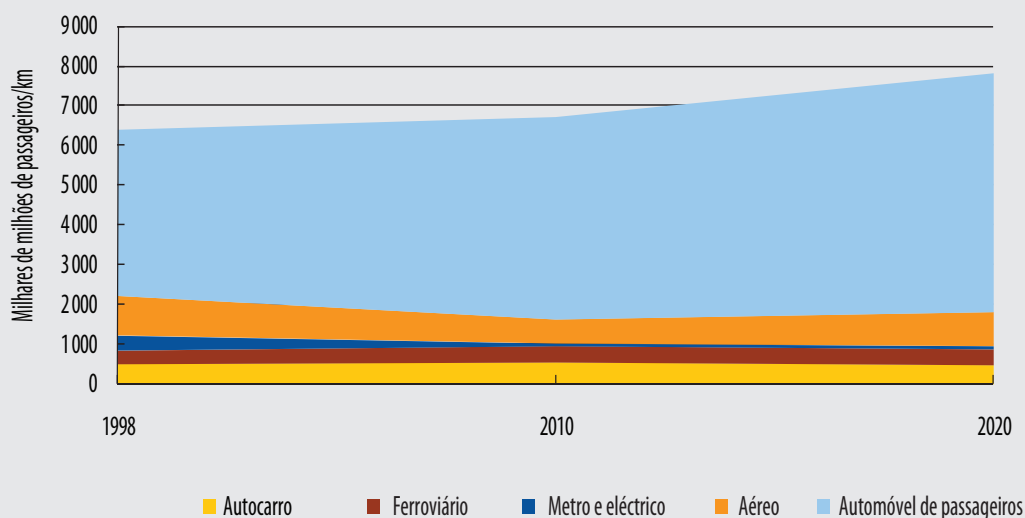
Fonte: Keep Europe Moving, ASSES, DG Energia e Transportes, anexo II, p. 35 e 36.

INTERVENÇÕES DA UE NO SECTOR FERROVIÁRIO

4. As intervenções da UE no que respeita ao sector ferroviário europeu envolvem dois instrumentos políticos: por um lado, medidas legislativas destinadas a abrir o mercado ferroviário europeu e a promover a interoperabilidade (bem como a segurança ferroviária e os direitos dos passageiros) e, por outro lado, o co-financiamento de infra-estruturas ferroviárias novas e melhoradas (ver **figura 4**). O progresso a nível geral depende do máximo aproveitamento das sinergias entre estes instrumentos; por exemplo, as infra-estruturas ferroviárias transfronteiriças recém-construídas não podem ser plenamente exploradas se o respectivo mercado de serviços transeuropeu não for adequadamente desenvolvido.

FIGURA 3

PREVISÃO DO CRESCIMENTO DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA UE-25 (1998-2020)



Fonte: Keep Europe Moving, ASSESS, DG Transportes e Energia, anexo II, p. 35 e 36.

FIGURA 4

OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS DA UE RELATIVOS AO SECTOR FERROVIÁRIO



MEDIDAS LEGISLATIVAS A NÍVEL DA UE

MERCADO, INTEROPERABILIDADE E SEGURANÇA

5. A legislação da UE adoptada em 1991¹ exigiu que as companhias de caminhos-de-ferro integradas fossem divididas em gestores da infra-estrutura («GI») e empresas de transporte ferroviário («EF») nacionais. Exigiu também que fossem criadas entidades nacionais de regulação do sector ferroviário para supervisionarem o mercado ferroviário a nível nacional.
6. A partir de 2001, as directivas da UE foram reunidas nos denominados «pacotes» ferroviários que abordaram os aspectos relativos à abertura do mercado, à interoperabilidade e à segurança (ver um resumo dos instrumentos legislativos da UE na **figura 4** e referências pormenorizadas dos mesmos no **anexo I**), que devem ser transpostos para a legislação nacional e aplicados pelos Estados-Membros.
7. As normas técnicas comuns foram formalizadas a nível da UE através das especificações técnicas de interoperabilidade (ETI), que incluem, designadamente, as normas relativas ao Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS) (ver **caixa 1**). A Comissão delegou a tarefa de desenvolver as ETI na Agência Ferroviária Europeia (ver no **anexo II** um resumo das ETI publicadas).

¹ Directiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (JO L 237 de 24.8.1991, p. 25).

CAIXA 1

SISTEMA EUROPEU DE GESTÃO DO TRÁFEGO FERROVIÁRIO (ERTMS)

O ERTMS procura contribuir para a criação de um sistema ferroviário europeu sem descontinuidades através da substituição dos diferentes sistemas nacionais de controlo ferroviário existentes na Europa. Facilita também o transporte ferroviário de alta velocidade, permite aumentar a capacidade das linhas ferroviárias e melhora a segurança. Várias decisões da Comissão, incluindo o Plano de Implantação do ERTMS², exigem que as linhas recém-construídas estejam equipadas com o ERTMS, bem como certos corredores até datas específicas. Do orçamento total de 8 mil milhões de euros destinado à RTE-T no período de 2007-2013, foram afectados 500 milhões de euros ao apoio à adopção do ERTMS pelas empresas de transporte ferroviário e os gestores de infra-estruturas.

² Decisão n.º 2009/561/CE da Comissão, de 22 de Julho de 2009, que altera a Decisão 2006/679/CE no que respeita à implementação da especificação técnica de interoperabilidade relativa ao subsistema controlo-comando e sinalização do sistema ferroviário transeuropeu convencional (JO L 194 de 25.7.2009, p. 60).

A REDE RTE-T E OS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

8. O Tratado prevê que a UE fomente a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais³. A rede transeuropeia de transportes (RTE-T) estabelece os principais eixos de transportes pelo quais é canalizado o apoio financeiro europeu para as infra-estruturas ferroviárias.
9. São particularmente importantes os projectos prioritários, pela primeira vez identificados no seguimento do Conselho Europeu de Essen em 1993, que foram definidos para assegurar uma maior concentração dos investimentos da UE nos eixos mais importantes. Desde 2004, a lista aumentou para 30 projectos prioritários (19 dos quais referentes ao transporte ferroviário), que foram inscritos nas orientações RTE-T⁴. Esta lista teve em conta as recomendações de um grupo de alto nível presidido pelo antigo Comissário Karel Van Miert (ver uma síntese dos principais marcos do desenvolvimento da rede RTE-T e dos projectos prioritários na **figura 5** e uma lista dos projectos prioritários no **anexo II**). A **caixa 2** mostra as fontes de financiamento dos projectos prioritários.
10. Em 2009, a Comissão iniciou uma ampla análise da política relativa à RTE-T em que foram abordados desafios políticos e económicos futuros como a realização dos objectivos em matéria de alterações climáticas, um maior crescimento económico, a coesão económica e social e o reforço do papel da Europa a nível internacional⁵. A Comissão propôs várias opções para o futuro desenvolvimento da RTE-T tendo em vista a preparação de uma importante proposta legislativa, incluindo a revisão das orientações RTE-T.

³ Tratado que institui a Comunidade Europeia (1992), artigo 154.º Existem redes transeuropeias nos domínios dos transportes, das telecomunicações e da energia.

⁴ Decisão n.º 884/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que altera a Decisão n.º 1692/96/CE sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (JO L167 de 30.4.2004, p. 1).

⁵ Livro verde Revisão da política relativa à RTE-T: Para uma melhor integração da rede transeuropeia de transportes ao serviço da política comum de transportes, COM(2009) 44 final de 4 de Fevereiro de 2009.

CAIXA 2

FONTES DE FINANCIAMENTO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

Segundo estimativas recentes, até 2007 já tinham sido investidos 126,35 mil milhões de euros nos projectos prioritários, prevendo-se um investimento de 154 mil milhões de euros entre 2007 e 2013 e de 119 mil milhões de euros nos anos subsequentes. Os orçamentos nacionais dos próprios Estados-Membros são responsáveis por 66% do montante total investido nos projectos prioritários entre 1996 e 2013 (ver **quadro 1**).

FIGURA 5

MARCOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE RTE-T E DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

1994 Um grupo de representantes dos chefes de Estado e de Governo propôs uma lista de 14 «projectos de interesse europeu» (dos quais 10 de infra-estruturas ferroviárias). Os chamados «Projectos de Essen» foram incluídos nas primeiras orientações formais RTE-T.

2001 A Comissão publicou um livro branco sobre a política europeia de transportes para 2010, salientando, em particular a necessidade de revitalizar os caminhos-de-ferro.

2004 Com base nas propostas dos Estados-Membros e dos países candidatos, um Grupo de Alto Nível recomendou projectos RTE-T de interesse comum até 2020. Trinta dos chamados projectos prioritários (19 de infra-estruturas ferroviárias) foram formalmente acordados no Conselho.

2005 A Estratégia de Lisboa revista salientou a importância da infra-estrutura de transportes para o desenvolvimento estratégico da Europa, destacando a necessidade de dar uma resposta eficiente aos crescentes fluxos comerciais a nível mundial e intra-europeu, atender às preocupações ambientais e apoiar o desenvolvimento social e económico.

2006 Entrada em vigor das orientações RTE-T actualizadas, introduzindo a possibilidade de uma taxa de co-financiamento de 30% para os pontos transfronteiriços e prevendo a nomeação de coordenadores.

2009 A Comissão realizou uma consulta formal às partes interessadas sobre a base para uma rede RTE-T mais integrada e a possível natureza futura dos projectos prioritários. Entre as questões a debater figuram a definição de redes principais e o desenvolvimento de sistemas de transportes inteligentes.

2010 A Comissão deverá publicar um livro branco sobre a rede RTE-T.

CO-FINANCIAMENTO DAS INFRA-ESTRUTURAS FERROVIÁRIAS PELA UE

- 11.** 11. As fontes de financiamento dos 30 projectos prioritários (excepto o Galileu), incluindo o transporte ferroviário, estão resumidas no **quadro 1**⁶.
- 12.** 12. Os troços da infra-estrutura ferroviária co-financiados pela UE ao abrigo da política relativa à RTE-T e da Política de Coesão são baseados em propostas nacionais e executados pelas autoridades nacionais. Na Comissão, estas duas vertentes são objecto de procedimentos de adjudicação de contratos e de selecção diferentes.

⁶ Artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 680/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007, que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes e de energia (JO L 162 de 22.6.2007, p. 1). De dois em dois anos, a Comissão deve apresentar um relatório sobre as actividades relativas à RTE-T. A auditoria revelou que o relatório da Comissão de Maio de 2008, embora fornecesse uma descrição geralmente correcta da situação actual, apresentava valores inexactos a respeito dos investimentos históricos.

QUADRO 1

FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS NOS 30 PROJECTOS PRIORITÁRIOS (EXCEPTO O GALILEU), 1996-2013

(mil milhões de euros)		1996-1999 UE-15	2000-2006 UE-27	2007-2013 UE-27	Totais	%
Subvenções da UE	RTE-T	1,35	2,80	5,40	9,55	3%
	Fundo de Coesão	3,83	7,00	12,30	23,13	8%
	FEDER	1,46	4,81	4,70	10,97	4%
BEI		9,78	16,10	25,00	50,88	18%
Outras fontes (nacionais)		16,23	63,00	106,60	185,83	66%
Total dos investimentos nos projectos prioritários RTE-T		32,65	93,70	154,00	280,35	100%

O Tribunal notou a diferença nos investimentos globais no período de 2007-2013 entre os 154 mil milhões de euros indicados e os 151 mil milhões de euros mencionados no relatório intercalar sobre os projectos prioritários da RTE-T.

Fonte: «TEN-T Funding in Figures», sítio web da DG Transportes e Energia: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf.

- 13.** A UE co-financia estudos e obras no âmbito da política relativa à RTE-T (ver taxas máximas de co-financiamento na **quadro 2**). Os projectos de obras co-financiados dizem normalmente respeito à construção de algumas partes ou a elementos técnicos de um troço dos projectos prioritários. Os projectos são seleccionados em regime de concorrência, depois de as propostas apresentadas pelas autoridades dos Estados-Membros terem sido avaliadas. Os procedimentos de avaliação das propostas terminam com a classificação dos projectos, sendo o co-financiamento da UE atribuído aos que tiverem obtido a melhor pontuação. A DG Mobilidade e Transportes é responsável pela política relativa à RTE-T e a organização do processo de avaliação é uma das tarefas recentemente delegadas na agência de execução RTE-T.
- 14.** Nos termos da Política de Coesão, o co-financiamento da UE está disponível para os Estados-Membros elegíveis para apoio ao abrigo do Fundo de Coesão⁷ e do FEDER (ver as taxas máximas de co-financiamento no **quadro 2**). A DG Política Regional é responsável pela Política de Coesão. O co-financiamento dos projectos no âmbito do Fundo de Coesão⁸ e dos grandes projectos no âmbito do FEDER⁹ está sujeito à aprovação da Comissão mediante regras específicas aplicáveis a cada fundo. Os procedimentos de aprovação da Comissão implicam a verificação da coerência dos projectos propostos com as estratégias nacionais e regionais e a análise da sua viabilidade global e do seu grau de preparação. Os regulamentos relativos ao Fundo de Coesão estipulam que o financiamento destinado aos transportes deve ser atribuído à rede RTE-T, sobretudo aos projectos prioritários¹⁰.

⁷ Até 2004, o financiamento também estava disponível para os países candidatos à adesão ao abrigo do ISPA. Os projectos foram convertidos em projectos do Fundo de Coesão no momento da adesão.

⁸ Desde 2007 que não é necessária a aprovação da Comissão para os projectos inferiores a 50 milhões de euros apresentados para co-financiamento no âmbito do Fundo de Coesão.

⁹ O conceito de «grandes projectos» é principalmente definido com base no volume de financiamento que os projectos implicam. A definição abrange os projectos «cujo custo total tomado em consideração para determinar o montante da participação dos Fundos exceder 50 milhões de euros» [artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1) e artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25), com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 158 de 24.6.2010, p. 1)]. Para mais informações sobre o tema, ver o Relatório Especial n.º 1/2008 relativo aos procedimentos de instrução e de avaliação dos grandes projectos de investimento dos períodos de programação 1994-1999 2000-2006, acompanhado das respostas da Comissão.

¹⁰ O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho (JO L 130 de 25.5.1994, p. 1), o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1264/1999 (JO L 161 de 26.6.1999, p. 57) e o n.º 1, alínea a), do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1084/2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 79) determinam que os investimentos nos transportes ao abrigo do Fundo de Coesão devem ser atribuídos aos projectos RTE-T e, em especial, aos projectos de interesse comum definidos pelas orientações RTE-T em 2004.

QUADRO 2

TAXAS MÁXIMAS DE CO-FINANCIAMENTO AO ABRIGO DA RTE-T E DA POLÍTICA DE COESÃO (2000-2013)¹

		2000-2006	2007-2013
RTE-T	Estudos	50%	50%
	ERTMS via /de bordo	10%	50%
	Troços transfronteiriços dos projectos prioritários	10% (20% a partir de 2004)	30%
	Outros troços dos projectos prioritários	10% (20% para pontos de estrangulamento)	20%
Política de Coesão	Fundo de Coesão	85%	85%
	FEDER	75%	75% (80% para os Estados-Membros elegíveis para o Fundo de Coesão)
	ISPA (até 2004)	75%	—

¹ As taxas de co-financiamento só se aplicam aos custos dos projectos considerados elegíveis ao abrigo das regras aplicáveis ao apoio da UE.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

15. 15. A auditoria examinou o co-financiamento das infra-estruturas ferroviárias pela UE e analisou a sua eficácia na melhoria do desempenho dos eixos transeuropeus. O Tribunal centrou a auditoria nos quatro domínios de risco principais, procurando averiguar, nomeadamente:

- se os projectos prioritários têm sido um mecanismo eficaz para concentrar os fundos da UE nos principais eixos transeuropeus, sobretudo na medida em que foram definidos de acordo com necessidades demonstráveis em termos dos serviços ferroviários existentes e previstos;
- se o apoio financeiro concedido ao abrigo das políticas de RTE-T e de Coesão foi eficazmente direccionado para os domínios prioritários, e em que medida essa concentração é sustentada por procedimentos de selecção e aprovação sólidos;
- se os troços da infra-estrutura co-financiados pela UE foram construídos de acordo com as especificações e, subsequentemente, se ficaram prontos para exploração sem atrasos injustificados;
- se a exploração dos troços da infra-estrutura co-financiados pela UE tem correspondido às expectativas, nomeadamente no contexto dos eixos transeuropeus onde estão localizados.

