

Relatório Especial

## O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

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

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)

Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4591-5	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/157795	QJ-AB-16-008-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4615-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/656715	QJ-AB-16-008-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4636-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/806917	QJ-AB-16-008-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

A autorização de utilização ou de reprodução da figura 3 deve ser obtida diretamente junto do detentor dos direitos de autor.

**Relatório Especial****O transporte ferroviário  
de mercadorias na UE ainda  
não está no rumo certo**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,  
do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II — presidida pelo membro do TCE Henri Grethen — especializada nos domínios de despesas das políticas estruturais, transportes e energia. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Ladislav Balko, com a colaboração de Branislav Urbanic, chefe de gabinete; Zuzana Frankova, assessora de gabinete; Pietro Puricella, responsável principal; Fernando Pascual Gil, responsável de tarefa; Kurt Bungartz, Aleksandra Klis Lemieszonek, Nils Odins, Jelena Magermane e Di Hai, auditores.



*Da esquerda para a direita: B. Urbanic, D. Hai, N. Odins, L. Balko, F. Pascual Gil, A. Klis Lemieszonek, P. Puricella e Z. Frankova.*

## Pontos

### **Glossário**

I - XVII **Síntese**

VI - VII **A presente auditoria**

VIII - XV **Constatações do Tribunal**

XVI - XVII **Recomendações do Tribunal**

1 - 13 **Introdução**

1 - 4 **Contexto**

5 - 6 **Intervenientes e formas de transporte ferroviário de mercadorias**

7 - 13 **Intervenções da UE relativas ao transporte ferroviário de mercadorias**

14 - 18 **Âmbito e método da auditoria**

19 - 93 **Observações**

19 - 29 **O desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE continua a não ser globalmente satisfatório**

19 - 22 **As estradas continuam a ser o principal meio de transporte de mercadorias na UE**

23 - 27 **Alguns Estados-Membros conseguiram, ainda assim, aumentar a percentagem de mercadorias transportadas por via ferroviária**

28 - 29 **Ao mau desempenho do transporte ferroviário de mercadorias não tem sido alheia a baixa velocidade dos comboios**

30 - 73 **Um grande número de fatores estratégicos e regulamentares obsta a que o transporte ferroviário de mercadorias seja mais competitivo**

30 - 31 **Importa conferir maior atratividade económica ao transporte ferroviário de mercadorias, para que os objetivos da política de transportes da UE possam ser alcançados**

32 - 36 **A Comissão envidou esforços no sentido de melhorar as condições-quadro do transporte ferroviário de mercadorias, mas um espaço ferroviário único europeu está ainda longe de ser realizado**

- 37 - 43 A liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias progrediu de forma díspar nos vários Estados-Membros, subsistindo determinadas práticas anticoncorrenciais
- 44 - 57 Os procedimentos de gestão do tráfego não foram adaptados às necessidades do setor do tráfego ferroviário de mercadorias, incluindo nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias da UE
- 58 - 63 As limitações administrativas e técnicas continuam a afetar a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias
- 64 - 67 A falta de transparência quanto ao desempenho do setor do tráfego ferroviário de mercadorias não fomentou melhorias no serviço ao cliente
- 68 - 73 As taxas de acesso às infraestruturas ferroviárias são desvantajosas comparativamente às taxas de acesso rodoviário
- 74 - 93 **O financiamento da UE deve ser mais bem orientado para as necessidades de infraestruturas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias**
- 74 - 77 Em termos globais foram atribuídas mais verbas da UE às estradas do que às infraestruturas ferroviárias
- 78 - 83 Nos casos em que foram afetados ao setor ferroviário, os fundos da UE não foram especificamente orientados para as necessidades do transporte ferroviário de mercadorias
- 84 - 89 Os projetos de infraestruturas ferroviárias examinados obtiveram ou vão provavelmente obter os resultados previstos, mas, por enquanto, não foram registadas melhorias gerais no desempenho do transporte ferroviário de mercadorias
- 90 - 93 A deficiente manutenção da rede ferroviária afeta a sustentabilidade e o desempenho das infraestruturas financiadas pela UE
- 94 - 100 **Conclusões e recomendações**
- Anexo I — Atos legislativos aplicáveis aos pacotes ferroviários**
- Anexo II — Dotações da UE ao setor ferroviário por Estado-Membro no período de 2007-2013**
- Anexo III — Lista dos projetos examinados pelo Tribunal**
- Anexo IV — Quota do transporte ferroviário de mercadorias no transporte terrestre de mercadorias global**
- Anexo V — Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias (tráfego terrestre de mercadorias) nos cinco Estados-Membros visitados (2000 a 2013)**
- Anexo VI — Estudo de caso sobre o troço transfronteiriço entre França e Espanha (corredor de transporte ferroviário de mercadorias 6 Mediterrâneo)**

## **Resposta da Comissão**

**Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA):** é a sucessora da Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-T EA), que foi criada pela Comissão Europeia em 2006 para gerir a execução técnica e financeira do programa RTE-T. Com sede em Bruxelas, a INEA iniciou oficialmente as suas atividades em 1 de janeiro de 2014, a fim de executar partes do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), do programa Horizonte 2020 e de outros programas precedentes (RTE-T e Marco Polo 2007-2013).

**Balcão Único:** no âmbito do presente relatório, ponto de contacto único determinado para cada corredor de transporte ferroviário de mercadorias, a fim de gerir os pedidos de capacidade internacional.

**Canal horário:** capacidade necessária para a circulação de um comboio entre dois pontos num determinado período.

**Comboio-quilómetro:** unidade de medida que corresponde à deslocação de um comboio num percurso de um quilómetro.

**Corredor de transporte ferroviário de mercadorias (RFC):** o Regulamento (UE) n.º 913/2010 estabeleceu nove corredores internacionais de transporte ferroviário de mercadorias, os quais são orientados para o mercado e atravessam a Europa, com o objetivo de reforçar e facilitar o transporte ferroviário de mercadorias.

**Empresa ferroviária:** operador ferroviário público ou privado, detentor de licença nos termos da legislação da UE aplicável, cuja atividade principal consiste na prestação de serviços de transporte de mercadorias e/ou de passageiros por caminho de ferro.

**Entidade reguladora:** entidade responsável por garantir que as taxas e as disposições em matéria de acesso fixadas pelo gestor de infraestrutura cumprem a legislação aplicável e não são discriminatórias. Devem ser organismos independentes em relação aos gestores das infraestruturas, organismos de tarifação, entidades responsáveis pela repartição dos canais horários ou empresas ferroviárias. Todas as empresas ferroviárias têm o direito de interpor recurso junto da entidade reguladora contra decisões tomadas pelo gestor da infraestrutura relativamente às especificações da rede, ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados, ao regime de tarifação e às disposições em matéria de acesso nos termos da legislação aplicável. A entidade reguladora também tem a obrigação de acompanhar, por sua própria iniciativa, a situação concorrencial do mercado ferroviário, e pode adotar medidas para corrigir discriminações contra proponente, distorções de mercado e quaisquer outros desenvolvimentos indesejáveis no mercado ferroviário.

**Fundo de Coesão:** fundo destinado a reforçar a coesão económica e social na União Europeia, através do financiamento de projetos no domínio do ambiente e dos transportes, nos Estados-Membros com um PNB *per capita* inferior a 90% da média da UE.

**Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER):** fundo da UE destinado a reforçar a coesão económica e social na União Europeia, corrigindo os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente para empresas.

**Gestor da infraestrutura:** entidade ou empresa responsável concretamente pela instalação, gestão e manutenção da infraestrutura ferroviária.

**Interoperabilidade:** é definida como a capacidade de operar indistintamente em qualquer trecho da rede ferroviária. Por outras palavras, a ênfase é colocada na compatibilização dos diferentes sistemas técnicos das ferrovias da UE.

**Quota modal:** parcela do total de viagens, volume, peso, desempenho do veículo ou transporte (veículo, quilómetros por tonelada ou por passageiro) de modos de transporte alternativos, tais como o transporte rodoviário, ferroviário, por vias navegáveis interiores, marítimo e aéreo, incluindo o transporte não motorizado. No presente relatório, a quota modal refere-se ao transporte ferroviário de mercadorias.

**Mecanismo Interligar a Europa (MIE):** mecanismo que tem vindo a conceder, desde 2014, ajuda financeira a três setores: energia, transportes e tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Nestes três domínios, o MIE identifica os investimentos prioritários a realizar na próxima década, nomeadamente corredores no setor da eletricidade e do gás, a utilização de energias renováveis, corredores de transporte interligados e modos de transporte mais limpos, conexões de banda larga de alta velocidade e redes digitais.

**Novo operador:** qualquer operador de transporte ferroviário de mercadorias (que não o operador histórico de transporte de mercadorias), detentor de licença nos termos das regras da UE e nacionais aplicáveis, que exerça atividades no mercado concorrencial.

**Operador histórico de transporte de mercadorias:** operador ferroviário com uma posição dominante histórica no mercado nacional, com origem numa única empresa integrada, à qual competia anteriormente a gestão das infraestruturas ferroviárias e a prestação dos serviços de transporte.

**RailNetEurope:** Associação constituída por um conjunto maioritário dos gestores de infraestruturas ferroviárias e organismos de repartição da Europa, que pretende viabilizar um acesso rápido e simples à rede europeia. O seu objetivo é assistir as empresas ferroviárias nas suas atividades internacionais (tanto nos serviços de mercadorias como de passageiros) e facilitar a simplificação, uniformização e otimização dos procedimentos internacionais ferroviários. A associação executa igualmente uma série de projetos cofinanciados por verbas da RTE-T, com o intuito de apoiar a implantação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias previstos no Regulamento (UE) n.º 913/2010.

**Rede transeuropeia de transportes (RTE-T):** conjunto previsto de redes rodoviárias, ferroviárias, aéreas e de transporte marítimo/fluviál na Europa. As RTE-T fazem parte de sistema mais alargado de redes transeuropeias (RTE), que incluem uma rede de telecomunicações (eRTE) e uma rede de energia proposta (RTE-E). O desenvolvimento de infraestruturas no quadro da RTE-T está intimamente ligado à execução e evolução da política de transportes da UE. O novo Regulamento RTE-T, revisto em 2013, introduz uma nova abordagem no que se refere ao desenvolvimento de uma rede de infraestruturas eficiente e ao apoio financeiro orientado para projetos com valor acrescentado europeu.

**Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS):** grande projeto industrial europeu que visa substituir os diferentes sistemas nacionais de controlo-comando dos comboios, no sentido de promover a interoperabilidade. Engloba duas componentes de base: o Sistema Europeu de Controlo de Comboios (ETCS) e um sistema de rádio que assegura a comunicação de voz e de dados entre o solo e o comboio, utilizando frequências GSM normalizadas especificamente reservadas ao tráfego ferroviário (GSM-R).

**Tonelada-quilómetro:** unidade de medida para registo das realizações relativas a transporte, que corresponde ao transporte de uma tonelada ao longo de um quilómetro, calculada multiplicando a quantidade transportada em toneladas pela distância percorrida em quilómetros.

## I

A mobilidade das mercadorias é uma vertente essencial do mercado interno da União Europeia (UE), sendo crucial para manter a competitividade dos serviços europeus e da sua indústria. Tem um impacto significativo no crescimento económico e na criação de emprego. Nos últimos anos, os volumes de transporte terrestre de mercadorias na UE (que inclui o transporte rodoviário, ferroviário e por vias navegáveis interiores) estabilizaram em aproximadamente 2,3 milhares de milhões de toneladas-quilómetros por ano, com o *transporte rodoviário a representar cerca de 75%* desse total.

## II

No entanto, o transporte tem igualmente um impacto negativo no ambiente e na qualidade de vida dos cidadãos da UE. É responsável por cerca de um terço do consumo de energia e das emissões globais de CO<sub>2</sub> na UE. A promoção de meios de transporte eficientes e sustentáveis, preferindo, por exemplo, o transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores ao transporte rodoviário, poderia ajudar a diminuir a dependência da Europa da importação de petróleo e a reduzir a poluição. De acordo com a Agência Europeia do Ambiente, as *emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte ferroviário são 3,5 vezes inferiores* por tonelada-quilómetro às emissões do transporte rodoviário.

## III

O recurso a meios de transporte mais sustentáveis poderia igualmente ajudar a reduzir os custos associados aos congestionamentos de tráfego — que, segundo as estimativas atuais, deverão crescer aproximadamente 50% até 2050 — para cerca de 200 mil milhões de euros por ano, bem como o número de vítimas mortais nos meios de transporte.

## IV

A promoção de meios de transporte mais eficientes e sustentáveis, em especial do transporte ferroviário de mercadorias, tem sido um aspeto essencial da política da UE nos últimos 25 anos. Já em 1992, a Comissão Europeia fixara o reequilíbrio entre os diferentes modos de transporte como um objetivo primordial. Em 2001, a Comissão confirmou a importância de revitalizar o setor ferroviário, estabelecendo o objetivo de manter a quota de mercado do tráfego ferroviário de mercadorias nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental num nível de 35%, até 2010. Por último, em 2011, a Comissão definiu como *meta a transferência para outros modos*, como o ferroviário ou o marítimo/fluviál, *de 30%* do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km até 2030, e mais de 50% até 2050.

## V

Os objetivos da política da UE quanto à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias traduziram-se num conjunto de medidas legislativas da UE, destinadas essencialmente a abrir o mercado, garantir um acesso não discriminatório e promover a interoperabilidade e a segurança. Entre 2007 e 2013, o orçamento da UE também contribuiu com aproximadamente 28 mil milhões de euros para financiar projetos ferroviários.

## A presente auditoria

### VI

Através da presente auditoria, o Tribunal avaliou se a UE reforçou eficazmente o transporte ferroviário de mercadorias. Concretamente, analisou se o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE, especialmente em termos de quota modal e de volume transportado, melhorou desde 2000. Avaliou o quadro estratégico e regulamentar definido pela Comissão e pelos Estados-Membros, a fim de averiguar se tinha logrado promover a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias. Por último, analisou igualmente se as verbas da UE disponíveis foram devidamente orientadas para as necessidades específicas de infraestruturas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias.

### VII

A auditoria foi realizada nos serviços da Comissão e em cinco Estados-Membros (República Checa, Alemanha, Espanha, França e Polónia), entre meados de 2014 e meados de 2015. Incluiu uma análise de 18 projetos de infraestruturas ferroviárias destinados a beneficiar, pelo menos em parte, o transporte ferroviário de mercadorias.

## Constatações do Tribunal

### VIII

Globalmente, o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE continua a não ser satisfatório e a posição do transporte rodoviário tem vindo a consolidar-se desde 2000. Não obstante os objetivos da política da UE definidos pela Comissão quanto à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias e o financiamento da UE disponível para as infraestruturas ferroviárias, o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE não é satisfatório em termos de volumes transportados e de quota modal. Na verdade, a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias ao nível da UE tem, em média, diminuído ligeiramente desde 2011.