Fotografia 2 — Comboio de mercadorias em Munique pronto para partir para Verona com passagem pela estação de Brennersee



© Tribunal de Contas Europeu, Fevereiro de 2009.

- 16.** Para realizar a auditoria, o Tribunal analisou uma amostra de 21 troços específicos co-financiados pela UE no período de 2000-2006 (14 principalmente financiados ao abrigo do instrumento financeiro RTE-T e sete sobretudo no âmbito da Política de Coesão). Estes troços estavam relacionados com oito dos projectos prioritários definidos nas orientações RTE-T. No seu conjunto, a amostra abrange, no total, 8 683 milhões de euros de investimentos da UE, que correspondem a 77% da totalidade dos investimentos decorrentes do co-financiamento da UE nos oito projectos prioritários incluídos na amostra e a 36% dos investimentos provenientes de todas as fontes (ver dados mais pormenorizados da amostra no **anexo IV** e a definição dos termos utilizados no relatório na **caixa 3**).
- 17.** O trabalho de campo da auditoria foi realizado entre Outubro de 2008 e Maio de 2009¹¹, tendo sido recolhidas provas de auditoria através de entrevistas com funcionários dos Estados-Membros, promotores de projectos e partes interessadas do sector ferroviário, bem como através da análise de documentos na posse da Comissão, de questionários técnicos preenchidos pelas instituições dos Estados-Membros e de visitas ao local nos Estados-Membros. Os dados relativos ao desempenho dos transportes foram fornecidos pelos gestores de infra-estruturas nacionais.
- 18.** A auditoria não avaliou os mecanismos de supervisão financeira ou técnica em vigor nos Estados-Membros.

¹¹ A equipa de auditoria foi assistida na execução do trabalho de campo por um perito independente do sector ferroviário.

CAIXA 3

DEFINIÇÃO DOS TERMOS UTILIZADOS NO RELATÓRIO

Um **eixo ferroviário** é uma linha ferroviária (ou um conjunto de linhas ferroviárias) que se estende por uma longa distância e cujo traçado interliga vários locais importantes em termos comerciais e/ou industriais. Os **eixos ferroviários transeuropeus** atravessam mais de um Estado-Membro.

Um **projecto prioritário** refere-se a um agrupamento de **troços** cada um dos quais relativo a ligações entre locais comerciais e/ou industriais específicos que foram formalmente identificados como «projectos de interesse comum» na legislação da UE em 2004 (Decisão n.º 884/2004/CE, ver **figura 5**). Embora sejam por vezes designados por eixos, estes agrupamentos de troços dos projectos prioritários não estão, em todos os casos, interligados entre si.

Um **projecto** co-financiado diz respeito a equipamentos ou infra-estruturas localizados num troço de linha incluído num projecto prioritário e para o qual foi aprovada uma subvenção da UE.

Por exemplo, o Projecto prioritário 1 refere-se ao eixo ferroviário Berlim-Verona / Milão-Bolonha-Nápoles-Messina-Palermo. Relativamente a este projecto prioritário, o Tribunal examinou projectos co-financiados pela UE relativos aos troços da Estação Central de Berlim, Nuremberga-Ingolstadt, Kufstein-Innsbruck, Túnel de base do Brenner, Bolonha-Florença, Roma-Nápoles e Messina Patti.

OBSERVAÇÕES

DEFINIÇÃO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DEMONSTRÁVEIS EM TERMOS DE SERVIÇOS FERROVIÁRIOS EXISTENTES E PREVISTOS

19. Dada a importância dos projectos prioritários como mecanismo de coordenação e concentração dos recursos financeiros comunitários, é importante que a sua definição se baseie numa análise das necessidades demonstráveis em termos de serviços ferroviários existentes e previstos.
20. O Tribunal avaliou a solidez do procedimento de definição da lista de projectos prioritários em 2004.

¹² Composto por um representante de cada Estado-Membro, um observador de cada país candidato à adesão e um observador do Banco Europeu de Investimento, sendo presidido pelo antigo comissário Karel van Miert.

HOUE INSUFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS EM 2004

21. Os Estados-Membros de então e os futuros Estados-Membros apresentaram cem propostas de projectos e troços específicos a um Grupo de Alto Nível constituído em 2003¹². Essas propostas foram primeiramente avaliadas com base nos critérios de pré-selecção e, depois, com base num conjunto de critérios de avaliação definidos pelo grupo. As recomendações do grupo assumiram a forma de quatro listas de projectos prioritários, incluindo 14 projectos em vias de conclusão (essencialmente os projectos de Essen), 18 projectos a iniciar antes de 2010, quatro projectos a mais longo prazo e 15 outros projectos importantes para a coesão territorial. Estas recomendações serviram de base às deliberações do Conselho Europeu, quando este definiu uma lista de 30 projectos prioritários (19 dos quais ferroviários) nas orientações RTE-T, em 2004. A análise do Tribunal revelou importantes insuficiências na aplicação dos critérios de pré-selecção e de avaliação definidos pelo grupo:
 - o dado não existir um entendimento claro do que constituía um eixo europeu importante, os avaliadores afirmaram ter tido dificuldade em avaliar coerentemente os méritos da localização dos troços propostos;

- o as variações quantitativas e a falta de coerência da análise apresentada em apoio da viabilidade económica e dos benefícios socioeconómicos do troço proposto causaram problemas aos avaliadores na comparação dos méritos dos projectos propostos;
- o as propostas dos projectos não forneciam informações suficientes e coerentes sobre o valor acrescentado europeu que se esperava dos projectos, nomeadamente no tocante à dimensão do tráfego transeuropeu previsto.

¹³ Grupo de Alto Nível sobre a Rede Transeuropeia de Transportes, 23 de Junho de 2003, Relatório, p. 49.

OS PROJECTOS PRIORITÁRIOS NÃO REPRESENTAM DESCRIÇÕES DEFINITIVAS DOS PRINCIPAIS EIXOS FERROVIÁRIOS TRANSEUROPEUS

22. Embora possam existir semelhanças significativas entre os projectos prioritários e os principais eixos ferroviários transeuropeus definidos pelo sector, os projectos prioritários não podem ser considerados, em si mesmos, como descrições definitivas desses eixos. As seguintes observações confirmam este ponto de vista:

- o em primeiro lugar, o trabalho do Grupo de Alto Nível não teve como ponto de partida uma análise dos fluxos de tráfego actuais e previstos nos eixos principais, tendo o grupo tomado nota desta insuficiência no seu relatório: «O Grupo não teve tempo para identificar estes eixos principais... [e] ... Os projectos prioritários permitem ter uma primeira ideia do traçado provável desses eixos»¹³;

CAIXA 4

EXEMPLOS DE CORREDORES DO ERTMS QUE NÃO COINCIDEM COM OS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

O corredor ERTMS B que atravessa a Alemanha no sentido Norte-Sul não coincide com um projecto prioritário entre Hanôver e Munique;

O corredor ERTMS D entre Barcelona e Valência só em parte coincide com um projecto prioritário;

O corredor ERTMS F que atravessa a Alemanha e a Polónia no sentido Este-Oeste não coincide com nenhum projecto prioritário. As autoridades polacas deram mais importância a este eixo Este-Oeste, investindo, até à data, 528 milhões de euros no mesmo, comparativamente aos 449 milhões de euros investidos no projecto prioritário 23, no sentido Norte-Sul.

- o em segundo lugar, num exercício posterior para identificar os corredores ferroviários transeuropeus onde a implantação do ERTMS deveria ser prioritária [patrocinado por Karel Vinck, o coordenador nomeado pela Comissão (ver ponto 26)], o sector ferroviário chegou a um amplo consenso e seis desses corredores foram objecto de acordo em 2008¹⁴. Observa-se, porém, que nem todos os corredores acordados pelo sector coincidem inteiramente com os traçados dos projectos prioritários (ver **caixa 4**);
- o em terceiro lugar, os projectos prioritários não incluem certas ligações a portos marítimos importantes, nomeadamente Marselha, Rostock, Bremerhaven e Le Havre; outros portos importantes, como Gioia Tauro, estão situados nas proximidades de um troço de um projecto prioritário, mas as ligações ao mesmo não estão incluídas nos projectos prioritários;
- o por último, os projectos prioritários nem sempre coincidem com os eixos transeuropeus definidos pelas associações do sector.

23. Estas insuficiências implicam que uma melhoria da definição dos projectos prioritários poderá continuar a reforçar a coordenação e a concentração dos recursos financeiros da UE.

24. No seu relatório de 2003, o Grupo de Alto Nível exortou a Comissão a melhorar a análise dos fluxos de tráfego transeuropeus para que nela se pudessem basear as futuras revisões da lista de projectos prioritários¹⁵. Em 2009, a Comissão lançou um debate sobre o futuro da política dos transportes transeuropeus, reconhecendo a necessidade de aperfeiçoar os conceitos subjacentes à rede ferroviária transeuropeia, e sugeriu que são necessárias ideias mais claras no que respeita à definição das prioridades de investimento¹⁶. A Comissão sugeriu também que o desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias transeuropeu beneficiaria com a definição de corredores que lhe estivessem reservados com base em análises de rentabilidade económica¹⁷.

¹⁴ Memorando de acordo entre a Comissão Europeia e as Associações Ferroviárias Europeias (CER – UIC – UNIFE – EIM – GSM-R Industry Group – ERFA) sobre o reforço da cooperação para acelerar a implantação do ERTMS, Julho de 2008.

¹⁵ Grupo de Alto Nível sobre a Rede Transeuropeia de Transportes — Relatório, secção 6.4.3., ponto 11, 27 de Junho de 2003, Bruxelas.

¹⁶ Comunicação da Comissão COM(2009) 279 final: Um futuro sustentável para os transportes: rumo a um sistema integrado, baseado na tecnologia e de fácil utilização, Bruxelas, 17 de Junho de 2009.

¹⁷ COM(2008) 852 final, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo, Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008.

ORIENTAÇÃO, SELECÇÃO E APROVAÇÃO DO APOIO FINANCEIRO DA UE

25. A concentração dos investimentos da UE é importante porque:

- o as necessidades financeiras dos projectos prioritários são significativas e o financiamento proveniente de todas as fontes é escasso;
- o os projectos prioritários têm uma dimensão transeuropeia que pode exceder os interesses nacionais.

26. A legislação da UE define a eliminação dos pontos de estrangulamento e o preenchimento das ligações em falta (especialmente os troços transfronteiriços) como prioridades fundamentais da rede transeuropeia¹⁸. Num Relatório Especial publicado em 2005, o Tribunal observou que «o apoio financeiro RTE-T é concedido de uma forma demasiado fragmentada e não suficientemente centrada nos projectos (ou troços de projectos) transfronteiriços. Deste modo, as RTE-T não conseguem alcançar o seu máximo valor acrescentado europeu»¹⁹. Desde que essas observações foram feitas, verificaram-se alterações importantes:

- o uma actualização do Regulamento RTE-T que, *inter alia*, introduziu a possibilidade de conceder subvenções RTE-T para troços transfronteiriços até 30%, no máximo, dos custos elegíveis;
- o em Julho de 2005, a Comissão nomeou seis coordenadores²⁰ a fim de «facilitar uma execução coordenada de determinados projectos, em especial projectos transfronteiriços ou troços de projectos transfronteiriços»²¹ (ver **anexo V**).

27. O Tribunal avaliou estes progressos para o presente relatório, analisando, em particular:

- o a concentração do co-financiamento das RTE-T nos troços transfronteiriços e os progressos realizados nesta matéria, até à data, nos projectos prioritários incluídos na amostra;
- o o papel desempenhado pelos coordenadores nomeados pela Comissão;

¹⁸ Ver Decisão n.º 884/2004/CE e Regulamento (CE) n.º 680/2007. Além disso, na sua resposta à Comunicação da Comissão «Reformar o orçamento, mudar a Europa», o Tribunal salientou que «a despesa com efeitos transfronteiras ou interesse comum é, à primeira vista, uma candidata mais forte à intervenção da UE do que a despesa com efeitos geográficos limitados».

¹⁹ Relatório Especial n.º 6/2005 relativo à rede transeuropeia de transportes (RTE-T), acompanhado pelas respostas da Comissão.

²⁰ Posteriormente, a Comissão actualizou esta lista em 2007, 2009 e 2010.

²¹ Artigo 17.º-A da Decisão n.º 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 228 de 9.9.1996, p. 1).

- o a qualidade da análise disponível para ajudar a detectar os pontos de estrangulamento nos eixos transeuropeus;
- o a medida em que os procedimentos de aprovação no âmbito do Fundo de Coesão (e dos grandes projectos do FEDER) têm solidez suficiente para identificar as insuficiências na definição e preparação dos projectos e a medida em que as alterações introduzidas nos processos de selecção relativos às RTE-T solucionaram as insuficiências observadas pelo Tribunal no seu Relatório Especial anterior.

A CONCENTRAÇÃO DO CO-FINANCIAMENTO DAS RTE-T NOS PONTOS TRANSFRONTEIROS MELHOROU DESDE 2006, MAS AINDA HÁ MUITO A FAZER

- 28.** O grau de concentração dos investimentos de fundos RTE-T nos pontos transfronteiriços aumentou significativamente no período de programação de 2007-2013, comparativamente ao período de 2000-2006. Os investimentos em pontos transfronteiriços representaram 37% do investimento RTE-T em 2000-2006, ao passo que se prevê que, no período de 2007-2013, essas dotações atinjam 71%. Apesar de não existirem indícios directos que provem conclusivamente a sua influência sobre esta melhoria, o aumento das taxas de co-financiamento RTE-T de 10% para 30% nos troços transfronteiriços e as actividades dos coordenadores com vista a incentivar os Estados-Membros a proporem troços transfronteiriços foram factores importantes neste período.
- 29.** Confirmando a conclusão anterior do Tribunal, segundo os formulários de proposta apresentados pelos Estados-Membros, 14 dos troços analisados para esta auditoria e co-financiados pela RTE-T que foram aprovados antes de 2006 teriam avançado de qualquer modo, ainda que com alterações e/ou riscos adicionais. Pelo contrário, a proposta relativa a um projecto importante aprovado no período de 2007-2013 (túnel de base do Brenner) não avançaria declaradamente sem o co-financiamento da UE.
- 30.** Para os Estados-Membros elegíveis, o Fundo de Coesão e o FEDER também estão disponíveis para o desenvolvimento das infra-estruturas ferroviárias (7 dos 21 troços analisados para a auditoria receberam fundos dessas fontes); por exemplo em Espanha, todas as verbas do Fundo de Coesão utilizadas em infra-estruturas ferroviárias no período de 2000-2006 se concentraram nos projectos prioritários. Contudo, não há obrigatoriedade formal de dar prioridade aos investimentos do Fundo de Coesão nos pontos transfronteiriços.

31. O avanço do desenvolvimento de infra-estruturas nos pontos transfronteiriços não se depara apenas com desafios técnicos, mas também com desafios políticos. É frequente exigir demoradas negociações entre Estados-Membros vizinhos, com base em conferências intergovernamentais, antes da assinatura de acordos bilaterais, que normalmente envolvem tratados formais. Uma análise global do estado de desenvolvimento em 13 pontos transfronteiriços incluídos nos projectos prioritários constantes da amostra revelou que ainda há muito a fazer e que é necessário um trabalho permanente significativo para que a construção desses troços seja concluída (ver **quadro 3**).