### IX

Além do mau desempenho do transporte ferroviário de mercadorias em termos de quota modal e de volume transportado, a velocidade comercial média dos comboios de mercadorias na UE é muito baixa (apenas cerca de 18 km/h em muitos itinerários internacionais). Esta situação também se deve à cooperação insuficiente entre os gestores das infraestruturas nacionais. O Tribunal não encontrou dados que indicassem um aumento significativo durante a última década. No entanto, a velocidade média dos comboios nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias é relativamente equiparável à velocidade dos camiões.

### X

Este tipo de transporte não foi, ao longo dos últimos 15 anos, capaz de dar uma resposta eficaz à concorrência do transporte rodoviário na UE. No transporte de mercadorias, os carregadores preferem claramente as estradas às ferrovias. Ainda assim, alguns Estados-Membros (tais como a Áustria, a Alemanha e a Suécia) alcançaram resultados mais positivos no que se refere à quota modal e aos volumes transportados por via ferroviária.

## XI

A liberalização do mercado progrediu de forma díspar nos vários Estados-Membros e um espaço ferroviário único europeu está ainda longe de ser realizado. A rede ferroviária da UE manteve-se, em grande medida, como *um sistema de 26 redes ferroviárias separadas* (Malta e Chipre não dispõem de redes ferroviárias) sem uma total interoperabilidade, com diversos gestores de infraestruturas, autoridades de segurança e regras nacionais muito diferentes em matéria de atribuição de canais horários, gestão, fixação de preços, etc.

## XII

Os procedimentos de gestão do tráfego não estão adaptados às necessidades do tráfego ferroviário de mercadorias, incluindo nos respetivos corredores de transporte. O setor ferroviário tem assim mais dificuldades para competir com os restantes meios de transporte, sobretudo o transporte rodoviário, cuja infraestrutura é facilmente acessível em todos os Estados-Membros.

## XIII

São cobradas taxas aos comboios de mercadorias pela utilização de cada quilómetro da infraestrutura ferroviária, o que nem sempre sucede no transporte rodoviário. As externalidades produzidas pelo transporte ferroviário e rodoviário (impactos ambientais, poluição, congestionamentos, acidentes, etc.) não são tomadas em consideração de uma forma abrangente quando são fixados os preços do acesso às infraestruturas a pagar pelos utilizadores.

## XIV

Em três dos cinco Estados-Membros visitados, *foram atribuídas mais verbas da UE às estradas do que às vias-férreas* durante o período de 2007-2013, especialmente no que se refere ao Fundo de Coesão e ao FEDER. Nos casos em que foram afetados ao transporte ferroviário, os fundos da UE não foram essencialmente orientados para as necessidades do setor do tráfego ferroviário de mercadorias.

## XV

A deficiente manutenção da rede ferroviária pode afetar a sustentabilidade e o desempenho das infraestruturas financiadas pela UE. No sentido de prestar um serviço de boa qualidade aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias e aos carregadores e ainda, em termos globais, de tornar o transporte ferroviário de mercadorias competitivo, uma rede ferroviária deve ser não só renovada e modernizada pelo gestor da infraestrutura, mas também objeto de uma manutenção regular. Trata-se de requisitos particularmente importantes nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias. Sem uma manutenção adequada das vias, é necessário impor limitações da velocidade e determinadas linhas ferroviárias são progressivamente encerradas.

## Recomendações do Tribunal

### XVI

Os problemas estratégicos e regulamentares assinalados no presente relatório são de tal natureza que carecem de uma solução efetiva, não bastando o financiamento suplementar das infraestruturas ferroviárias para ultrapassar as dificuldades identificadas. A Comissão e os Estados-Membros devem ajudar os gestores das infraestruturas e as empresas ferroviárias a centrarem esforços na melhoria da competitividade do transporte ferroviário de mercadorias, nomeadamente em termos de fiabilidade, frequência, flexibilidade, orientação para o cliente, tempo de transporte e preço, dado tratar-se dos principais fatores considerados pelos carregadores quando selecionam um dos diferentes meios de transporte.

### XVII

A este respeito, o Tribunal formula uma série de recomendações que incidem em duas questões essenciais: em primeiro lugar, as necessárias melhorias do quadro estratégico e regulamentar que rege as atividades de transporte ferroviário de mercadorias. Para o efeito, a Comissão deve, em conjunto com os Estados-Membros, dar resposta às insuficiências observadas nos seguintes aspetos: liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias; procedimentos de gestão do tráfego; limitações administrativas e técnicas; acompanhamento e transparência no desempenho do setor do tráfego ferroviário de mercadorias; e concorrência equitativa entre os diferentes meios de transporte. Em segundo lugar, o Tribunal recomenda que os fundos da UE disponíveis sejam mais bem utilizados na resposta às necessidades do setor do transporte ferroviário de mercadorias. Para o efeito, a Comissão e os Estados-Membros devem garantir melhorias nas seguintes matérias: abordagem coerente entre os objetivos políticos e a afetação de fundos (especialmente nos corredores de transporte de mercadorias); seleção, planeamento e gestão dos projetos; e manutenção da rede ferroviária.

## Contexto

### 01

A mobilidade das mercadorias é uma vertente essencial do mercado interno da UE, contribuindo substancialmente para a competitividade dos serviços europeus e da sua indústria. Além disso, tem um impacto significativo no crescimento económico e na criação de emprego. Nos últimos anos, os volumes de transporte terrestre de mercadorias na UE (que inclui o transporte rodoviário, ferroviário e por vias navegáveis interiores<sup>1</sup>) estabilizaram em aproximadamente 2,3 mil milhões de toneladas-quilómetros por ano, com o transporte rodoviário a representar cerca de 75% do total.

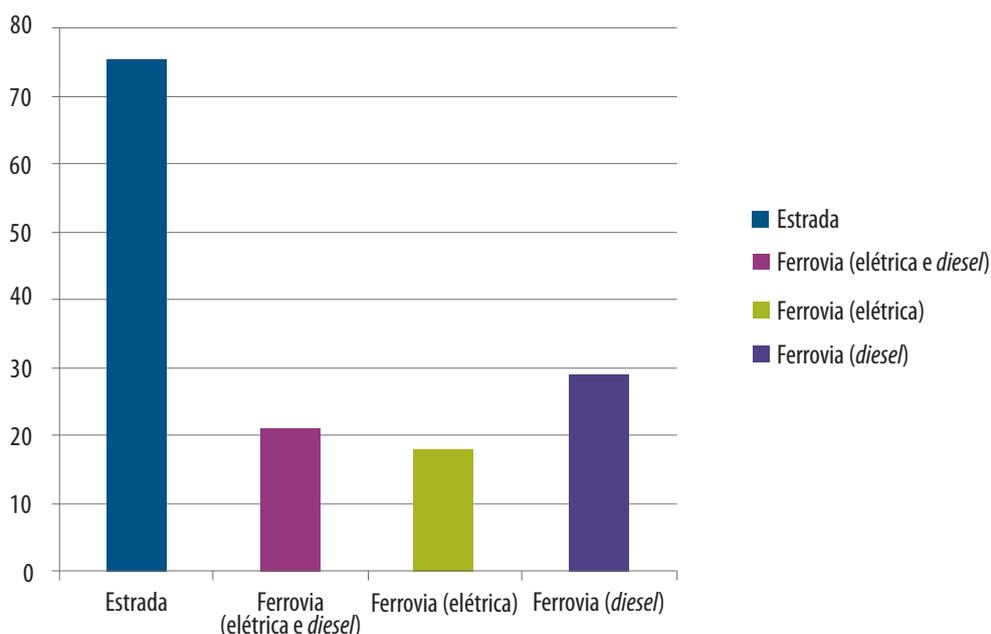
### 02

No entanto, o transporte tem igualmente um impacto negativo no ambiente e na qualidade de vida dos cidadãos da UE. É responsável por cerca de um terço do consumo de energia e das emissões globais de CO<sub>2</sub> na UE<sup>2</sup>. A promoção de meios de transporte eficientes e sustentáveis, preferindo, por exemplo, o transporte ferroviário e por vias navegáveis interiores ao transporte rodoviário, poderia ajudar a diminuir a dependência da Europa da importação de petróleo e a reduzir a poluição. De acordo com a Agência Europeia do Ambiente, as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes do transporte ferroviário são 3,5 vezes inferiores por tonelada-quilómetro às emissões do transporte rodoviário (ver **diagrama 1**).

- 1 Excluem-se os gasodutos e o transporte marítimo e aéreo.
- 2 Comissão Europeia, *EU transport in figures — Statistical Pocketbook* (Transporte na UE em números — brochura estatística), 2014.

Diagrama 1

## Emissões de CO<sub>2</sub> por tonelada-quilómetro na UE em 2012



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados da Agência Europeia do Ambiente.

## Introdução

### 03

O recurso a meios de transporte mais sustentáveis poderia igualmente ajudar a reduzir os custos associados aos congestionamentos de tráfego — que, segundo as estimativas atuais, deverão crescer aproximadamente 50% até 2050 — para cerca de 200 mil milhões de euros por ano<sup>3</sup>, bem como o número de vítimas mortais em meios de transporte (em 2012, registaram-se 28 126 mortes em acidentes rodoviários na UE, contra 36 mortes relacionadas com o transporte ferroviário<sup>4</sup>).

### 04

Existe na UE uma rede de linhas ferroviárias ativas que se estendem por aproximadamente 216 000 km<sup>5</sup>, com potencial para oferecer uma alternativa sustentável ao transporte rodoviário, especialmente de médio e longo curso, em que o transporte ferroviário de mercadorias pode tornar-se mais competitivo. Nos trajetos de médio e longo curso dentro da UE, os comboios atravessam, geralmente, pelo menos uma fronteira. O custo total de um percurso ferroviário internacional varia na Europa, dependendo das taxas de acesso nacionais, do nível de concorrência, do tempo de viagem e da economia de escala realizada. Especificamente, os consideráveis custos fixos acrescidos relacionados com a primeira e última etapas (por exemplo, o embarque/desembarque em terminais) são repartidos de forma mais equilibrada nos trajetos de médio e longo curso. Por conseguinte, os custos globais por tonelada-quilómetro do transporte ferroviário de mercadorias neste tipo de distância podem ser inferiores aos custos do transporte das mesmas mercadorias por via rodoviária. A opção ferroviária, a par das vias navegáveis interiores nalgumas zonas geográficas<sup>6</sup>, é igualmente o modo mais económico de transportar determinados tipos de mercadoria, tais como combustíveis minerais sólidos, matérias-primas e produtos químicos.

## Intervenientes e formas de transporte ferroviário de mercadorias

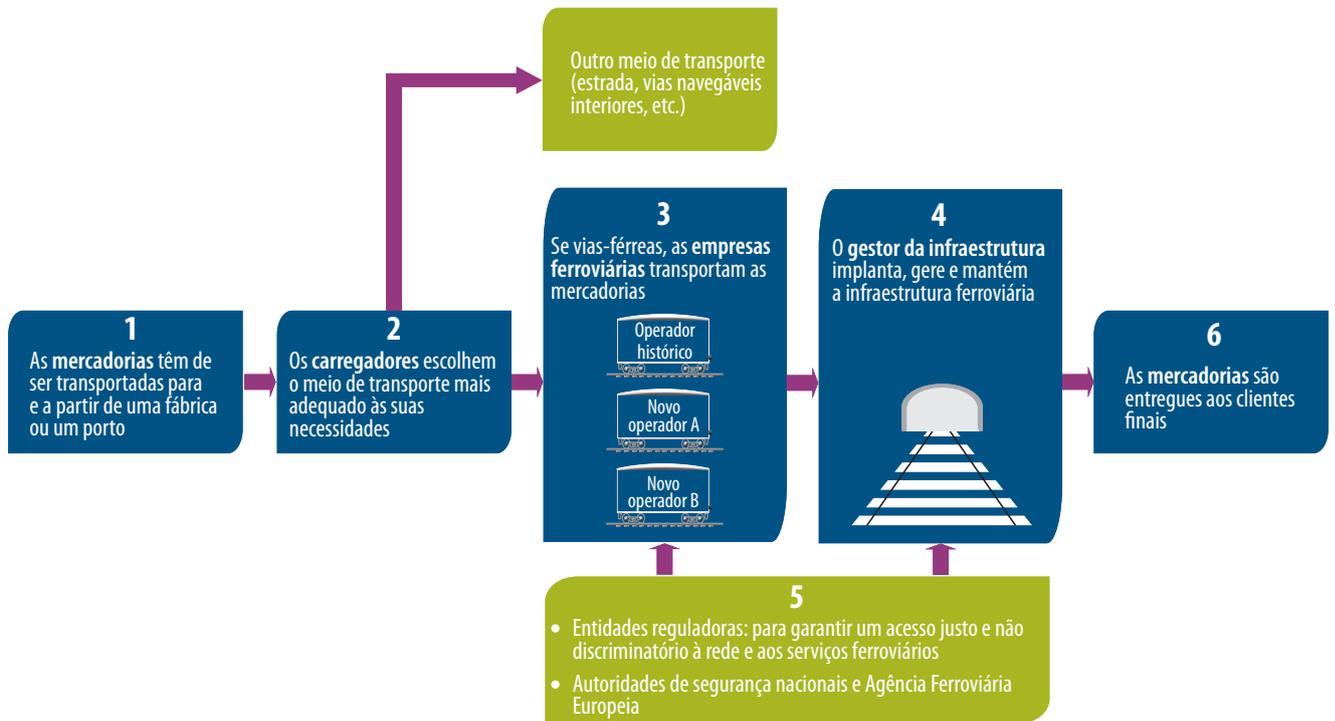
### 05

O transporte de mercadorias por via ferroviária conta com a participação de diversos intervenientes, nomeadamente: os carregadores (que selecionam o meio de transporte mais indicado para as suas necessidades), as empresas ferroviárias (operadores que prestam serviços de transporte ferroviário de mercadorias, concorrendo, desde 2007, num mercado aberto dentro da UE), os gestores das infraestruturas (proprietários da infraestrutura e, entre outras competências, responsáveis por repartir a capacidade da infraestrutura pelas empresas ferroviárias), as entidades reguladoras nacionais (responsáveis por garantir a todas as empresas ferroviárias um acesso justo e não discriminatório à rede ferroviária) e as autoridades de segurança nacionais (responsáveis pela emissão de certificados de segurança às empresas ferroviárias e pela emissão de autorizações dos veículos, em cooperação com a Agência Ferroviária Europeia). O papel de cada interveniente é sintetizado no **diagrama 2**.