QUADRO 3

DESENVOLVIMENTO DE INFRA-ESTRUTURAS EM PONTOS TRANSFRONTEIRIÇOS INCLUÍDOS NOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS CONSTANTES DA AMOSTRA

		Localidade	Instaladas	Em construção	Estudo preparatório	Planeamento não iniciado
Projecto prioritário 1	Alemanha-Áustria	Munique-Kufstein			✓	
	Áustria-Itália	Túnel do Brenner			✓	
Projecto prioritário 2	Alemanha-Bélgica	Aachen-Düren-Colónia		✓		
	Países Baixos-Bélgica	Roterdão-Antuérpia	✓			
Projecto prioritário 3	França-Espanha (Atlântico)	Dax-Vitoria				✓
	França-Espanha (Mediterrâneo)	Perpignan-Figueras	✓			
Projecto prioritário 6	França-Itália	Lyon-Turim			✓	
Projecto prioritário 17	França-Alemanha	Ponte de Kehl		✓		
	Alemanha-Áustria	Mühldorf-Freilassing				✓
	Áustria-Eslováquia	Viena-Bratislava			✓	
Projecto prioritário 23	Polónia-Eslováquia	Bielsko Biala-Zwardoń			✓	
Projecto prioritário 24	Países Baixos-Alemanha	Zevenaar-Emerich		✓		
	Alemanha-França	Mulhouse			✓	

OS COORDENADORES TÊM TIDO UMA INFLUÊNCIA POSITIVA NA CONCENTRAÇÃO DOS INVESTIMENTOS E NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

32. 32. Os coordenadores têm tido uma influência positiva na concentração dos investimentos da UE, designadamente:

- o facilitando os contactos entre as partes interessadas, a fim de fazer progredir o desenvolvimento em troços problemáticos dos projectos prioritários, sobretudo quando se revelou necessário chegar a acordo sobre uma visão comum clara do mercado-alvo de transporte ferroviário e as especificações dos necessários desenvolvimentos infra-estruturais²² [por exemplo, o acordo entre as autoridades francesas e espanholas sobre o ramal mediterrânico do Projecto prioritário 3²³ e a Plataforma do Corredor do Brenner (ver **caixa 5**)];
- o mostrando aos Estados-Membros a importância de se propeem troços específicos para co-financiamento da UE (por exemplo, em relação ao Corredor do Brenner no Projecto prioritário 1 e aos pontos de estrangulamento e troços transfronteiriços em Estugarda e entre Munique e Freilassing no projecto prioritário 17) e destacando, simultaneamente, que outros troços não teriam uma recepção positiva, como por exemplo os que incluem infra-estruturas nas estações que não estejam directamente relacionadas com a exploração dos comboios;
- o incentivando a cooperação entre as autoridades ferroviárias dos Estados-Membros no que respeita à melhoria do desempenho dos transportes e à atenuação dos problemas operacionais e de outro tipo nos corredores existentes [como o IQC (ver **caixa 14**), o grupo de trabalho técnico criado em relação ao Projecto prioritário 6 e aos corredores ERTMS].

²² Documento de tomada de posição dos coordenadores dos transportes europeus: Karel Van Miert, Etienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luís Valente de Oliveira, Pavel Telička, Karel Vinck, sobre o Futuro da Política relativa à RTE-T, Bruxelas, 6 de Outubro de 2009.

²³ Relatório Anual do Coordenador Europeu, Etienne Davignon, PP n.º 3, «South-West European High-Speed Rail Link», Bruxelas, Agosto de 2009.

CAIXA 5

PLATAFORMA DO CORREDOR DO BRENNER

Ao facilitar as interações entre as partes interessadas italianas, austríacas e alemãs, Karel Van Miert, o Coordenador da altura, contribuiu para a criação da Plataforma do Corredor do Brenner, com base na colaboração anteriormente existente, a qual tem sido uma instância fundamental para acordar os objectivos e as especificações de projecto dos desenvolvimentos infra-estruturais propostos (incluindo o túnel de base do Brenner).

A IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS DE ESTRANGULAMENTO PODE SER MELHORADA

- 33.** Uma análise precisa e fiável constitui um pré-requisito importante da identificação dos troços dos projectos prioritários em que há estrangulamentos, sendo, por isso, fundamental para definir as prioridades de investimento da UE. Contudo, não está disponível uma análise empírica sólida dos pontos de estrangulamento existentes nos principais eixos transeuropeus e, para os identificar, a Comissão depende essencialmente da própria análise dos Estados-Membros, complementada, nos últimos anos, pelas informações recolhidas pelos coordenadores.

HOVE INSUFICIÊNCIAS NOS PROCEDIMENTOS DE SELECÇÃO E DE APROVAÇÃO DA COMISSÃO

FORAM APROVADOS AO ABRIGO DO FUNDO DE COESÃO PROJECTOS INSUFICIENTEMENTE PREPARADOS

- 34.** O Tribunal analisou em que medida os procedimentos de aprovação de projectos relativos a infra-estruturas ferroviárias, apresentados para co-financiamento ao abrigo do Fundo de Coesão e como grandes projectos ao abrigo do FEDER, são suficientemente eficazes para identificar insuficiências na definição e preparação dos projectos.

- 35.** Relativamente aos projectos de infra-estruturas ferroviárias co-financiados pelo Fundo de Coesão, o Tribunal constatou que a avaliação dos aspectos técnicos dos projectos propostos era insuficiente. Nos casos examinados, a única análise dos projectos apresentados ao abrigo do Fundo de Coesão foi a denominada consulta inter-serviços realizada a nível interno na Comissão, em que os documentos das propostas de projectos foram difundidos pela DG Política Regional a outros serviços da Comissão para obtenção de um parecer. Contudo, uma análise dos ficheiros da Comissão revelou que não existem indícios de ter sido realizada uma análise técnica meticulosa para fundamentar tal parecer. Uma vez que, neste processo, não foram consultados peritos externos em infra-estruturas ferroviárias, a dependência exclusiva dessa consulta interna não constitui um mecanismo suficiente de análise técnica. Além disso, a atenção prestada à adequada elaboração dos projectos aprovados foi insuficiente. No caso do projecto Madrid-Levante, a DG Política Regional solicitou o parecer do Banco Europeu de Investimento (BEI) sobre as propostas a ele referentes. Contudo, apesar de o BEI ter manifestado preocupações específicas sobre a possibilidade de o projecto não ter sido adequadamente especificado, este foi aprovado para financiamento ao abrigo do Fundo de Coesão. Subsequentemente, sofreu aumentos de custos na ordem de 89% comparativamente ao montante especificado nos documentos da proposta do projecto (ver **caixa 8**). O Tribunal observa que, a partir de 2007, se registaram alterações no processo de aprovação dos grandes projectos.

**OS PROCEDIMENTOS DE SELECÇÃO DOS PROJECTOS
NO ÂMBITO DA RTE-T FORAM ACTUALIZADOS MAS AINDA
SÃO NECESSÁRIAS MELHORIAS**

- 36.** O Tribunal analisou as alterações introduzidas nos procedimentos de selecção das propostas de projectos de infra-estruturas ferroviárias apresentadas para co-financiamento ao abrigo da RTE-T, procurando averiguar, nomeadamente, se as insuficiências que observou no seu Relatório Especial anterior foram resolvidas.

37. Os procedimentos de selecção dos projectos RTE-T sofreram alterações no seguimento das anteriores recomendações do Tribunal²⁴, designadamente:

- o actualização dos procedimentos de avaliação das propostas, especialmente para incluir o recurso a peritos externos;
- o contributo dos coordenadores em termos de fornecimento de informações contextuais sobre a situação dos projectos prioritários no terreno;
- o delegação de várias tarefas na agência de execução RTE-T recentemente criada²⁵.

38. Não obstante as alterações acima descritas, outras melhorias podem ser introduzidas, nomeadamente no que respeita à utilização da análise custos-benefícios. É importante que essa análise, juntamente com a análise ambiental e socioeconómica, permita comparar os méritos dos projectos propostos durante o processo de selecção. Uma análise dos documentos relativos à selecção dos projectos revelou que apenas foram apresentadas informações sucintas sobre a análise custos-benefícios de um projecto proposto e que, na prática, as informações contidas nesses resumos não eram coerentes em termos das variáveis abrangidas, do nível de pormenor ou dos pressupostos em que a análise se baseava. Os pressupostos relativos aos fluxos de tráfego previstos para o futuro são elementos essenciais dessas análises. Embora se tenham tomado algumas iniciativas para garantir a coerência desses pressupostos (por exemplo, a respeito dos túneis alpinos), estas não passaram de exercícios isolados. Ainda não foi desenvolvido um modelo coerente dos fluxos de tráfego ferroviário europeus, que possa servir de base para a política em geral, bem como para a selecção de projectos específicos.

²⁴ Relatório Especial n.º 6/2005, pontos 35, 43 e 52 a 58.

²⁵ Decisão da Comissão 2007/60/CE, de 26 de Outubro de 2006, que institui a Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho (JO L 32 de 6.2.2007, p. 88).

CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS CO-FINANCIADAS PELA UE DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES E SUA DISPONIBILIZAÇÃO

39. Em relação a cada um dos troços co-financiados incluídos na amostra usada na auditoria, o Tribunal examinou a execução do projecto com o intuito de averiguar se a infra-estrutura do troço foi construída de acordo com as especificações e se foi, subsequentemente, disponibilizada para utilização sem atrasos injustificados. A situação em matéria de aumentos dos custos do projecto foi igualmente analisada.
40. O *anexo VI* mostra o estado de utilização dos 21 troços co-financiados pela UE que foram analisados para efeitos da auditoria.

AS INFRA-ESTRUTURAS PLANEADAS SÃO EXECUTADAS DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES

41. Os 14 troços completados incluídos na amostra respeitaram as infra-estruturas técnicas definidas nas especificações, que apenas sofreram alterações justificáveis devido a circunstâncias surgidas durante a construção. Num dos casos, houve condições técnicas que não foram inteiramente previstas nas especificações de concepção (ver *caixa 6*).

CAIXA 6

CONDIÇÕES TÉCNICAS NÃO FORAM CABALMENTE PREVISTAS NAS ESPECIFICAÇÕES DE CONCEPÇÃO

Embora a linha [Nuremberga-Ingolstadt](#) tenha sido construída para uma utilização mista, em conformidade com as especificações, ficou claro durante os testes de segurança que, devido a problemas de pressão do ar, os comboios não podiam cruzar-se nos troços do túnel. Presentemente, a linha só é utilizada para comboios de passageiros de alta velocidade.

42. Nos cinco troços em construção na altura da auditoria as especificações estavam igualmente a ser cumpridas. No caso dos dois troços de túneis alpinos a longo prazo [Mont-Cenis e Brenner (ver **fotografia 5**, p. 37)], a natureza e a dimensão dos ajustamentos às especificações técnicas que estão a ser feitos nas fases de planeamento e exploratória são compatíveis com o que é de esperar, dada a especial complexidade desses troços. Esses ajustamentos destinam-se, por exemplo, a ter em conta as preocupações ambientais ou outros desenvolvimentos.
43. O Tribunal tomou nota da experiência de um projecto apoiado pela Comissão para facilitar uma rede de difusão de conhecimentos sobre a gestão e a organização de grandes projectos de infra-estruturas na Europa²⁶. Esse projecto obteve bons resultados em termos do desenvolvimento de contactos entre gestores de projectos e do intercâmbio de conhecimentos práticos, tendo permitido acumular uma experiência que poderá ser incorporada em iniciativas futuras.

²⁶ TProjecto Netlipse financiado ao abrigo do Sexto Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico da União Europeia (www.netlipse.eu).

CAIXA 7

TROÇO INTERNACIONAL PERPIGNAN- FIGUERAS

O troço internacional Perpignan-Figueras (com 44 km de extensão, incluindo o túnel de Perthus com 8 km) permitirá que comboios com a bitola UIC e adequadamente equipados circulem entre a França e a Espanha sem paragens, além de possibilitar um melhor fluxo de tráfego de mercadorias e passageiros. Esta foi uma das poucas parcerias entre o sector público e o sector privado incluídas na amostra utilizada na auditoria, tendo o empreiteiro completado a construção desta infra-estrutura no fim de 2009. Graças a uma preparação minuciosa e pormenorizada, o projecto foi concluído aproximadamente no prazo e de acordo com o orçamento. Todavia, e apesar de a linha estar ligada à rede ferroviária em Perpignan, ainda não existe uma linha de ligação do lado espanhol, em Figueras. Os trabalhos de construção da ligação entre Barcelona e Figueras na bitola UIC estão em curso, mas não ficarão concluídos antes de 2012. Não há, por isso, perspectivas de que o novo troço internacional fique disponível para plena utilização durante pelo menos dois anos após a sua conclusão. É possível que, no final de 2010, possa haver uma solução provisória, envolvendo a instalação de uma terceira via férrea entre Girona e Figueras para permitir que tanto os comboios de bitola UIC como os de bitola ibérica circulem na linha, mas na melhor das hipóteses essa solução apenas permitirá uma utilização parcial da nova linha.

Fotografia 3 — Novas linhas ainda não utilizadas no troço internacional Perpignan-Figueras



© Tribunal de Contas Europeu, Março de 2009.

POR VEZES REGISTAM-SE ATRASOS ANTES DE AS INFRA-ESTRUTURAS FICAREM DISPONÍVEIS PARA UTILIZAÇÃO

44. Na altura da auditoria, só dois dos catorze troços completados não estavam ainda disponíveis para utilização. Contudo, no caso de um importante troço transfronteiriço [o troço internacional Perpignan-Figueras entre a França e a Espanha (ver **caixa 7** e **fotografia 3**)], um atraso na ligação com os troços vizinhos leva a que essa infra-estrutura, apesar de já estar concluída, ainda não possa ser utilizada.

FORAM OBSERVADOS AUMENTOS DOS CUSTOS EM TODOS OS TROÇOS, NA SUA MAIORIA POR MOTIVOS IMPREVISÍVEIS

45. Foram observados aumentos dos custos dos projectos em todos os casos (ver **caixa 8**), quase sempre por razões ligadas a factores imprevisíveis que surgiram durante a fase de construção, por exemplo condições geográficas inesperadamente difíceis, requisitos de protecção ambiental, requisitos de segurança e propostas de empreiteiros mais elevadas do que o previsto²⁷.

²⁷ A investigação académica mostra que os megaprojectos são empreendimentos muito complexos e, historicamente, é muito comum os custos sofrerem aumentos muito acima dos orçamentos iniciais; na verdade «ultrapassagens dos custos em 50% a 100%, em termos reais, são comuns e ultrapassagens superiores a 100% não são invulgares». Flyberg B., Bruzelius N. e Rothengatter W., «*Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*», Cambridge University Press, 2003, página 44. Ver também Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg, Bert Van Wee, «*Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation*», Edward Elgar Publishing Ltd, 2008, ISBN 1845427378.

CAIXA 8

AUMENTOS DOS CUSTOS OBSERVADOS NOS TROÇOS ANALISADOS PARA EFEITOS DA AUDITORIA

Havia informações disponíveis sobre os custos de 19 dos 21 troços auditados. Onze troços sofreram aumentos de custos que chegaram a atingir 49%, seis sofreram aumentos de custos entre 50% e 100% e dois aumentos superiores a 100%. Globalmente, a dimensão destes aumentos era consentânea com os observados noutros estudos de projectos de infra-estruturas de transportes em grande escala. Dos troços analisados, o de **Varsóvia-Gdynia** (financiado ao abrigo da Política de Coesão) foi o que sofreu o agravamento de custos mais significativo, um aumento de 166% de um montante estimado de 475 milhões de euros, na proposta de projecto apresentada em 2004, para 1 265 milhões de euros, segundo as últimas estimativas em Novembro de 2009.

- 46.** Os projectos que foram objecto de uma preparação minuciosa e pormenorizada eram menos susceptíveis de sofrer tais aumentos, por exemplo, o Perpignan-Figueras, que foi concluído aproximadamente no prazo e de acordo com o orçamento previsto (ver **caixa 7**). Comparativamente, os projectos cuja preparação foi menos minuciosa e pormenorizada correram maiores riscos de sofrer aumentos mais significativos; por exemplo, o troço Madrid-Levante, a cujo respeito o BEI manifestou preocupações, registou até à data um aumento de custos na ordem de 89% (ver ponto 35).
- 47.** Estes aumentos de custos não tiveram um impacto directo no orçamento da UE porque o investimento desta se limitou aos montantes inicialmente concedidos. Contudo, devem ser analisados em função das necessidades de investimento em grande escala nos projectos prioritários e do facto de a atracção de investimentos do sector privado ter sido reconhecida como sendo cada vez mais importante. O risco de aumento de custos dos projectos pode agravar os receios de uma baixa taxa de rentabilidade e dissuadir, assim, os investidores do sector privado.
- 48.** A fim de ter em conta a natureza complexa dos projectos e o risco de um eventual aumento dos custos, alguns projectos (por exemplo, o túnel de base do Brenner) constituíram uma reserva para imprevistos, a fim de atenuar o impacto que tais aumentos poderiam ter nos orçamentos globais.

DESEMPENHO DOS TRANSPORTES NOS TROÇOS QUE BENEFICIARAM DE INVESTIMENTOS DA UE NO CONTEXTO DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS

- 49.** Os serviços de transporte de passageiros em alta velocidade são geralmente concebidos para servirem o mercado entre zonas urbanas importantes e serem capazes de competir com o transporte rodoviário e aéreo de pequeno curso; por conseguinte, oferecer viagens ponto a ponto que sejam fiáveis, confortáveis e, acima de tudo, rápidas tem a máxima importância. No caso do transporte de mercadorias, a lógica é diferente; quanto mais longa for a viagem, mais possibilidades há de o caminho-de-ferro ser competitivo face aos outros modos de transporte, sobretudo rodoviário. Nos itinerários transeuropeus mais longos, é necessário circular por mais de uma rede nacional.

50. Uma vez concluída e em serviço, a plena exploração da infra-estrutura ferroviária depende de os serviços ferroviários funcionarem conforme previsto. O Tribunal examinou:
- o se o desempenho dos transportes corresponde às expectativas, por um lado nos troços reservados aos serviços de transporte de passageiros em alta velocidade e, por outro lado, nos troços convencionais para transporte de mercadorias ou misto;
 - o em que medida os obstáculos sistémicos limitam o desempenho nos eixos com troços co-financiados pela UE e os progressos obtidos na sua minimização.
51. O **anexo VI** mostra o estado de utilização dos troços co-financiados pela UE analisados no âmbito da auditoria.

Fotografia 4 — Comboio de passageiros de alta velocidade AVE na estação de Chamartin, antes da partida, na linha Madrid-Segóvia-Valladolid que passa pelo túnel Guadarrama de 28 km



© Tribunal de Contas Europeu, Março de 2009.

O DESEMPENHO NOS TROÇOS RESERVADOS AOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM ALTA VELOCIDADE CORRESPONDE ÀS EXPECTATIVAS

52. Oito dos 21 troços analisados para efeitos da auditoria contribuíram para a construção das novas linhas de transporte de passageiros em alta velocidade, sete das quais em serviço na altura da auditoria (**fotografia 4**). Os serviços ferroviários estão a funcionar conforme o previsto em seis dessas linhas e os problemas que estavam a atrasar o início dos serviços ferroviários em pleno na outra linha foram recentemente resolvidos (HSL Zuid). Os promotores dos projectos previram, normalmente, que os projectos produziram impactos significativos nos mercados-alvo, e os dados disponíveis mostram que o desempenho tem efectivamente correspondido a essas expectativas (ver **caixa 9**). O facto de estas infra-estruturas serem consagradas a serviços bem definidos e homogéneos leva a que a sua exploração, embora muito técnica, não seja complicada pela necessidade de prover a uma utilização mista.

CAIXA 9

CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS PELOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM ALTA VELOCIDADE

O troço **Madrid-Barcelona** permitiu reduzir o tempo de viagem entre as duas cidades de seis horas e trinta e cinco minutos (em 1998) para duas horas e trinta minutos, conquistando quota de mercado às rotas dos serviços aéreos. O número de passageiros aumentou de 2,62 milhões (2007) para 5,8 milhões (2008).

O troço da **Estação Central de Berlim** conseguiu poupar 25 minutos na mudança de comboios entre os eixos Norte-Sul e Este-Oeste, além de oferecer oportunidades de viagem completamente novas.

O troço **LGV Este (fase 1)** permite atingir velocidades de 320 km/h, diminuindo, desse modo, o tempo de viagem entre Paris e Estrasburgo de três horas e cinquenta minutos para duas horas e vinte minutos, e entre Paris e o Luxemburgo de três horas e trinta e cinco minutos para duas horas e cinco minutos, o que causou uma redução dos serviços aéreos entre Paris e os aeroportos próximos das cidades que agora beneficiam da ligação ferroviária de alta velocidade.

Para além de melhorarem o transporte directo de passageiros, as linhas de transporte de passageiros em alta velocidade **Frankfurt a.M.-Colónia e Nuremberga-Ingolstadt** libertaram capacidade nas linhas já existentes de utilização mista/ transporte de mercadorias.

NOS TROÇOS DESTINADOS AO TRÁFEGO CONVENCIONAL DE MERCADORIAS OU AO TRÁFEGO MISTO, O DESEMPENHO DOS TRANSPORTES AINDA NÃO CORRESPONDEU ÀS EXPECTATIVAS

- 53.** Treze dos troços analisados para efeitos da auditoria diziam respeito a infra-estruturas de utilização mista ou de transporte de mercadorias, sendo que apenas cinco tinham entrado em serviço. Estes troços tinham por objectivos atenuar os estrangulamentos, aumentar a capacidade e reduzir o tempo de viagem (ver também a **caixa 10** sobre os túneis alpinos).
- 54.** O cumprimento dos objectivos de desempenho nos cinco troços que estão em serviço tem sido problemático, visto nenhum deles estar ainda a ser explorado como se previa. Os principais factores que influenciam esse cumprimento prendem-se, por um lado, com a procura de serviços que possam funcionar na infra-estrutura e, por outro lado, com a interoperabilidade e outros obstáculos existentes no sistema ferroviário, que causam interrupções nos serviços ferroviários transeuropeus. Esta situação confirma que o progresso global do transporte ferroviário transeuropeu depende da criação de sinergias entre os efeitos das medidas legislativas respeitantes aos mercados e as medidas relativas à interoperabilidade e à política de co-financiamento, uma ideia também realçada pelos coordenadores²⁸.

²⁸ Documento de tomada de posição dos coordenadores dos transportes europeus: Karel Van Miert, Etienne Davignon, Carlo Secchi, Laurens Jan Brinkhorst, Péter Balázs, Karla Peijs, Luís Valente de Oliveira, Pavel Telička, Karel Vinck, sobre o Futuro da Política relativa à RTE-T, Bruxelas, 6 de Outubro de 2009.

TROÇOS ESPECIAIS: OS TÚNEIS ALPINOS EM BRENNER E MONT-CENIS

Estes troços são particularmente extensos, criando túneis entre Áustria e Itália ([Brenner](#)) e França e Itália ([Mont-Cenis](#)) para tornar o transporte de mercadorias e de passageiros mais eficiente ao evitar a necessidade de atravessar os Alpes pelos limitados itinerários existentes, uma travessia indesejável tanto do ponto de vista dos transportes como de uma perspectiva ambiental. Embora prevejam uma utilização mista, os túneis são sobretudo destinados ao transporte de mercadorias; os promotores dos projectos esperam que os itinerários em causa tenham um impacto transformador no mercado, ao facilitarem o transporte de volumes de mercadorias significativamente superiores aos que são actualmente possíveis, e conquistem uma quota do mercado global significativa relativamente aos outros modos de transporte. Estes projectos são empreendimentos a longo prazo, com 10 a 15 anos de duração, e que se encontram presentemente nas suas fases de planeamento e exploratória.

Fotografia 5 — Entrada das galerias-piloto do túnel de base do Brenner em Fortezza



© Tribunal de Contas Europeu, Fevereiro de 2009.

OS OBSTÁCULOS SISTÉMICOS TÊM UM EFEITO NEGATIVO QUE PODE SER EQUIVALENTE AOS GANHOS DE DESEMPENHO RESULTANTES DE AVULTADOS INVESTIMENTOS NAS INFRA-ESTRUTURAS

- 55.** A utilização efectiva das infra-estruturas ferroviárias depende de vários factores, incluindo as condições económicas gerais²⁹, os desenvolvimentos com elas relacionados nos portos, túneis, etc. (ver **caixa 11**), e os investimentos noutros pontos do sistema ferroviário (ver **caixa 12**).
- 56.** Os obstáculos sistémicos também têm uma importância considerável. No caso de serviços transeuropeus de transporte de passageiros em alta velocidade como os que funcionam entre Paris, Bruxelas e Londres, são adoptadas disposições específicas para os comboios não terem de parar nas fronteiras. Por exemplo, as locomotivas estão equipadas para serem interoperáveis, com múltiplos sistemas de energia de tracção e de controlo (sinalização) dos comboios, e existe um acordo sobre as regras de exploração aplicáveis nestas linhas específicas, etc. Embora complexa, esta solução é possibilitada pelo facto de o serviço ser dedicado a este único fim e pela clara determinação dos principais interessados em resolver os eventuais problemas.

²⁹ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Segundo relatório de acompanhamento da evolução do mercado ferroviário COM(2009) 676 final, Bruxelas, 18 de Dezembro de 2009.

Fotografia 6 — Sortido de eixos de vagão nas instalações de mudança de bitola da Transfesa em Cerbère, fronteira França / Espanha



© Tribunal de Contas Europeu, Março de 2009.

CAIXA 11

TROÇOS DA INFRA-ESTRUTURA CUJA EXPLORAÇÃO SÓ PODERÁ TER LUGAR QUANDO OUTROS DESENVOLVIMENTOS FOREM REALIZADOS

A [Linha de Betuwe](#) estende-se no sentido Este-Oeste entre o porto de Roterdão e a fronteira entre os Países Baixos e a Alemanha, estando exclusivamente reservada ao tráfego de mercadorias. Embora essa infra-estrutura tenha ficado totalmente disponível para os serviços ferroviários em Junho de 2007, com uma capacidade máxima real de 380 comboios por dia em média, estão a circular 20 comboios por dia actualmente, devendo esse número aumentar para 150 comboios por dia até 2013. A introdução progressiva de locomotivas compatíveis com o sistema de sinalização ERTMS de nível 2 tem sido um factor limitativo até à data. Prevê-se que o tráfego atinja 380 comboios por dia após a planeada construção da segunda Maasvlakte, no porto.

A utilização do troço co-financiado pela UE que está a ser construído em [Kufstein-Innsbruck](#), no corredor do Brenner entre Munique e Verona, será condicionada pelo volume de tráfego que pode atravessar a passagem montanhosa na estação de Brennersee. Esta situação só será significativamente melhorada em 2022, quando as linhas ferroviárias que atravessam o [túnel de base do Brenner](#), actualmente em construção, começarem a funcionar no corredor.

A exploração do troço internacional [Perpignan-Figueras](#) depende em parte dos fluxos de tráfego de mercadorias entre Espanha e França, e os desenvolvimentos realizados nos portos (como o de Barcelona) terão uma influência importante.

CAIXA 12

INFRA-ESTRUTURAS CONSTRUÍDAS PARA SUPORTAR SERVIÇOS PARA OS QUAIS NÃO SE ESPERA UMA PROCURA ESPECÍFICA NO CURTO A MÉDIO PRAZO

As linhas de alta velocidade e alta capacidade [Roma-Nápoles](#) e [Bolonha-Florença](#) foram construídas para comboios de mercadorias e de passageiros. Para que os comboios de mercadorias pudessem circular, tal como os comboios de passageiros, eram necessários investimentos significativos nas interligações com a linha convencional. Era igualmente necessária a construção de túneis, pontes e viadutos, a fim de reduzir os declives e aumentar a capacidade de carga por eixo. Ainda não estão a circular comboios de mercadorias nessas linhas e, embora os referidos desenvolvimentos estejam previstos, ainda não existem planos específicos para o efeito dos operadores de transporte ferroviário.

Na linha [Roma-Nápoles](#), [Bolonha-Florença](#) e [Piolletto-Treviglio](#), as locomotivas de mercadorias disponíveis não conseguem viajar à velocidade mínima estabelecida de 120 km/h.

A linha [Raca-Trnava-Piestany](#) suporta velocidades de circulação de 160 km/h no máximo; contudo, presentemente não circulam na Eslováquia quaisquer comboios capazes de atingir essa velocidade.

57. Contudo, a situação das linhas convencionais que suportam uma utilização mista de transporte de mercadorias e de passageiros é mais problemática. Continua a ser complicado atravessar fronteiras entre alguns sistemas ferroviários nacionais, na medida em que muitos serviços ferroviários transeuropeus são interrompidos pela necessidade de parar nos pontos fronteiriços. O Tribunal observou várias complicações, incluindo diferenças em termos de bitola, energia de tracção, sistemas de controlo (sinalização) dos comboios, comprimento das composições e regras de exploração. Outros motivos que obrigam os comboios a parar são a não aceitação do material circulante autorizado a ser colocado em serviço noutros Estados-Membros, assim como da formação e certificação da tripulação, dos controlos técnicos e comerciais, da gestão do tráfego em tempo real (ver uma análise destes problemas no **anexo VII**, juntamente com exemplos dos troços incluídos na amostra utilizada na auditoria e os eixos transeuropeus em que eles estão localizados). Embora isoladamente estas complicações fronteiriças não impliquem necessariamente a existência de grandes atrasos, o seu efeito cumulativo pode ser significativo, sobretudo por gerarem problemas de gestão do tráfego, com o risco de causar congestionamentos e os consequentes atrasos (ver **caixa 13**).

Fotografia 7 — Equipamento de controlo do tráfego na estação de Brennersee



© Tribunal de Contas Europeu, Fevereiro de 2009.

VIAGEM DOS COMBOIOS DE MERCADORIA ENTRE MUNIQUE E A ESTAÇÃO DE BRENNERSEE

Antes da partida de Munique, é efectuado um controlo técnico e comercial (ver **fotografia 2**, p. 18), para verificar se a composição foi bem constituída e o sistema de frenagem está totalmente operacional. O comboio, equipado com duas locomotivas, é conduzido por um único maquinista de língua alemã.

À entrada na rede ferroviária austríaca, em Kufstein, não é necessário fazer alterações à composição porque as regras de exploração em vigor na Alemanha e na Áustria estão harmonizadas e as respectivas autoridades ferroviárias aceitam formalmente as normas uma da outra, em relação a pequenas diferenças existentes. É acrescentada uma terceira locomotiva para prestar assistência na subida para Brennersee (ver **fotografia 8**).

À chegada à estação de Brennersee, no cimo da montanha (fronteira entre a Áustria e a Itália), são efectuadas manobras para remover as duas locomotivas que deixaram de ser necessárias. Têm então lugar outras tarefas exigidas pelas diferenças existentes entre as regras de exploração italianas e austríacas, nomeadamente:

- mudança de maquinista: as regras de exploração italianas exigem dois maquinistas de língua italiana (com licenças para conduzir em Itália), que substituem o único maquinista de língua alemã (com licença para conduzir na Alemanha e na Áustria);
- mudança dos sinais indicadores da cauda do comboio: na Alemanha e na Áustria, são exigidos painéis reflectores na retaguarda da composição³⁰, os quais não são aceitáveis em Itália, que exige luzes de cauda (ver **fotografia 9**, p. 47).