- 3 SEC(2011) 391 final de 28.3.2011, documento que acompanha o Livro branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos».
- 4 Comissão Europeia, *EU transport in figures — Statistical Pocketbook* (Transporte na UE em números — brochura estatística), 2014.
- 5 Comissão Europeia, *EU transport in figures — Statistical Pocketbook* (Transporte na UE em números — brochura estatística), 2014.
- 6 Relatório Especial n.º 1/2015 do Tribunal de Contas Europeu, «Transporte por vias navegáveis interiores na Europa: não se registaram desde 2001 melhorias significativas na quota modal nem nas condições de navegabilidade» (<http://eca.europa.eu>).

Diagrama 2

Principais intervenientes no transporte ferroviário de mercadorias



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

06

Existem diversas formas de transporte ferroviário de mercadorias: vagão isolado (o cliente pretende transportar um pequeno número de vagões e o comboio é constituído por vagões de diferentes clientes), comboio completo ou comboio-bloco (as mercadorias do cliente são suficientes para ocupar toda uma composição) e transporte rodoferroviário intermodal ou combinado (um contentor ou reboque é carregado para um vagão).

## Intervenções da UE relativas ao transporte ferroviário de mercadorias

### Objetivos da política de transportes da UE quanto à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias

#### 07

A promoção de meios de transporte mais eficientes e sustentáveis, em especial do transporte ferroviário de mercadorias, tem sido um aspeto essencial da política da UE nos últimos 25 anos. Já em 1992, a Comissão Europeia fixara o reequilíbrio entre modos de transporte como um dos seus principais objetivos<sup>7</sup>. Em 2001, a Comissão Europeia confirmou a importância de revitalizar os caminhos de ferro, estabelecendo o objetivo de manter a quota de mercado do setor do tráfego ferroviário de mercadorias nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental em 35%, até 2010<sup>8</sup>. Por último, em 2011, a Comissão definiu como meta a transferência para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluvial, de 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km até 2030, e mais de 50% até 2050<sup>9</sup>.

### Quadro jurídico aplicável ao transporte ferroviário de mercadorias

#### 08

Os objetivos da política da UE quanto à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias traduziram-se num conjunto de medidas legislativas da UE, destinadas essencialmente a abrir o mercado, garantir um acesso não discriminatório e promover a interoperabilidade e a segurança. Em termos concretos, os três pacotes ferroviários e a reformulação do primeiro pacote ferroviário tiveram os seguintes resultados (ver *anexo I*):

- as empresas ferroviárias anteriormente integradas foram divididas em gestores de infraestruturas e empresas ferroviárias nacionais;
- o mercado do transporte ferroviário de mercadorias teria de estar plenamente aberto à concorrência o mais tardar em 1 de janeiro de 2007;
- foram constituídas entidades reguladoras nacionais para garantir um acesso justo e não discriminatório à rede e aos serviços ferroviários;
- foi criada a Agência Ferroviária Europeia, cuja missão consiste essencialmente em elaborar normas de segurança e interoperabilidade e em uniformizar especificações técnicas. A Agência colabora estreitamente com as autoridades de segurança nacionais.

- 7 COM(92) 494 final de 2 de dezembro de 1992: *Livro branco «Futura evolução da política comum dos transportes: abordagem global relativa à criação de um quadro comunitário para uma mobilidade sustentável»*.
- 8 COM(2001) 370 final de 12 de setembro de 2001: *Livro branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções»*.
- 9 COM(2011) 144 final de 28 de março de 2011: *Livro branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos»*.

## Introdução

### 09

Em janeiro de 2013, a Comissão adotou a sua proposta de quarto pacote ferroviário, destinado a completar um espaço ferroviário único europeu. Este pacote está organizado em dois pilares principais: o pilar técnico (que abrange, entre outros aspetos, o reforço do papel da Agência Ferroviária Europeia, a quem passa a competir a emissão de certificados de segurança às empresas ferroviárias e de homologações de veículos em todos os Estados-Membros) e o pilar relativo à governação e à abertura do mercado (que abrange, em especial, o reforço do papel dos gestores de infraestruturas e a abertura dos mercados nacionais de transporte de passageiros). Apesar de o pilar técnico ter vindo a ser debatido há quase três anos, à data da auditoria, o pacote ainda não tinha sido aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

### 10

Além dos pacotes ferroviários e outros atos legislativos<sup>10</sup>, aplicáveis ao setor ferroviário na sua globalidade, existem algumas medidas legislativas específicas anteriores, exclusivamente dirigidas ao transporte de mercadorias por via ferroviária. Em 2007, a Comissão adotou uma comunicação<sup>11</sup> que propunha um conjunto de novas medidas, as quais promoveriam a criação de uma rede ferroviária europeia especialmente vocacionada para os corredores de transporte de mercadorias. O Regulamento (UE) n.º 913/2010 relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo deu seguimento à linha adotada pela comunicação de 2007, estabelecendo regras de seleção, organização, gestão e planeamento indicativo dos investimentos dos nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias (ver **diagrama 3** e **caixa 1**). O objetivo era melhorar a coordenação entre os diferentes intervenientes relativamente à gestão do tráfego, ao acesso às infraestruturas e aos investimentos em infraestruturas ferroviárias, bem como melhorar a continuidade do tráfego ao longo dos Estados-Membros, dando a devida prioridade ao tráfego ferroviário de mercadorias. Em termos concretos, o Regulamento (UE) n.º 913/2010 exigia especificamente a criação de um «balcão único» para cada corredor de transporte ferroviário de mercadorias, a fim de gerir os pedidos de capacidade de infraestruturas para comboios de mercadorias que atravessassem pelo menos uma fronteira ao longo do corredor.

- 10 Diretiva 2012/34/UE que estabelece um espaço ferroviário europeu único (definido como conceito no livro branco de 2011), Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE.
- 11 COM(2007) 608 final de 18 de outubro de 2007: *Uma rede ferroviária vocacionada para o transporte de mercadorias*.

### Corredores europeus de transporte ferroviário de mercadorias (RFC, do inglês «rail freight corridors»)

Mapa de 2015 dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias (RFC)  
Com a inclusão das ampliações previstas para 2016, tal como indicadas pelos RFC



Com base no Regulamento (UE) n.º 913/2010, este mapa foi criado pela RNE e acordado com todos os RFC.

Fonte: www.rne.eu, ©RNE.

**Lista dos nove RFC e das datas de início de acordo com o Regulamento (UE) n.º 913/2010<sup>12</sup>**

- RFC1 Reno-Alpes, que abrange os Países Baixos, a Bélgica, a Alemanha e Itália (novembro de 2013)
- RFC2 Mar do Norte-Mediterrâneo, que abrange os Países Baixos, a Bélgica, o Luxemburgo e França (novembro de 2013)
- RFC3 ScanMed, que abrange a Suécia, a Dinamarca, a Alemanha, a Áustria e Itália (novembro de 2015)
- RFC4 Atlântico, que abrange Portugal, Espanha e França (novembro de 2013)
- RFC5 Báltico-Adriático, que abrange a Polónia, a República Checa, a Eslováquia, a Áustria, Itália e a Eslovénia (novembro de 2015)
- RFC6 Mediterrâneo, que abrange Espanha, França, Itália, a Eslovénia e a Hungria (data de início: novembro de 2013)
- RFC7 Oriente, que abrange a República Checa, a Áustria, a Eslováquia, a Hungria, a Roménia, a Bulgária e a Grécia (data de início: novembro de 2013)
- RFC8 Mar do Norte-Báltico, que abrange a Alemanha, os Países Baixos, a Bélgica, a Polónia e a Lituânia (data de início: novembro de 2015)
- RFC9 Checo-Eslovaco, que abrange a República Checa e a Eslováquia (data de início: novembro de 2013)

<sup>12</sup> Regulamento (UE) n.º 913/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2010, relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo (JO L 276 de 20.10.2010, p. 22).

## Ajuda financeira da UE no domínio das infraestruturas de transporte ferroviário de mercadorias

### 11

No sentido de ajudar os Estados-Membros e as regiões a substituir as estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias, estão disponíveis ajudas financeiras da UE para os investimentos em infraestruturas ferroviárias. Cerca de 28 mil milhões de euros do orçamento da UE foram afetados aos caminhos de ferro entre 2007 e 2013: 23,5 mil milhões de euros por meio da política de coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ou FEDER<sup>13</sup>, e Fundo de Coesão, ou FC<sup>14</sup>) e 4,5 mil milhões de euros por meio do programa da rede transeuropeia de transportes (RTE-T)<sup>15</sup>, que daria lugar ao Mecanismo Interligar a Europa (MIE) a partir de 2014<sup>16</sup>. O **anexo II** apresenta os montantes afetados pela UE aos projetos de infraestruturas ferroviárias em cada Estado-Membro.

### 12

As duas principais fontes de financiamento de projetos de infraestruturas ferroviárias por parte da UE funcionam do seguinte modo:

- a) os projetos cofinanciados pelo FEDER e pelo FC são executados em regime de gestão partilhada entre a Comissão (Direção-Geral da Política Regional e Urbana) e os Estados-Membros. Os projetos são geralmente selecionados pelas autoridades de gestão nacionais, com base nas propostas transmitidas pelos organismos de execução, os quais são muitas vezes os gestores das infraestruturas. A própria Comissão examina os grandes projetos cujo custo total ultrapasse 50 milhões de euros (o que geralmente se verifica nos projetos de infraestruturas ferroviárias) e avalia os programas operacionais apresentados pelas autoridades nacionais, os quais servem de base à execução de todos os projetos (independentemente do custo do projeto). Pode ser disponibilizado um cofinanciamento em taxas até 85%;
- b) a gestão da execução técnica e financeira dos projetos cofinanciados no âmbito do programa RTE-T compete à Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA), sob a supervisão da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes; por seu lado, a Comissão é responsável por aprovar os projetos individuais apresentados pelas autoridades dos Estados-Membros. As taxas de cofinanciamento são variáveis: até 20% nos projetos de obras, até 30% nos projetos transfronteiriços e até 50% nos estudos<sup>17</sup>.

- 13 Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 1).
- 14 Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que institui o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 79).
- 15 Decisão n.º 661/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, sobre as orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (reformulação) (JO L 204 de 5.8.2010, p. 1).
- 16 Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).
- 17 Ao abrigo do MIE, que substitui a RTE-T no período de 2014-2020, os projetos ferroviários podem beneficiar de uma taxa de cofinanciamento de até 20% dos custos elegíveis nos projetos de obras, que pode ser aumentada para 30% nos projetos ferroviários que visem eliminar estrangulamentos e para 40% nos projetos relativos a troços transfronteiriços.

### 13

A ajuda financeira prestada pela UE<sup>18</sup> incide principalmente na construção de novas ferrovias ou na renovação e modernização das existentes, o que acarreta, por norma, um aumento da velocidade e da carga por eixo ou um ajustamento aos requisitos de interoperabilidade<sup>19</sup>. Excetuando os projetos relativos a vias utilizadas exclusivamente por comboios de passageiros (geralmente linhas de alta velocidade) ou, mais raramente, a vias utilizadas unicamente por comboios de mercadorias, os investimentos em infraestruturas ferroviárias beneficiam ambos os tipos de tráfego. A **caixa 2** faz uma breve descrição de dois projetos de infraestruturas paradigmáticos, que avaliamos no contexto da presente auditoria.

- 18 A ajuda financeira da UE a projetos individuais é concedida no sentido de complementar os financiamentos nacionais, com diferentes taxas de cofinanciamento, em função da fonte de financiamento.
- 19 Em menor escala, o orçamento da UE apoia igualmente: os investimentos em material circulante; uma série de medidas não respeitantes a infraestruturas com o intuito de apoiar a aplicação da política ferroviária da UE (por intermédio dos programas RTE-T e MIE); e projetos de investigação [p. ex., através da empresa comum Shift2Rail, criada após a entrada em vigor do Regulamento (UE) n.º 642/2014, de 16 de junho de 2014 (JO L 177 de 17.6.2014, p. 9), com vista a fomentar e coordenar a investigação e inovação relativamente a produtos, processos e serviços ferroviários]. Todavia, a presente auditoria não abrangeu diretamente estas matérias.

**Exemplos de projetos de infraestruturas ferroviárias cofinanciados cujo objetivo era beneficiar o tráfego de mercadorias**



**Fotografia 1 — Projeto da variante Girona mercancias, Figueras (Espanha)**

- a) Um dos projetos examinados em Espanha englobava a renovação das vias, a construção de duas linhas de serviço e o aditamento de um terceiro ramal a uma via existente, a fim de permitir que tanto os comboios de bitola ibérica (ver alínea e) do ponto 62) como os de bitola normal europeia circulassem na linha. Foi cofinanciado a uma taxa de 10% ao abrigo do programa RTE-T, recebendo, no total, 6,1 milhões de euros.



**Fotografia 2 — Travessia por um comboio de mercadorias do nó ferroviário reconstruído de Břeclav (República Checa)**

- b) Outro projeto, examinado na República Checa, englobava a renovação e modernização de um nó ferroviário, aumentando designadamente a sua categoria de carga por eixo. Foi cofinanciado pelo Fundo de Coesão a uma taxa de 85%. A contribuição da UE rondou os 59,9 milhões de euros.

# Âmbito e método da auditoria

## 14

Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se a UE reforçou eficazmente o transporte ferroviário de mercadorias. Para o efeito, avaliou:

- se o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE, especialmente em termos de quota modal e de volume transportado, melhorou desde 2000;
- se o quadro estratégico e regulamentar definido pela Comissão e pelos Estados-Membros promoveu a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias;
- se as verbas da UE disponíveis foram orientadas para as necessidades específicas de infraestruturas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias.

## 15

A auditoria foi realizada entre meados de 2014 e meados de 2015 nos serviços da Comissão, na INEA e em cinco Estados-Membros (República Checa, Alemanha, Espanha, França e Polónia)<sup>20</sup>, os quais cobrem, pelo menos parcialmente, todos os corredores de transporte ferroviário de mercadorias. Foram realizadas entrevistas com funcionários da Comissão, autoridades dos Estados-Membros (Ministérios dos Transportes, gestores das infraestruturas, entidades reguladoras, autoridades de segurança, etc.), operadores de transporte ferroviário de mercadorias (tanto empresas ferroviárias históricas como novos operadores) e outras partes interessadas (carregadores, associações de transportes, etc.).

## 16

A auditoria cobriu o período a partir de 2001, quando a Comissão confirmou o seu objetivo de promover modos de transporte ecológicos, nomeadamente os caminhos de ferro. Sempre que possível, foram igualmente assinaladas boas práticas que podem ser partilhadas com as partes interessadas de outros Estados-Membros.

20 A República Checa, Espanha e a Polónia foram os três maiores destinatários globais de financiamentos da UE no domínio ferroviário ao longo do período de 2007-2013; a Alemanha e França foram os principais beneficiários de recursos da RTE-T atribuídos a projetos ferroviários durante o período homólogo.