Embora tenha sido efectuado um controlo técnico antes da saída de Munique e a viagem até Verona seja apenas de 448 km (inferior, nomeadamente, à distância máxima de 700 km exigida pela regulamentação italiana), realiza-se novo controlo na estação de Brennersee, que demora cerca de 25 minutos. Este controlo adicional tem lugar porque a empresa de transporte ferroviário italiana não aceita o controlo técnico efectuado pela homóloga alemã em Munique. Em sentido contrário, o controlo não é realizado porque a empresa de transporte ferroviário alemã aceita o controlo anteriormente levado a cabo pela sua homóloga italiana.

³⁰ As concepções exactas dos painéis reflectores previstos nas regras de exploração alemãs e austríacas diferem ligeiramente, mas cada uma dessas autoridades aceita os painéis da outra.

Fotografia 8 — Comboio de mercadorias sobe os Alpes, na Áustria, rumo à estação de Brennersee



© Tribunal de Contas Europeu, Fevereiro de 2009.

- 58.** Se tais restrições forem reduzidas será possível obter melhorias no transporte transeuropeu de dimensão comparável aos ganhos de desempenho resultantes de avultados investimentos em infra-estruturas (o **quadro 4** mostra uma comparação relativa ao projecto prioritário 1). Esses progressos dependeriam mais da cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros do que dos investimentos financeiros nas infra-estruturas.

QUADRO 4

25 MINUTOS POUPADOS E 25 MINUTOS DE ATRASO NO PROJECTO PRIORITÁRIO 1

25 minutos

Tempo de viagem poupado pela construção de uma nova linha de alta velocidade entre Nuremberga e Ingolstadt, na Alemanha, com um custo global de 2 336 milhões de euros (co-financiamento da UE no valor de 134 milhões de euros da RTE-T)

Tempo suplementar necessário para um controlo técnico dos comboios que entram em Itália na estação de Brennersee, na fronteira ítalo-austriaca, porque a empresa de transporte ferroviário italiana não aceita o controlo técnico efectuado antes da partida, em Munique, pela sua homóloga alemã

59. Embora a existência destes obstáculos em corredores importantes seja bem conhecida no sector ferroviário da Europa, não existe um estudo a nível europeu que descreva integralmente esses problemas, quantifique o seu impacto e identifique possíveis soluções, em relação a todos os eixos importantes.
60. A redução dos obstáculos sistémicos nos eixos transeuropeus exige um acordo entre os Estados-Membros. As tentativas para obter esse acordo a nível europeu são relativamente recentes já que a obtenção de progressos num contexto bilateral tem-se revelado historicamente difícil. Existe uma excepção digna de nota, que possibilitou alguns êxitos importantes, em que as instituições dos Estados-Membros estão a cooperar com o intuito de melhorar o desempenho do transporte num eixo ferroviário (ver **caixa 14**). Estão a desenvolver-se outras iniciativas do mesmo tipo, muitas vezes com o apoio dos coordenadores nomeados pela Comissão, por exemplo em relação ao corredor do Brenner.
61. Em relação a um destes temas, registaram-se progressos a nível europeu, com a legislação da UE adoptada em 2008 para facilitar a aceitação mútua do material circulante entre as redes ferroviárias nacionais³¹.

³¹ Directiva 2008/57/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade (JO L 191 de 18.7.2008, p. 1).

CAIXA 14

GRUPO INTERNACIONAL PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO NO CORREDOR NORTE-SUL (ROTTERDÃO-GÉNOVA) («IQC»)

Desde 2003 que as autoridades alemãs, neerlandesas, italianas e suíças responsáveis pelos transportes ferroviários têm vindo a cooperar na análise e na resolução dos problemas existentes no corredor. Foram assim obtidos alguns progressos notáveis, por exemplo no que respeita ao reconhecimento mútuo dos maquinistas e à aceitação dos respectivos procedimentos de homologação do material circulante. Em 2008, foi criado um Agrupamento Europeu de Interesse Económico e estabelecido um gabinete de gestão dos programas para gerir o trabalho desse agrupamento. Foi aprovado um plano de acção em 14 pontos, que vai ao encontro das conclusões do presente relatório ao realçar a importância de aspectos como a implantação do ERTMS, as regras de exploração e a certificação da tripulação como principais obstáculos ao transporte transeuropeu.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 62.** Através do co-financiamento do desenvolvimento das infra-estruturas ferroviárias, a UE contribuiu para criar novas possibilidades para os transportes ferroviários transeuropeus. Poderão contudo ser tomadas algumas medidas para otimizar a utilização dos recursos da UE.
- 63.** Os projectos prioritários são o principal mecanismo de coordenação e concentração dos recursos financeiros, sendo, por conseguinte, importante que a sua definição reflecta as necessidades presentes e previstas. No entanto, até à data, não foram definidos com base numa análise dos fluxos de tráfego actuais e previstos, nem representam descrições definitivas dos principais eixos ferroviários transeuropeus (ver pontos 19 a 24).

RECOMENDAÇÃO N.º 1

A fim de **concentrar os fundos da UE**, a Comissão deve em futuras análises da definição dos projectos prioritários:

- o colaborar com os Estados-Membros e as instituições ferroviárias, reforçando as **bases de conhecimento e de análise** a nível europeu sobre os fluxos de tráfego ferroviário existentes e previstos;
- o identificar os corredores transeuropeus para os quais exista uma **procura real ou prevista** significativa.

- 64.** É importante direccionar os investimentos infra-estruturais da UE no âmbito da RTE-T. A concentração do co-financiamento da RTE-T nos pontos transfronteiriços melhorou, mas ainda há muito a fazer nas fronteiras, no que respeita aos projectos prioritários incluídos na amostra. Os coordenadores deram um contributo positivo, mas deve-se aperfeiçoar a análise dos pontos de estrangulamento. Os procedimentos de aprovação dos projectos do Fundo de Coesão, na Comissão, revelaram insuficiências e é necessário melhorar os procedimentos de selecção dos projectos RTE-T (ver pontos 25 a 38).

RECOMENDAÇÃO N.º 2

A Comissão deve:

- o garantir que as decisões relativas à concentração dos fundos RTE-T se baseiam numa análise sólida dos **pontos de estrangulamentos** mais importantes existentes nos projectos prioritários;
- o desenvolver as funções até agora desempenhadas pelos **coordenadores** e ponderar a hipótese de nomear mais coordenadores para outros projectos prioritários;
- o certificar-se da **solidez dos procedimentos de aprovação dos projectos no âmbito da Política de Coesão**, sobretudo no que diz respeito à análise das características técnicas e, tendo em conta os consideráveis riscos de aumento dos custos, garantir que os projectos propostos foram minuciosamente preparados, com base nas boas práticas do sector comprovadas pelos projectos que foram realizados dentro dos prazos e de acordo com o orçamento previsto;
- o melhorar a qualidade das análises custos-benefícios utilizadas nos **procedimentos de selecção da RTE-T**.

- 65.** Os projectos de infra-estruturas co-financiados pela UE produziram as infra-estruturas planeadas de acordo com as especificações e, uma vez concluídos, criaram possibilidades de transporte ferroviário novas e melhoradas em troços fundamentais dos projectos prioritários. Em muitos casos, as especificações técnicas foram alteradas devido a circunstâncias que surgiram durante a construção (ver pontos 39 a 48).

RECOMENDAÇÃO N.º 3

A Comissão deve assumir a liderança na **promoção do intercâmbio de conhecimentos** e experiências sobre o desenvolvimento das infra-estruturas ferroviárias entre os promotores de projectos, com base na experiência adquirida no passado como o projecto Netlipse.

- 66.** Registaram-se melhorias consideráveis nas linhas reservadas aos serviços de transporte de passageiros em alta velocidade, que estão a funcionar inteiramente de acordo com o previsto. No entanto, a utilização dos troços convencionais de transporte misto e de mercadorias co-financiados pela UE é influenciada por uma série de factores que impedem os serviços ferroviários de já estarem a funcionar plenamente de acordo com os níveis previstos. Subsistem obstáculos sistémicos na rede ferroviária europeia, sobretudo nos pontos fronteiriços (ver pontos 49 a 61).

RECOMENDAÇÃO N.º 4

A Comissão deve:

- o ponderar em que medida será possível valorizar mais os fundos da UE dando maior ênfase à **redução dos obstáculos práticos** que afectam o transporte ferroviário trans-fronteiriço e que não estão directamente relacionados com as infra-estruturas;
- o incentivar e apoiar a **colaboração entre as instituições ferroviárias dos Estados-Membros a nível dos corredores** (como a estrutura instalada no corredor Roterdão-Génova), a fim de eliminar os obstáculos ao bom funcionamento do transporte ferroviário nas infra-estruturas existentes.

O presente relatório foi adoptado pela Câmara II, presidida por Morten LEVYSOHN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de Setembro de 2010.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Fotografia 9 — Luzes de cauda exigidas para a circulação na Itália aguardando colocação na estação de Brennersee



© Tribunal de Contas Europeu, Fevereiro de 2009.

SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACTOS LEGISLATIVOS DA UE RELATIVOS AO SECTOR FERROVIÁRIO

		Acto legislativo	Alterações	
Organismos e mercados	Desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários	Directiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários	Directiva 2001/12/EC Directiva 2004/51/EC Directiva 2007/58/EC	
	Agência Ferroviária Europeia	Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia	Regulamento (CE) n.º 1335/2008	
	Licenciamento	Directiva 95/18/CE do Conselho, de 19 de Junho de 1995, relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário	Directiva 2001/13/EC Directiva 2004/49/EC	
	Repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária e aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura	Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infra-estrutura ferroviária e à certificação da segurança	Decisão 2002/844/CE Directiva 2004/49/CE Directiva 2007/58/CE	
	Regras em matéria de auxílios estatais	Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário	(2008/C 184/07)	
Segurança e interoperabilidade	Interoperabilidade	Interoperabilidade do sistema ferroviário convencional	Directiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Março de 2001, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional	Directiva 2004/50/EC Directiva 2007/32/EC
		Interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade	Directiva 96/48/CE do Conselho, de 23 de Julho de 1996, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade	Directiva 2004/50/EC Directiva 2007/32/EC
		Interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade	Directiva 2008/57/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade	
	Segurança	Segurança ferroviária	Directiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade	Directiva 2008/110/EC
			Regulamento (CE) n.º 653/2007 da Comissão, de 13 de Junho de 2007, relativo à utilização de um modelo europeu comum de certificado de segurança e de requerimento, em conformidade com o artigo 10.º da Directiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e à validade dos certificados de segurança emitidos ao abrigo da Directiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho	

ANEXO I

		Acto legislativo	Alterações
Trabalhadores dos caminhos-de-ferro	Maquinistas	Directiva 2007/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativa à certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios no sistema ferroviário da Comunidade	
	Trabalhadores móveis	Directiva 2005/47/CE do Conselho, de 18 de Julho de 2005, relativa ao acordo celebrado entre a Comunidade dos Caminhos-de-Ferro Europeus (CER) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF) sobre certos aspectos das condições de trabalho dos trabalhadores móveis que prestam serviços de interoperabilidade transfronteiriça no sector ferroviário	
Direitos dos passageiros	Obrigações dos serviços públicos	Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho	
	Direitos dos passageiros	Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários	

ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DE INTEROPERABILIDADE

Categoria	Descrição	Referência
ETI Alta Velocidade (adoptadas por decisão da Comissão)	Subsistema «manutenção»	
	Controlo-Comando e Sinalização Controlo-Comando e Sinalização — Rectificação	2002/731/CE
	Subsistema «infra-estrutura»	2002/732/CE
	Subsistema «energia»	2002/733/CE
	Subsistema «material circulante»	2002/735/CE
	Subsistema «exploração»	2002/734/CE
	Subsistema «controlo-comando» ERTMS que altera o anexo A da Decisão 2006/679/CE	2006/860/CE
	Subsistema «controlo-comando» ERTMS que altera o anexo A da Decisão 2006/679/CE e o anexo A da Decisão 2006/860/CE	2008/386/CE
ETI Alta Velocidade revistas (adoptadas por decisão da Comissão)	Subsistema «infra-estrutura»	2008/217/CE
	Subsistema «exploração» anexo A, anexo P 9	2008/231/CE
	Subsistema «material circulante»	2008/232/CE
	Material circulante — Rectificação	
	Subsistema «energia»	2008/284/CE
	Controlo-Comando e Sinalização, que altera o anexo A da Decisão 2002/731/CE, de 30 de Maio 2002	2004/447/CE
	Controlo-Comando e Sinalização, que altera o anexo A da Decisão 2002/731/CE, de 30 de Maio de 2002 — Rectificação	
	Controlo-Comando e Sinalização, que altera o anexo A da Decisão 2006/860/CE em relação aos sistemas ferroviários de alta velocidade e convencional	2007/153/CS

ANEXO II

Categoria	Descrição	Referência
ETI Sistema ferroviário convencional (adoptadas por decisões / regulamentos da Comissão)	Aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias	62/2006/CE
	Aspectos relativos ao ruído do material circulante convencional	2006/66/CE
	Controlo-Comando e Sinalização	2006/679/CE
	Controlo-Comando e Sinalização	2009/561/CE
	Subsistema «controlo-comando» ERTMS e que altera o anexo A da Decisão 2006/679/CE	2006/860/CE
	Subsistema comando ERTMS que altera o anexo A da Decisão 2006/679/CE e o anexo A da Decisão 2006/860/CE	2008/386/CE
	Material circulante — Vagões — Alteração das Decisões 2006/861/CE e 2006/920/CE	2006/861/CE 2009/107/CE
	Exploração e gestão do tráfego — Alteração das Decisões 2006/861/CE (anexo P 5) e 2006/920/CE (anexo P 9)	2006/920/CE 2009/107/CE
	Plano de Implantação do ERTMS	2009/561/CE
ETI transversais (sistemas ferroviários de alta velocidade e convencional) (adoptadas por decisão da Comissão)	Segurança nos túneis ferroviários	2008/163/CE
	Pessoas com mobilidade reduzida	2008/164/CE