### 17

O Tribunal já destacara num relatório anterior<sup>21</sup> uma série de obstáculos ao desenvolvimento de um setor do transporte ferroviário europeu forte e competitivo: infraestruturas ferroviárias pouco adaptadas aos serviços transeuropeus (nomeadamente, a falta de ligações transfronteiriças, os pontos de estrangulamento em eixos importantes, as infraestruturas a necessitar de melhorias); problemas de interoperabilidade causados pelo facto de a rede ferroviária europeia ser um sistema de redes ferroviárias nacionais com características técnicas e operacionais e procedimentos administrativos específicos; e uma necessidade de desenvolver um mercado competitivo para o transporte ferroviário. Embora a maioria destes entraves continue por remover, especialmente através da adoção e execução do 4.º Pacote Ferroviário, o presente relatório centra-se concretamente na situação do transporte ferroviário de mercadorias. Adicionalmente, tomou-se em consideração um recente estudo<sup>22</sup> encomendado pelo Parlamento Europeu, que analisa os resultados, a eficiência e a eficácia do investimento da UE em infraestruturas ferroviárias.

### 18

Além disso, foram selecionados para análise 18 projetos de infraestruturas ferroviárias cofinanciados pelo Fundo de Coesão, pelo FEDER e pelo programa RTE-T durante o período de 2007-2013. Todos eles tinham por objetivo beneficiar, pelo menos em certa medida, o tráfego de mercadorias. O **anexo III** apresenta uma lista dos projetos examinados pelo Tribunal.

21 Relatório Especial n.º 8/2010, «Melhoria do desempenho dos transportes nos eixos ferroviários transeuropeus: os investimentos nas infraestruturas ferroviárias da UE têm sido eficazes?» (<http://eca.europa.eu>).

22 Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas: estudo sobre os resultados e a eficiência do financiamento de infraestruturas ferroviárias na União Europeia (*Results and Efficiency of Railway Infrastructure Financing within the European Union*), 2015.

## O desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE continua a não ser globalmente satisfatório

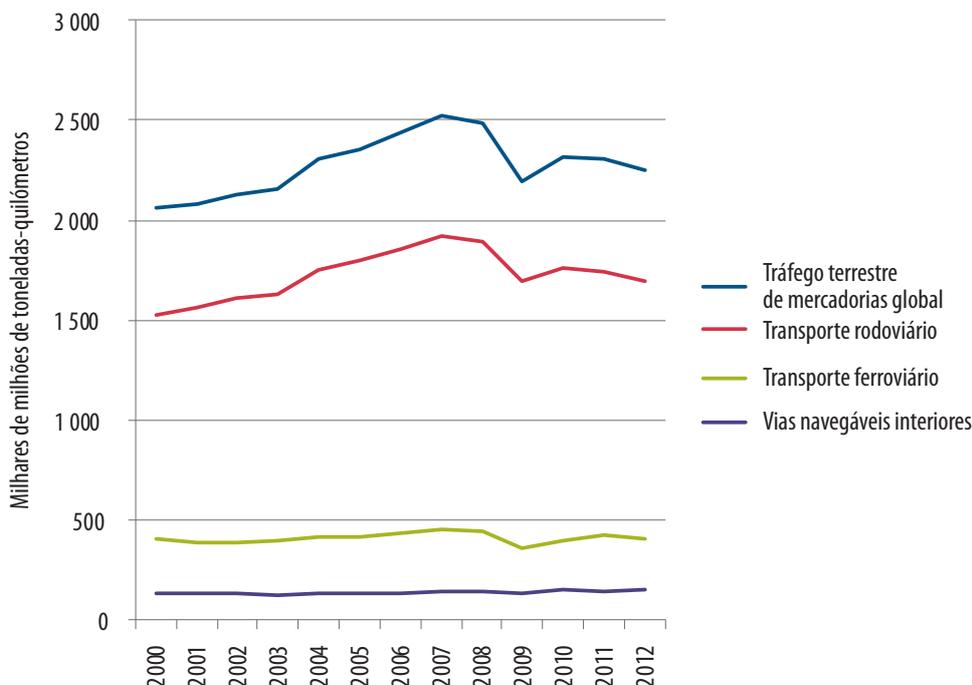
### As estradas continuam a ser o principal meio de transporte de mercadorias na UE

#### 19

Não obstante os esforços realizados pela Comissão desde o livro branco de 2001, o desempenho do transporte de mercadorias por via ferroviária na UE continua a não ser globalmente satisfatório. O volume de mercadorias transportado anualmente por via ferroviária manteve-se relativamente estável entre 2000 e 2012 (cerca de 400 mil milhões de toneladas-quilómetros). Contudo, durante o mesmo período, o volume de mercadorias transportado por via rodoviária aumentou (de 1,522 mil milhões para 1,693 mil milhões de toneladas-quilómetros), tal como indica o **diagrama 4**.

Diagrama 4

### Transporte terrestre de mercadorias na UE, em milhares de milhões de toneladas-quilómetros



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos últimos dados do Eurostat disponíveis.

## Observações

### 20

Esta variação traduziu-se numa ligeira redução da quota de mercado do transporte ferroviário de mercadorias em percentagem do transporte terrestre de mercadorias global. A referida quota de mercado desceu de 19,7%, em 2000, para 17,8%, em 2013, ao passo que a percentagem de mercadorias transportadas por via rodoviária aumentou ligeiramente durante o mesmo período, passando de 73,7% para 75,4%. Esta tendência põe em risco o cumprimento da meta definida pela Comissão no livro branco de 2011 de transferir para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluvial, até 2030, 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km.

### 21

Todavia, a análise do Tribunal demonstrou que a Suíça, apesar de ser um país montanhoso e relativamente pequeno, sem uma indústria pesada de grande dimensão, tem mantido a sua quota modal de transporte ferroviário de mercadorias acima de 40% desde 2000, tendo atingido 48% em 2013. Uma combinação de medidas regulamentares (tais como uma taxa sobre o tráfego de veículos pesados, os subsídios ao transporte combinado, as proibições de circulação à noite e ao fim de semana e as restrições do peso e da dimensão máximos autorizados dos camiões) com investimentos na renovação e construção de novas vias-férreas (nomeadamente os túneis nos Alpes) contribuiu para reforçar o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na Suíça. Ao nível da UE, verifica-se um aumento comparável na Áustria, que também aplicou medidas regulamentares semelhantes.

### 22

O transporte ferroviário de mercadorias tem um desempenho diferente noutras regiões do globo, onde é muitas vezes o meio de transporte predominante, atingindo quotas de mercado de 40% ou mais (por exemplo, nos Estados Unidos, na Austrália, na China, na Índia e na África do Sul)<sup>23</sup>. Estas quotas devem-se geralmente a uma grande percentagem de matérias-primas transportadas por via ferroviária, ao facto de todos os países mencionados ocuparem grandes áreas geográficas sujeitas a uma única ordem jurídica nacional, ao regime linguístico e ao sistema técnico dos serviços ferroviários, pelo que não é fácil comparar o cenário nestas regiões com o cenário na UE.

### **Alguns Estados-Membros conseguiram, ainda assim, aumentar a percentagem de mercadorias transportadas por via ferroviária**

### 23

A tendência geral descendente na UE pode atribuir-se aos vários problemas que o tráfego ferroviário de mercadorias enfrenta em muitos Estados-Membros, que resultou da fragmentação do mercado ferroviário europeu em diversos segmentos nacionais. Estes problemas incluem, designadamente, a falta de concorrência no mercado, os procedimentos de gestão do tráfego ferroviário não adaptados às necessidades do transporte ferroviário de mercadorias e outras limitações administrativas e técnicas. Esta situação é agravada por infraestruturas obsoletas que foram durante anos preteridas em favor do transporte rodoviário, ao mesmo tempo que os projetos de infraestruturas ferroviárias incidiram no desenvolvimento de linhas de alta velocidade.