LISTA DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS DA RTE-T

«Projectos de Essen» (Orientações RTE-T 1996)	Projectos prioritários (Orientações RTE-T 2004)
Linha de alta velocidade/transporte combinado Norte-Sul: Nuremberga-Erfurt-Halle/eixo Leipzig-Berlim Brenner: Verona-Munique	PP1 Eixo ferroviário Berlim-Verona/Milão-Bolonha-Nápoles- -Messina-Palermo
Linha de alta velocidade (Paris-Bruxelas-Colónia-Amesterdão- -Londres)	PP2 Eixo ferroviário de alta velocidade Paris-Bruxelas/Bruxelas- -Colónia-Amesterdão-Londres
Linha de alta velocidade Sul: Madrid-Barcelona-Perpignan- -Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax	PP3 Eixo ferroviário de alta velocidade Lisboa/Porto-Madrid- -Barcelona-Perpignan-Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax-Bordéus- -Tours
Eixo ferroviário de alta velocidade leste	PP4 Eixo ferroviário de alta velocidade Leste
Linha de Betuwe	PP5 Linha de Betuwe
Linha de alta velocidade /transporte combinado: Lyon-Trieste	PP6 Eixo ferroviário Lyon-Trieste-Divaca/Koper/Divaca-Ljubljana- -Budapeste-fronteira ucraniana
	PP8 Eixo multimodal Portugal/Espanha-resto da Europa
Eixo ferroviário Cork-Dublim-Belfast-Stranraer	PP9 Eixo ferroviário Cork-Dublim-Belfast-Stranraer
Ligação fixa Öresund	PP11 Ligação fixa Öresund
Eixo ferroviário/rodoviário do triângulo nórdico	PP12 Eixo ferroviário/rodoviário do triângulo nórdico
Linha principal da costa ocidental	PP14 Linha principal da costa ocidental
	PP16 Eixo ferroviário de mercadorias Sines/Algeciras-Madrid- -Paris
	PP17 Eixo ferroviário Paris-Estrasburgo-Estugarda-Viena- -Bratislava
	PP19 Interoperabilidade ferroviária de alta velocidade da Península Ibérica
	PP20 Eixo ferroviário do Fehmarn Belt
	PP22 Eixo ferroviário Atenas-Sófia-Budapeste-Viena-Praga- -Nuremberga/Dresden
	PP23 Eixo ferroviário Gdańsk-Varsóvia-Brno/Bratislava-Viena
	PP24 Eixo ferroviário Lyon/Génova-Basileia-Duisburg-Roterdão/ -Antuérpia
	PP26 Eixo ferroviário/rodoviário Irlanda/Reino Unido/Europa continental
	PP27 «Rail Baltica» Eixo Varsóvia-Kaunas-Riga-Tallin-Helsínquia
	PP28 «Eurocaprail» no eixo ferroviário Bruxelas-Luxemburgo- -Estrasburgo
	PP29 Eixo ferroviário do corredor intermodal Mar Jónico/Adriático

AMOSTRA DE TROÇOS DAS INFRA-ESTRUTURAS CO-FINANCIADOS PELA UE SELECIONADA PARA A AUDITORIA

1. Foi analisada uma amostra de 21 troços de infra-estruturas ferroviárias que beneficiaram de co-financiamento da UE (e respectivas decisões de financiamento). Os troços estavam localizados em oito dos projectos prioritários (1, 2, 3, 5/24, 6, 4/17, 19 e 23). O quadro seguinte contém dados pormenorizados sobre essa amostra.
2. A amostra cobria uma elevada percentagem dos investimentos da UE em infra-estruturas ferroviárias. No seu conjunto, a amostra representa um total de 8 683 milhões de euros (1 613 milhões de euros da RTE-T e 7 070 milhões de euros do Fundo de Coesão, do ISPA e do FEDER). Este montante corresponde a 77% dos investimentos de co-financiamento da UE nos projectos prioritários incluídos na amostra e a 36% dos investimentos de todas as fontes.
3. Os troços incluídos na amostra correspondiam, sempre que possível, a:
 - o troços concluídos ou quase concluídos;
 - o troços transfronteiriços e com pontos de estrangulamento,
 - o corredores importantes de transporte de passageiros e de mercadorias (em certa medida coincidentes com os corredores ERTMS);
 - o ligações entre os Estados-Membros da UE-15 e da UE-10;
 - o troços onde houve investimentos privados;
 - o grandes troços de túneis alpinos.

TROÇOS DOS PROJECTOS PRIORITÁRIOS CO-FINANCIADOS PELA RTE-T, PELO FUNDO DE COESÃO (FC) OU PELO FEDER ANALISADOS PARA EFEITOS DA AUDITORIA

		Linhas reservadas ao transporte de passageiros	Linha de utilização mista	Linhas reservadas ao transporte de mercadorias
Troços concluídos	Em serviço	Estação Central de Berlim (DE) [RTE-T] Frankfurt a. M.-Colónia (DE) [RTE-T] Nuremberga-Ingolstadt (DE) [RTE-T] LGV ESTE FASE 1 (FR) [RTE-T] Madrid-Valladolid (ES) [FC, FEDER, RTE-T] Madrid-Barcelona (ES) [FC, RTE-T] HSL Zuid (NL) [RTE-T]	Pioltello-Treviglio (IT) [RTE-T] Raca-Trnava-Piestany (SK) [FC] Roma-Nápoles (IT) [FEDER, RTE-T] Messina-Patti (IT) [FEDER]	Linha de Betuwe (NL) [RTE-T]
	A aguardar a entrada em serviço		Perpignan-Figueras (FR, ES) [RTE-T] Bolonha-Florença (IT) [RTE-T]	
Troços em construção		Madrid-Levante (ES) [FC, FEDER, RTE-T]	Karlsruhe-Basileia (DE) [RTE-T] Kufstein-Innsbruck (AT) [RTE-T] Linz-St Polten (AT) [RTE-T] Varsóvia-Gdynia (PL) [FC]	
Troços em fase de planeamento e fase exploratória			Túnel de base do Brenner (AT, IT) [RTE-T] Lyon-Túnel de base de Turim (FR, IT) [RTE-T]	

ANEXO V

COORDENADORES NOMEADOS PELA COMISSÃO PARA OS PROJECTOS FERROVIÁRIOS PRIORITÁRIOS EM JUNHO DE 2010

Projecto ferroviário prioritário	Coordenador
1	Pat Cox
3	Carlo Secchi
6	Laurens Jan Brinkhorst
17	Péter Balázs
19	Carlo Secchi
22	Gilles Savary
27	Pavel Telička
Implantação do ERTMS	Karel Vinck

ANEXO VI

TROÇOS CO-FINANCIADOS PELA UE ANALISADOS PARA EFEITOS DA AUDITORIA: ESTADO DE CONSTRUÇÃO E DE UTILIZAÇÃO

		Prontos a utilizar			Grau de utilização				
		Construção concluída	Em construção	Disponível para utilização	Plena utilização	Plena utilização prevista	A aguardar outros desenvolvimentos na rede de transporte	Plena utilização do potencial imprevisto no curto a médio prazo	Troços a longo prazo
Troços de mercadorias	Betuweroute	✓		✓			✓		
Troços de uso misto (convencional)	Lyon-Túnel de base de Turim		✓						✓
	Túnel de base do Brenner								✓
	Varsóvia-Gdynia		✓			✓			
	Linz-St Polten		✓			✓			
	Kufstein-Innsbruck		✓				✓		
	Karlsruhe-Basileia		✓			✓			
	Bolonha-Florença	✓						✓	
	Perpignan-Figueras	✓					✓		
	Messina-Patti	✓		✓				✓	
	Roma-Nápoles	✓		✓				✓	
	Raca-Trnava-Piestany	✓		✓				✓	
	Pioltello-Treviglio	✓		✓				✓	
Troços de passageiros dedicados	Madrid-Levante		✓			✓			
	HSL Zuid	✓		✓		✓			
	Madrid-Barcelona	✓		✓	✓				
	Madrid-Valladolid	✓		✓	✓				
	LGV Este (fase 1)	✓		✓	✓				
	Nuremberga-Ingolstadt	✓		✓	✓				
	Frankfurt a. M.-Colónia	✓		✓	✓				
	Estação Central de Berlim	✓		✓	✓				

PANORÂMICA DOS OBSTÁCULOS SISTÉMICOS EXISTENTES EM PONTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DOS EIXOS FERROVIÁRIOS TRANSEUROPEUS OBSERVADOS DURANTE A AUDITORIA

BITOLA

1. A maior parte dos caminhos-de-ferro da União Europeia funciona com a bitola normal da UIC¹. Uma importante excepção a esta regra é a rede ferroviária tradicional de Espanha, que funciona com uma bitola mais larga. A diferença de bitolas leva a que só os comboios de passageiros equipados com tecnologia especial de ajustamento das bitolas consigam transitar entre França e Espanha; todos os outros comboios têm de parar na fronteira. Os comboios de mercadorias que atravessam a fronteira ou são descarregados e novamente carregados, ou os seus eixos são mudados em instalações especiais (ver **fotografia 6**). Estão a verificar-se progressos na resolução deste problema graças aos investimentos nas infra-estruturas (quatro troços analisados com vista à auditoria, localizados nos projectos prioritários 3 e 19, são exemplo disso):
 - o a rede AVE de transporte de passageiros em alta velocidade, em Espanha, está a ser construída com a bitola UIC e prevê-se a sua ligação à rede francesa entre Perpignan e Figueras e entre Irún e Hendaye;
 - o nos cruzamentos entre as bitolas da UIC e ibérica, na rede espanhola, a interoperabilidade será suportada por dispositivos de mudança de bitola, por exemplo, próximo da estação de Chamartin em Madrid e próximo de Medina del Campo.

¹ União Internacional dos Caminhos-de-Ferro.

ENERGIA DE TRACÇÃO

2. A interoperabilidade de alguns sistemas nacionais continua a ser problemática porque a electricidade fornecida aos serviços ferroviários dos Estados-Membros vizinhos obedece a normas técnicas diferentes e este facto causa complicações nos pontos transfronteiriços (ver **caixa A**). Tendo em conta os elevados custos e os desafios de ordem técnica, é improvável que o problema seja totalmente resolvido pelo investimento em novas infra-estruturas específicas de abastecimento de energia a nível nacional e, na prática, são adoptadas abordagens pragmá

ANEXO VII

ticas. Por exemplo, nos casos em que os sistemas energéticos não são interoperáveis:

- o os comboios com sistema eléctrico único têm de parar nas fronteiras para mudar as locomotivas, o que implica, no mínimo, cerca de 15 minutos de manobras e gera o risco de acumulação de atrasos suplementares;
- o ou as empresas de transporte ferroviário fazem investimentos para equipar as suas locomotivas de modo a funcionarem em mais de um sistema de abastecimento de energia;
- o ou são utilizadas locomotivas diesel, as quais, embora ainda muito usadas, são consideradas menos eficientes e indesejáveis do ponto de vista da energia limpa.

COMPRIMENTO DA COMPOSIÇÃO

3. O comprimento das composições permitido nas redes nacionais nem sempre é coerente, mesmo tratando-se do mesmo corredor transeuropeu. Essas restrições são muitas vezes impostas devido às características da infra-estrutura, como a disponibilidade de lugares de passagem, a existência de curvas apertadas nas linhas ou a presença de trainéis de forte inclinação (como acontece nos Alpes). Por exemplo, em França as composições podem atingir 600 metros de comprimento, enquanto em Espanha só são autorizadas a ter 450 metros (Projecto prioritário 3). Deste modo, e independentemente das diferenças de bitola existentes nesta fronteira, ou só circulam comboios de mercadorias com 450 metros, no máximo, do lado francês ou, caso se pretenda que composições mais longas viajem de e para a França, há que despende o tempo necessário para separar e reconstituir as composições, com o risco de causar atrasos suplementares na fronteira.

CAIXA A

EXEMPLOS DE INTEROPERABILIDADE DAS REDES DE ABASTECIMENTO DE ENERGIA DE TRACÇÃO

As redes de energia da Alemanha e da Áustria são compatíveis, não se colocando problemas de interoperabilidade às locomotivas de sistema único, ao passo que as redes neerlandesa e alemã (projecto prioritário 5) não são interoperáveis, o mesmo acontecendo com as da Áustria e da Itália (projecto prioritário 1). Este facto suscita complicações em pontos transfronteiriços como Brennersee.

SISTEMAS DE CONTROLO DE COMBOIOS (SINALIZAÇÃO)

4. Actualmente, há na União Europeia mais de 20 sistemas autónomos de controlo (sinalização) de comboios que não são interoperáveis, o que constitui um importante obstáculo à interoperabilidade transeuropeia. O ERTMS procura contribuir para a criação de um sistema ferroviário europeu sem descontinuidade através da substituição dos diferentes sistemas de controlo ferroviário nacionais existentes na Europa. Também facilita o transporte ferroviário de alta velocidade, permite aumentar a capacidade das linhas ferroviárias e melhora a segurança. O ERTMS tem duas componentes básicas: o Sistema Europeu de Controlo de Comboios (ETCS), um sistema automático de protecção dos comboios destinado a substituir os sistemas nacionais existentes, e o GSM-R, um sistema de rádio que assegura a comunicação de voz e de dados entre o solo e o comboio. Os Estados-Membros acordaram um Plano Europeu de Implantação relativo ao ERTMS. No entanto, com base nos horizontes temporais presentes, prevê-se que a sua implantação seja demorada, estando muitas vezes ligada aos prazos de renovação dos sistemas de controlo de comboios existentes. Durante esta fase de implantação, nos casos em que o ERTMS não esteja a funcionar num corredor inteiro e alguns troços continuem a ser unicamente servidos pelo sistema existente, as locomotivas terão de estar equipadas com o sistema ERTMS e com os sistemas existentes, o que implica maiores custos de instalação e manutenção para o operador de transportes ferroviários. Esta situação afecta sobretudo o transporte de mercadorias, em que as locomotivas são normalmente obrigadas a circular numa maior variedade de itinerários.

² Decisão da Comissão 2009/561/CE, de 22 de Julho de 2009, que altera a Decisão 2006/679/CE no que respeita à implementação da especificação técnica de interoperabilidade relativa ao subsistema controlo-comando e sinalização do sistema ferroviário transeuropeu convencional (o «Plano Europeu de Implantação») [C(2009) 5607 final].

DIFERENÇAS NAS REGRAS DE EXPLORAÇÃO

5. Cada Estado-Membro tem o seu próprio conjunto de regras de exploração para o tráfego ferroviário nas redes nacionais (equivalente aos códigos da estrada no sector rodoviário). Estas regras determinam os elementos fundamentais do equipamento de segurança dos comboios e estabelecem o comportamento que os maquinistas devem ter em todas as circunstâncias de tráfego previsíveis. Em alguns casos, Estados-Membros próximos têm regras de exploração bastante semelhantes e aceitam as práticas operacionais dos seus vizinhos, de tal modo que os comboios podem circular entre eles sem que as diferenças de regras exijam uma paragem na fronteira (por exemplo, a Alemanha e a Áustria). Em muitos outros casos, porém, as diferenças das regras de exploração entre redes vizinhas impedem os comboios de circular de uma para outra sem pararem na fronteira, quer para adaptar o comboio (são exemplos desse tipo de alterações as exigidas pelas regras relativas às luzes de cauda, ao número de maquinistas, aos exaustores de incêndio, etc.), quer para trocar a locomotiva (ver **caixa 13**). Embora as adaptações efectuadas nas fronteiras não impliquem, só por si, atrasos significativos, o facto de os comboios pararem nos pontos fronteiriços complica a gestão do tráfego e gera o risco de acumulação de atrasos.

ACEITAÇÃO MÚTUA DO MATERIAL CIRCULANTE

6. O material circulante tem de ser sujeito a controlos técnicos para garantir a sua aptidão para circular na infra-estrutura ferroviária (um processo denominado homologação). Estes controlos são realizados num Estado-Membro relativamente à sua própria infra-estrutura (pelas autoridades nacionais responsáveis pela segurança ferroviária) e dá lugar à emissão de certificados relativos ao material circulante. No entanto, para uma locomotiva ou um vagão poderem circular na rede de mais de um Estado-Membro, têm de se sujeitar normalmente ao procedimento de autorização de cada país. Este processo pode ser demorado e, por vezes, dispendioso. Consequentemente, para facilitar o acesso à rede ferroviária europeia em geral, é desejável que o material circulante aprovado num Estado-Membro seja aceite na rede ferroviária de outro. Isto nem sempre acontece, tendo os comboios com locomotivas não autorizadas a circular no país vizinho de parar na fronteira para as trocar (mesmo que não haja quaisquer limitações em matéria de interoperabilidade ou de outro tipo). Estão a ser tomadas medidas a nível da União Europeia para melhorar esta situação³.

³ Directiva 2008/57/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade.

ANEXO VII

CERTIFICAÇÃO DA TRIPULAÇÃO

7. É importante que a comunicação entre as tripulações e os centros de controlo de comboios se possa realizar eficazmente e que as tripulações possam conduzir o comboio de acordo com as regras de exploração. A resolução destas questões é relativamente fácil para os comboios que apenas circulam na rede ferroviária de um Estado-Membro. Contudo, nos itinerários transeuropeus, em que os comboios atravessam as fronteiras entre redes nacionais, a situação é mais complexa, pois as tripulações podem ser obrigadas a falar diferentes línguas e a estarem certificadas para conduzir segundo as regras de exploração de mais de um Estado-Membro. A troca de tripulações é, por isso, outro motivo que obriga os comboios a pararem nas fronteiras. As empresas de transporte ferroviário planeiam, muitas vezes, os serviços transeuropeus de forma pragmática, para que as mudanças de tripulações se realizem em simultâneo com outras acções normalmente necessárias nas fronteiras, como a troca de locomotivas, a transmissão dos comboios a uma empresa de transporte ferroviário diferente e outros factores resultantes das diferenças nas regras de exploração. Também está previsto que os maquinistas possam voltar para casa no prazo de um dia útil. Contudo, nos casos em que os serviços transeuropeus exigem a travessia de fronteiras sem paragens, por exemplo nos serviços de transporte de passageiros em alta velocidade, é necessário encontrar soluções em matéria de formação e certificação das tripulações (ver **caixa B**). Estão a ser tomadas medidas a nível da União Europeia para melhorar esta situação⁴.

⁴ Directiva 2007/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativa à certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios no sistema ferroviário da Comunidade (JO L 315 de 3.12.2007, p. 51).

CAIXA B

SOLUÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS RELATIVAS À CERTIFICAÇÃO DA TRIPULAÇÃO

No troço de alta velocidade [Paris-Londres](#) do projecto prioritário 2, foi acordado um vocabulário comum entre as autoridades ferroviárias francesa e britânica para que maquinistas com uma formação especial possam conduzir o comboio durante toda a viagem.

No caso do troço [Mannheim e Metz](#) do projecto prioritário 4, um ponto transfronteiriço historicamente complexo, foi acordado um programa de formação específico para fornecer uma certificação especial às tripulações alemã e francesa.

ANEXO VII

CONTROLOS TÉCNICOS E COMERCIAIS

8. Há duas razões principais para a realização de controlos técnicos e comerciais. Em primeiro lugar, nos serviços de longa distância, alguns regimes nacionais estabeleceram intervalos máximos para a realização dos controlos destinados a garantir a segurança do comboio (por exemplo, na Itália é aplicável um intervalo máximo de 700 km). No entanto, observou-se um caso em que tais controlos eram exigidos numa estação fronteiriça, a meio de uma viagem com uma extensão total inferior ao máximo estipulado. Em segundo lugar, nos serviços ferroviários que envolvem a passagem de fronteiras (em especial, de transporte de mercadorias), diversas empresas de transporte ferroviário que funcionam como parceiros comerciais assumem normalmente a responsabilidade pelo comboio nas diversas redes nacionais, transferindo o comboio nas estações fronteiriças. Tradicionalmente, ambas as empresas de transporte ferroviário realizam os seus próprios controlos técnicos e comerciais, o que corresponde essencialmente à repetição do mesmo controlo. Foi observado um caso em que as empresas de transporte ferroviário de diferentes Estados-Membros estavam a procurar chegar a acordo no sentido de aceitar reciprocamente os controlos realizados pela outra empresa. Essas transferências baseadas na confiança podem poupar tempo nas estações fronteiriças (ver **caixa C**). Estão a ser tomadas medidas a nível da União Europeia com base na Directiva 2008/57/CE para melhorar esta situação.

CAIXA C

TRANSFERÊNCIAS BASEADAS NA CONFIANÇA
EM BRATISLAVA VYCHOD

As empresas de transporte ferroviário austríaca e eslovaca realizavam controlos técnicos e comerciais, tendo em vista a transferência dos comboios no terminal fronteiriço, cada um deles com a duração mínima de 30 minutos. A fim de reduzir este atraso desnecessário, está a ser desenvolvido um acordo recíproco segundo o qual os controlos realizados por uma empresa de transporte ferroviário são aceites pela outra, com uma poupança potencial de 30 minutos.

ANEXO VII

GESTÃO DO TRÁFEGO EM TEMPO REAL

9. A gestão do tráfego em tempo real é especialmente importante para os troços propensos a congestionamento, como os pontos de estrangulamento e os pontos transfronteiriços onde muitos comboios transeuropeus têm de parar (entre os exemplos patentes nos projectos prioritários analisados para efeitos da auditoria figuram a fronteira entre os Países Baixos e a Alemanha, em Emmerich, e a fronteira entre a Áustria e a Itália, em Brennersee (ver **fotografia 7**)). Podem verificar-se congestionamentos nestes pontos quando os comboios não chegam a tempo de ocupar a faixa horária que lhes foi atribuída para entrarem na rede ferroviária vizinha e, conseqüentemente, têm de aguardar a atribuição de uma nova faixa horária. O conhecimento da localização dos comboios em tempo real e a comunicação entre os gestores de tráfego de redes vizinhas são importantes para gerir essas situações. Os instrumentos de comunicação não têm de ser complicados (por exemplo, os contactos entre os gestores de tráfego neerlandeses e alemães, em Emmerich, melhoraram alegadamente graças à utilização do telefone e do correio electrónico). Embora ainda não tenham surgido interfaces informáticas eficazes para integrar os sistemas nacionais de gestão do tráfego, estão a ser desenvolvidos alguns projectos destinados a melhorar a informação em tempo real ao dispor das empresas de transporte ferroviário sobre a progressão dos seus comboios (ver **caixa D**).

CAIXA D

EUROPTIRAILS

O instrumento EUROPTIRAILS (sob a responsabilidade da RailNetEurope desde 2007) poderá possibilitar, pela primeira vez, a supervisão em linha e em tempo real do tráfego ferroviário europeu, mostrando também onde podem ser desenvolvidas medidas adequadas para melhorar a qualidade. Além disso, poderá servir de base à avaliação do desempenho, por exemplo comparando o tempo de viagem previsto com o realmente decorrido.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

SÍNTESE

II. Primeiro travessão.

A Comissão reconhece que a definição dos projectos prioritários não foi baseada numa análise dos fluxos de tráfego reais e previstos. No entanto, é importante salientar que, embora esses estudos tenham sido realizados, tanto a nível dos projectos individuais como da rede, ainda não forneceram resultados conclusivos, pelo que não foi possível utilizá-los.

A Comissão considera que será provavelmente difícil apresentar uma descrição definitiva dos principais eixos ferroviários transeuropeus, uma vez que estes estão em constante evolução em função das migrações, dos fluxos do comércio e do contexto geopolítico. Todavia, a Comissão partilha também da opinião de que a definição da rede principal deveria basear-se em critérios objectivos. Por conseguinte, no futuro, os projectos prioritários devem continuar a basear-se num acordo político entre o Conselho e o Parlamento Europeu, mas com um maior recurso às melhores informações disponíveis.

II. Segundo travessão.

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias decorrentes quer da concentração do co-financiamento da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) nas zonas transfronteiriças, quer do trabalho dos coordenadores. Concorda que é necessário continuar os trabalhos sobre a definição de estrangulamentos e empenhar-se-á nesse sentido.

A Comissão considera que os procedimentos para a aprovação de projectos são adequados, sobretudo após a proferida revisão realizada para o período de programação de 2007-2013. Estes procedimentos foram substancialmente reforçados com a integração do Fundo de Coesão na programação e com medidas específicas destinadas a melhorar a preparação dos projectos, a documentação e a qualidade das avaliações da Comissão.

II. Terceiro travessão.

A Comissão congratula-se com esta avaliação positiva sobre o contributo dos projectos co-financiados pela RTE-T e pelo Fundo de Coesão. De salientar que, tal como o Tribunal refere no ponto 47, os agravamentos dos custos não têm impacto no orçamento da UE, uma vez que a contribuição da UE é fixada no início do projecto.

II. Quarto travessão.

A Comissão concorda com a análise do Tribunal relativa às melhorias consideráveis nas linhas de alta velocidade para o transporte de passageiros. A Comissão está a trabalhar no sentido de melhorar a situação das linhas convencionais de transporte misto ou de mercadorias.

III. Primeiro travessão.

A Comissão mantém já contactos estreitos com os Estados-Membros e as instituições ferroviárias e continuará a trabalhar em estreita colaboração com os mesmos. Além disso, no âmbito do seu processo contínuo de consulta das partes interessadas sobre as orientações em matéria de RTE-T, a Comissão pretende obter pareceres sobre a melhor forma de disponibilizar os corredores transeuropeus para os quais existe uma procura real ou prevista significativa.

III. Segundo travessão.

A Comissão concorda que a função dos Coordenadores é essencial e nomeou três novos coordenadores em 8 de Junho de 2010, aumentando o número destes para nove.

A Comissão concorda que é necessário continuar os trabalhos que visam definir os estrangulamentos e prosseguirá os seus esforços nesse sentido. Os coordenadores europeus analisaram os estrangulamentos dos projectos prioritários sob a sua responsabilidade. A Comissão também disponibilizou informações sobre os estrangulamentos nos seus relatórios anuais.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

INTRODUÇÃO

III. Terceiro travessão.

A Comissão considera adequados os procedimentos para a aprovação de projectos ao abrigo da Política de Coesão para o período de programação de 2007-2013. A Comissão continua a trabalhar na sua melhoria e está a investir recursos significativos para melhorar a elaboração dos projectos.

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias introduzidas nos procedimentos de selecção da RTE-T; no entanto, aceita que existe margem para melhorar a utilização das análises custos-benefícios. A Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes está a envidar esforços nesse sentido; no entanto, uma vez que os fundos da RTE-T apenas co-financiam um montante limitado de cada projecto em comparação com o montante financiado pelos Estados-Membros, é lógico que o ónus da avaliação dos custos e benefícios fique a cargo destes últimos, nomeadamente porque estão na origem de quase todos os dados e hipóteses adoptadas.

III. Quarto travessão.

A Comissão reconhece a importância dos intercâmbios de informação entre os promotores do projecto. A Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes facilitará este intercâmbio através da organização de debates nas sessões de trabalho que organiza periodicamente com os beneficiários actuais e potenciais sobre boas práticas e intercâmbio de conhecimentos entre todos os promotores, em especial no sector ferroviário.

III. Quinto travessão.

Com a adopção das Especificações Técnicas de Interoperabilidade, a Comissão debruçou-se, e continuará a debruçar-se, sobre estas «limitações práticas». Estas questões mereceram igualmente uma atenção especial por parte dos Coordenadores europeus.

11. Nota de rodapé 6.

Quando apresenta valores relativos a investimentos nos seus documentos, a Comissão baseia-se nas informações disponibilizadas pelos Estados-Membros. Reconhecendo que a qualidade dos dados financeiros beneficiaria com a introdução de melhorias, a Comissão investiu esforços significativos nesse sentido, dos quais resultou uma melhoria substancial das informações apresentadas no seu relatório de Junho de 2010, face às apresentadas em relatórios anteriores.

14.

A Comissão salienta que, antes de 2007, os projectos do Fundo de Coesão foram adoptados com base numa análise casuística dos projectos e em conformidade com as dotações orçamentais disponíveis. A base jurídica para os projectos prioritários apenas foi aplicada a partir de 2004.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

OBSERVAÇÕES

22.

A Comissão entende que, ao declarar que «os projectos prioritários não representam descrições definitivas dos principais eixos ferroviários transeuropeus», o Tribunal pretende indicar que é necessário chegar a um acordo geral sobre quais são os eixos principais e que esse acordo deve permanecer o mais estável possível ao longo do tempo.

A Comissão considera que pode revelar-se especialmente difícil apresentar uma descrição definitiva dos principais eixos ferroviários transeuropeus, uma vez que estes estão em constante evolução em função das migrações, dos fluxos comerciais e do contexto geopolítico. Todavia, a Comissão partilha também da opinião de que a definição da rede principal deve basear-se em critérios objectivos. Por conseguinte, no futuro, os projectos prioritários devem continuar a basear-se num acordo político entre o Conselho e o Parlamento Europeu, mas com um recurso cada vez maior às melhores informações disponíveis.

22. Terceiro travessão.

Embora a Comissão reconheça que não estão incluídas nos projectos prioritários ligações a alguns portos marítimos importantes, gostaria de sublinhar que muitas estão. Em 4 de Maio de 2010, no âmbito do processo de revisão da RTE-T, a Comissão apresentou um documento de trabalho que estabelece a metodologia para a identificação de uma futura Rede Transeuropeia de Transportes, o que deverá evitar qualquer nova ocorrência da situação descrita pelo Tribunal.

Caixa 4

A Comissão reconhece que os corredores ERTMS (Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário) não coincidem a 100% com os projectos prioritários. O ERTMS prevê requisitos que necessitam de ser cumpridos quer a nível das infra-estruturas quer a nível do material circulante. O processo de revisão da RTE-T destina-se a resolver esta questão e uma das possibilidades que está a ser considerada é a de incluir os corredores do ERTMS directamente nos projectos prioritários.

A Comissão tem conhecimento de que as autoridades polacas apresentarão um pedido de financiamento para o troço do eixo polaco norte-sul entre Varsóvia e Gdynia no final de 2010, que este fará parte do ERTMS e que terá um custo total estimado de 386 milhões de euros.

23.

A Comissão concorda que existe margem para melhorar a definição de projectos prioritários. Esta questão está a ser abordada no processo de revisão da RTE-T.

24.

A Comissão reconhece que a definição dos projectos prioritários não foi baseada numa análise dos fluxos de tráfego actuais e futuros. No entanto, é importante salientar que, embora esses estudos tenham sido realizados, a nível dos projectos individuais e a nível da rede, ainda não conduziram a resultados concludentes, pelo que não puderam ser utilizados.

Tal como referido pelo Tribunal, a Comissão reconhece a necessidade de rever a política de RTE-T. Esta revisão está actualmente em curso e inclui uma análise da metodologia para definição da futura Rede Transeuropeia de Transportes.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

29.

A Comissão considera que o financiamento da UE teve uma influência significativa em todos os troços da RTE-T analisados pelo Tribunal para esta auditoria, o que incluiu a melhoria dos projectos inicialmente planeados ou a redução do seu risco.

30.

A Comissão considera que, nos países abrangidos pelo Fundo de Coesão, muitos projectos ferroviários não teriam simplesmente ido para a frente sem o co-financiamento significativo da UE através do Fundo de Coesão ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), incluindo os troços transfronteiriços, melhorando assim a acessibilidade e os serviços prestados a todos os utilizadores. É necessário dar prioridade aos projectos técnica e economicamente avançados, que possam ser realizados durante o período de programação, sob pena de os beneficiários perderem os Fundos.

A definição de grandes projectos estabelecida no artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 foi alterada com o objectivo de simplificar a apresentação de grandes projectos transfronteiras por parte dos Estados-Membros.

33.

A Comissão concorda que é necessário continuar os trabalhos com vista a definir os estrangulamentos e prosseguirá os seus esforços nesse sentido. Os coordenadores europeus analisaram os estrangulamentos dos projectos prioritários sob a sua responsabilidade. A Comissão também disponibilizou informações sobre os estrangulamentos nos seus relatórios anuais.

34.

A Comissão melhorou os seus procedimentos de aprovação de grandes projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão e pelo FEDER para o período de programação 2007-2013. Os grandes projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão para o período 2000-2006 foram muitas vezes aprovados troço a troço por motivos orçamentais. Neste contexto, a qualidade da preparação de troços individuais pode não reflectir a qualidade de preparação e desenvolvimento de todo o eixo.

35.

A consulta interna dos serviços pertinentes da Comissão («consulta interserviços») foi e continua a ser um elemento essencial no processo de avaliação e aprovação.

No período de programação 2007-2013, a Comissão criou o instrumento JASPERS que disponibiliza assistência técnica aos novos Estados-Membros, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade dos projectos numa fase inicial. Por outro lado, celebrou um contrato com peritos externos para aconselhamento técnico na avaliação dos grandes projectos.

No quadro da gestão partilhada, o promotor do projecto é responsável pela definição adequada das respectivas especificações técnicas. A adopção de especificações técnicas (ver anexo I) é um importante contributo para a melhoria da qualidade técnica das infra-estruturas ferroviárias. O projecto Madrid-Levante foi aprovado por fases, troço a troço, por motivos orçamentais, e não na sua totalidade, uma vez que a rede envolve um total de 940 km de linhas de alta velocidade. O BEI foi consultado e as suas recomendações foram incluídas de forma progressiva neste projecto. O BEI considerou o financiamento deste projecto justificado e concedeu mesmo

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

empréstimos significativos para o mesmo, para além do apoio do Fundo de Coesão.

A Comissão não concorda com a observação de que os agravamentos subsequentes dos custos estão totalmente relacionados com as preocupações do BEI. Considera que, tal como explicado na resposta ao ponto 46, outros factores foram responsáveis.

37. Primeiro travessão.

A Comissão gostaria de salientar que os peritos externos são um elemento fulcral no processo de selecção dos projectos da RTE-T. Existe também um observador externo que fornece informações pormenorizadas à Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes sobre todo o processo de avaliação externa.

38.

Embora a Comissão se congratule com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias introduzidas nos procedimentos de selecção da RTE-T, aceita que existe margem para melhorar a utilização da análise custos-benefícios. No futuro, a Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes desenvolverá uma abordagem mais sistemática da análise custos-benefícios com base nos trabalhos existentes. Para o efeito, a Comissão trabalhará com os projectos seleccionados na prioridade 3 do convite à apresentação de propostas anual de 2010, a fim de melhorar a preparação dos projectos, nomeadamente através do desenvolvimento de abordagens coerentes da análise custos-benefícios.

No entanto, uma vez que os fundos da RTE-T apenas co-financiam um montante limitado de cada projecto em comparação com o montante financiado pelos Estados-Membros, é lógico que o ónus da avaliação dos custos e benefícios fique a cargo destes últimos, nomeadamente pelo facto

de estarem na origem de quase todos os dados e hipóteses adoptadas.

No que diz respeito ao modelo coerente dos fluxos de tráfego ferroviário europeu, a Comissão continua convencida de que as informações adicionais que seria possível obter justificariam o nível potencialmente significativo de recursos necessários para a sua concretização.

44.

Foi adoptado um Memorando de Entendimento em 8 de Junho de 2010, que estabelece as medidas para resolver esta situação. Os três Estados-Membros abrangidos pelo PP3 (França, Espanha e Portugal) assinaram o memorando.

45.

A Comissão gostaria de salientar que os agravamentos dos custos ocorrem com frequência nos grandes projectos de infra-estruturas.

46.

A Comissão concorda com as vantagens de uma preparação exaustiva e pormenorizada de projectos; no entanto, tal como o Tribunal refere no ponto anterior, os agravamentos dos custos nos casos estudados estiverem, em geral, associados a factores imprevisíveis.

No que diz respeito ao troço Madrid-Levante (mas também em relação a outros projectos igualmente complexos), o aumento dos custos referido pelo Tribunal pode dever-se a uma diversidade de factores, alguns dos quais imprevisíveis. Por exemplo, a inflação elevada que afecta os projectos de construção em Espanha e um aumento imprevisto nos custos devido a condições geológicas difíceis tiveram um impacto significativo no projecto Madrid-Levante referido pelo Tribunal.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

47–48.

A Comissão partilha da opinião do Tribunal de que os agravamentos dos custos não têm um impacto directo no orçamento da UE e observa que o Tribunal também não documentou quaisquer impactos indirectos.

A Comissão gostaria de sublinhar que, de acordo com o novo modelo das decisões de financiamento aplicável aos fundos da RTE-T para o período de 2007-2013, os promotores e os beneficiários do projecto devem apresentar um plano de acção estratégico (PAE) com especificações sobre o modo de execução do projecto, incluindo as condições de planeamento do projecto, o plano de gestão de riscos e a governação do projecto. A Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes já elaborou orientações sobre esta questão e está a trabalhar no intercâmbio de boas práticas entre beneficiários.

Caixa 8

A fase II do projecto Varsóvia-Gdynia enfrentou diversos problemas que não estão relacionados com os procedimentos de homologação da Comissão, tais como atrasos significativos nos concursos, problemas relativos à aquisição de terrenos e à garantia de acesso ao local de construção, bem como litígios com contratantes. A Comissão levantou por diversas vezes a questão da derrapagem de custos na fase II do projecto Varsóvia-Gdynia e as autoridades polacas anunciaram que irão apresentar uma proposta alterada do mesmo. A Comissão deixou claro que não examinará esta alteração enquanto as autoridades polacas não apresentarem uma análise horizontal de derrapagem de custos no sector ferroviário e não explicarem a forma como irão resolver esta questão.

54.

A Comissão concorda com a opinião do Tribunal de que os progressos globais em termos de transporte ferroviário transeuropeu dependem da criação de sinergias entre os efeitos das medidas legislativas que afectam os mercados e as medidas tomadas no quadro das políticas de interoperabilidade e de co-financiamento.

Caixa 11

A Comissão acompanha atentamente esta situação no âmbito do corredor A do ERTMS e aprovou um Plano de Desenvolvimento Europeu para o ERTMS, bem como uma proposta de regulamento dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, que foi adoptada em 15 de Junho de 2010 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Além disso, a Comissão nomeou Coordenadores da RTE-T.

Caixa 12

A Comissão tem conhecimento de que as linhas de alta velocidade e alta capacidade Roma-Nápoles e Bolonha-Florença não são utilizadas actualmente por comboios de mercadorias. No entanto, graças à introdução destas linhas de alta velocidade e alta capacidade, existe maior capacidade para o transporte de mercadorias nas linhas convencionais existentes. Em qualquer dos casos, grande parte dos benefícios esperados resultantes dos troços financiados pelo FEDER está relacionada com a melhoria do acesso dos passageiros à rede ferroviária e não ao transporte de mercadorias.

57.

A Comissão reconhece que os progressos na via da interoperabilidade têm sido lentos. A harmonização radical não é possível, tendo em conta que as infra-estruturas ferroviárias e o material circulante têm longos períodos de vida útil e os custos de investimento no sector têm de ser mantidos num nível realista.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

No entanto, o volume de infra-estruturas e de material circulante interoperáveis está a aumentar e o número de derrogações solicitadas pelos Estados-Membros às normas de execução da Comissão, que estabelecem as Especificações Técnicas de Interoperabilidade (ETI), é limitado. Este facto demonstra que as especificações técnicas de interoperabilidade existentes estão a ser aplicadas com êxito. No que respeita à rede transeuropeia de transportes, prevê-se que as especificações técnicas de interoperabilidade estejam concluídas em 2010, o que beneficiará os projectos da RTE-T e os projectos financiados pela política de coesão.

A Comissão vai continuar os seus esforços e centrará a sua atenção na aplicação das especificações técnicas de interoperabilidade que tragam benefícios significativos a curto e médio prazo, como, por exemplo, as aplicações telemáticas na sinalização e no transporte de passageiros e de mercadorias. A Comissão definiu igualmente a organização de corredores a fim de identificar e solucionar todos os problemas que comprometem a competitividade do transporte de mercadorias nos eixos ferroviários.

No que respeita às medidas previstas no número 8 do anexo VII, a Comissão considera que estão a ser adoptadas medidas a nível europeu para melhorar a situação:

- 1) no quadro da Directiva 2008/57, estão em curso actividades com vista à classificação de todas as regras nacionais relativas ao tráfego ferroviário e à determinação das que são equivalentes, evitando-se assim a duplicação de controlos, nomeadamente nas fronteiras.
- 2) no quadro dos corredores do ERTMS, os grupos de trabalho estão a identificar todos os obstáculos existentes, em especial os atrasos nas fronteiras, analisando os obstáculos específicos em cada fronteira.

60.

Os coordenadores europeus têm vindo a envidar os seus esforços no sentido de atenuar as limitações do sistema nos corredores, acção esta que será alargada em resultado do regulamento proposto em matéria de transporte ferroviário de mercadorias.

A proposta apresentada pela Comissão de Novembro de 2008 de um regulamento relativo à criação de uma estrutura para cada corredor de transporte ferroviário de mercadorias será importante a este respeito e reforçará a cooperação entre os gestores de infra-estruturas em relação à gestão de tráfego (medidas operacionais) e ao investimento (principalmente a eliminação de estrangulamentos e a harmonização das condições técnicas). Esta proposta baseou-se na experiência dos corredores Roterdão-Génova e Antuérpia-Lyon/Basileia.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

62.

A Comissão congratula-se com o trabalho do Tribunal, que se revela particularmente oportuno dada a próxima apreciação da Rede Transeuropeia de Transportes.

63.

A Comissão concorda com o parecer do Tribunal de que os projectos prioritários são o principal mecanismo de coordenação e concentração dos recursos financeiros da Rede Transeuropeia de Transportes e prossegue os seus trabalhos nesse sentido, ao mesmo tempo que assegura a complementaridade com os objectivos de desenvolvimento regional e a política de coesão. Neste contexto, entende por que motivo o Tribunal pretende que os projectos prioritários sejam definidos com base numa análise dos fluxos de tráfego actuais e futuros. No entanto, é importante salientar que, embora esses estudos tenham sido realizados, tanto a nível dos projectos individuais como a nível da rede, ainda não conduziram a resultados concludentes, pelo que, não puderam ser utilizados.

A Comissão considera que será provavelmente muito difícil fornecer uma descrição definitiva dos principais eixos ferroviários transeuropeus, uma vez que estes estão em constante evolução em função das migrações, dos fluxos comerciais e do contexto geopolítico. Todavia, a Comissão também partilha o parecer de que a definição da rede principal deve basear-se em critérios objectivos. Por conseguinte, no futuro, os projectos prioritários devem continuar a basear-se num acordo político entre o Conselho e o Parlamento Europeu, mas com um maior recurso às melhores informações disponíveis.

Recomendação 1. Primeiro travessão.

A Comissão mantém já contactos estreitos com os Estados-Membros e as instituições ferroviárias e continuará a trabalhar em estreita colaboração com os mesmos sobre questões de tráfego ferroviário.

Recomendação 1. Segundo travessão.

No âmbito do seu processo contínuo de consulta das partes interessadas sobre as orientações em matéria de RTE-T, a Comissão está a proceder à recolha de informações sobre a melhor forma de o fazer.

64.

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias decorrentes quer da concentração do co-financiamento da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) nos pontos transfronteiriços, quer do trabalho dos coordenadores. Concorda que é necessário continuar os trabalhos que visam definir os estrangulamentos e prosseguirá os seus esforços nesse sentido.

A Comissão salienta que os procedimentos de aprovação dos projectos ao abrigo do Fundo de Coesão foram substancialmente alterados a partir de 2007.

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido as melhorias introduzidas nos procedimentos de selecção da RTE-T; no entanto, aceita que existe margem para melhorar a utilização das análises custos-benefícios.

Recomendação 2. Primeiro travessão.

A Comissão concorda que é necessário continuar os trabalhos que visam definir os estrangulamentos e prosseguirá os seus esforços nesse sentido. Os coordenadores europeus analisaram os estrangulamentos dos projectos prioritários sob a sua responsabilidade. A Comissão também disponibilizou informações sobre os estrangulamentos nos seus relatórios anuais.

Recomendação 2. Segundo travessão.

A Comissão concorda que a função dos Coordenadores é essencial e nomeou três novos coordenadores em 8 de Junho de 2010.

RESPOSTA DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL

Recomendação 2. Terceiro travessão.

A Comissão considera que os procedimentos para a aprovação de projectos são adequados, nomeadamente, após terem sido objecto de uma profunda revisão para o período de programação de 2007-2013. A Comissão continua a trabalhar na sua melhoria e tem investido recursos significativos para ajudar a melhorar a preparação e aprovação dos projectos. No que diz respeito às características técnicas dos projectos, a sua revisão será significativamente melhorada através do desenvolvimento contínuo de Especificações Técnicas de Interoperabilidade (ETI).

Recomendação 2. Quarto travessão.

A Comissão aceita que existe margem para melhorar a utilização das análises custos-benefícios. No futuro, a Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes desenvolverá uma abordagem mais sistemática da análise custos-benefícios. Para o efeito, a Comissão trabalhará com os projectos seleccionados na prioridade 3 do convite à apresentação de propostas anual de 2010, a fim de melhorar a preparação dos projectos, nomeadamente através do desenvolvimento de abordagens coerentes da análise custos-benefícios.

No entanto, uma vez que os fundos da RTE-T apenas co-financiam um montante limitado de cada projecto em comparação com o montante financiado pelos Estados-Membros, é lógico que o ónus da avaliação dos custos e benefícios fique a cargo destes últimos, nomeadamente pelo facto de estarem na origem de quase todos os dados e hipóteses adoptadas.

Recomendação 3

A Comissão reconhece a importância dos intercâmbios de informações entre os promotores dos projectos. A Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes facilitará este intercâmbio de informações através da organização de debates nas ses-

sões de trabalho que organiza periodicamente com os beneficiários actuais potenciais e sobre as boas práticas e intercâmbio de conhecimentos entre todos os promotores, em especial no sector ferroviário.

66.

A Comissão concorda com a análise do Tribunal relativa às melhorias significativas nas linhas de alta velocidade para o transporte de passageiros. A Comissão está a trabalhar no sentido de melhorar a situação das linhas convencionais de transporte misto e de mercadorias.

Recomendação 4. Primeiro travessão.

Com a adopção das Especificações Técnicas de Interoperabilidade, a Comissão desenvolveu, e continuará a desenvolver, os seus esforços em relação a estas «limitações práticas». Estas questões mereceram igualmente a atenção especial dos coordenadores europeus.

Recomendação 4. Segundo travessão.

Em Novembro de 2008, a Comissão propôs um regulamento relativo à criação de uma estrutura para cada corredor de transporte ferroviário de mercadorias que reforçasse a cooperação entre os gestores de infra-estruturas (sob supervisão dos Estados-Membros) em relação à gestão do tráfego (medidas operacionais) e ao investimento (principalmente a eliminação de estrangulamentos e a harmonização das condições técnicas). Esta proposta baseou-se na experiência obtida nos corredores Roterdão-Génova e Antuérpia-Lyon/Basileia.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 8/2010

**Melhoria do desempenho dos transportes nos eixos ferroviários transeuropeus:
Os investimentos nas infra-estruturas ferroviárias da UE têm sido eficazes?**

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2010 — 71 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-828-7

doi:10.2865/22571

Como obter publicações da União Europeia

Publicações gratuitas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da União Europeia. Pode obter os respectivos contactos em: <http://ec.europa.eu> ou enviando um fax para: +352 2929-42758.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas (por exemplo, as séries anuais do *Jornal Oficial da União Europeia*, as colectâneas da jurisprudência do Tribunal de Justiça):

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

PREVÊ-SE QUE O VOLUME DOS TRANSPORTES NA EUROPA CONTINUE A AUMENTAR, MAS O SECTOR FERROVIÁRIO EUROPEU DEPARA-SE COM DESAFIOS IMPORTANTES. AS INFRA-ESTRUTURAS FERROVIÁRIAS TRANSEUROPEIAS NECESSITAM DE UM DESENVOLVIMENTO EM LARGA ESCALA, TENDO A UNIÃO EUROPEIA EFECTUADO INVESTIMENTOS CONSIDERÁVEIS ATRAVÉS DA POLÍTICA DE COESÃO E DA POLÍTICA RELATIVA À REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES. O TRIBUNAL EXAMINOU SE ESSES INVESTIMENTOS NAS INFRA-ESTRUTURAS TÊM SIDO EFICAZES.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



■ Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9207-828-7



9 789292 078287