23 Fonte: portal da União Internacional dos Caminhos de Ferro (UIC) e Comissão Europeia, *EU transport in figures — Statistical Pocketbook* (Transporte na UE em números — brochura estatística), 2014.

24

Ainda que a situação do setor do tráfego ferroviário de mercadorias continue a não ser globalmente satisfatória em termos de quota modal e de volume transportado, a dimensão deste problema não é uniforme na UE. A análise realizada pelo Tribunal aos dados do Eurostat revela que, em termos globais, em 10 de 26 Estados-Membros a quota modal das mercadorias transportadas por via ferroviária aumentou<sup>24</sup> entre 2000 e 2013. Outros Estados-Membros viram o seu desempenho diminuir, por exemplo, todos os Estados-Membros da Europa Central e Oriental cuja quota modal era relativamente elevada em 2000. Além disso, essa análise ilustra o facto de tanto o aumento como a redução da quota de transporte ferroviário de mercadorias não terem sido influenciados pelo nível de quota modal alcançado (ver **quadro 1**). O **anexo IV** apresenta dados estatísticos relativos a todos os Estados-Membros.

24 Com base nos dados do Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)

Quadro 1

Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias na UE

Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias em 2013	Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias em 2013 e tendência entre 2000 e 2013
Superior a 40%	<p>↑ Áustria (42,1%)</p> <p>↓ Estónia (44,1%) e Letónia (60,4%)</p>
Entre 30% e 40%	<p>↑ Suécia (38,2%)</p> <p>↓ Lituânia (33,6%)</p>
Entre 20% e 30%	<p>↑ <b>Alemanha (23,5%)</b> e Finlândia (27,8%)</p> <p>↓ <b>República Checa (20,3%)</b>, Hungria (20,5%), Eslováquia (21,4%) e Roménia (21,9%)</p>
Entre 10% e 20%	<p>↑ Itália (13%), Reino Unido (13,2%), Bélgica (15,1%) e Dinamarca (13,2%)</p> <p>↓ <b>França (15%)</b>, <b>Polónia (17%)</b>, Croácia (17,4%), <b>média da UE (17,8%)</b> e Eslovénia (19,3%)</p>
Inferior a 10%	<p>↑ Países Baixos (4,9%)</p> <p>↓ Irlanda (1,1%), Grécia (1,2%), Luxemburgo (2,4%), <b>Espanha (4,6%)</b>, Portugal (5,9%) e Bulgária (9,1%)</p>

Nota: os Estados-Membros visitados no contexto da presente auditoria e a média da UE estão assinalados em negrito.

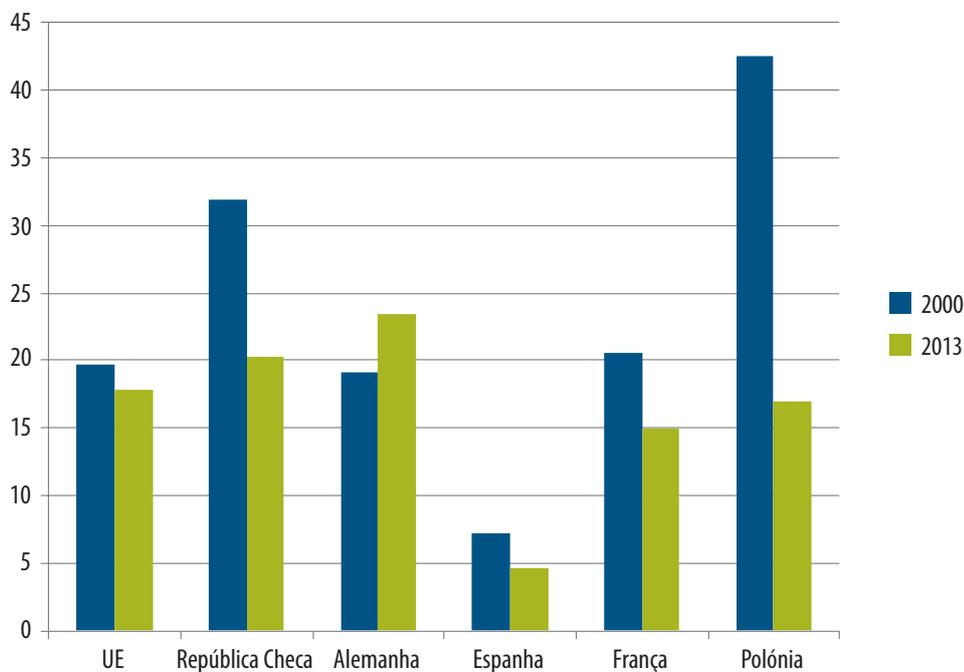
Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados do Eurostat.

25

Em relação aos Estados-Membros visitados no contexto da presente auditoria, a quota modal de mercadorias transportadas por via ferroviária diminuiu entre 2000 e 2013 em quatro dos cinco países (República Checa, Espanha, França e Polónia) e aumentou no quinto (Alemanha), tal como indicam o **diagrama 5** e o **anexo V**.

Diagrama 5

Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias (transporte terrestre de mercadorias) em %



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados do Eurostat.

## Observações

### 26

Nos casos concretos da República Checa e da Polónia, o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias é afetado pelo mau estado da rede ferroviária (para o qual em nada ajuda a prioridade dada às estradas na afetação de verbas da UE em ambos os Estados-Membros), pelo elevado nível das taxas de acesso fixadas e pela falta de independência da entidade reguladora (ver ponto 43 e **quadro 3**), mormente no caso da República Checa. Daí resultou, nos dois Estados-Membros, um incumprimento das metas do livro branco de 2001 em relação aos Estados-Membros da Europa Central e Oriental. O desempenho em Espanha foi afetado por um processo de liberalização do mercado lento e incompleto e, em França, pela ausência de uma taxa sobre o tráfego de veículos pesados e pela má qualidade dos canais horários disponibilizados ao transporte ferroviário de mercadorias.

### 27

No caso da Alemanha, a quota comparativamente elevada do transporte ferroviário de mercadorias deve-se não só à localização central do país e ao seu elevado nível industrial, mas também à rápida liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias, à introdução de uma portagem rodoviária para os veículos pesados em 2005 e à existência de uma entidade reguladora relativamente forte e independente.

### Ao mau desempenho do transporte ferroviário de mercadorias não tem sido alheia a baixa velocidade dos comboios

### 28

Ao mau desempenho do transporte ferroviário de mercadorias em termos de quota modal e de volume transportado na UE não é alheia a velocidade comercial média dos comboios de mercadorias. Dito de uma forma simples, os comboios de mercadorias circulam lentamente e a sua velocidade não aumentou significativamente ao longo da última década. Em determinados itinerários internacionais, os comboios de mercadorias circulam a uma velocidade média de cerca de apenas 18 km/h<sup>25</sup>. Esta situação deve-se igualmente à cooperação insuficiente entre os gestores das infraestruturas nacionais<sup>26</sup>. Nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, a velocidade média está compreendida entre 20 e 30 km/h. Na Polónia, por exemplo, a presente auditoria constatou que a velocidade comercial média dos comboios de mercadorias em 2014 foi de 22,7 km/h.

### 29

No entanto, a análise do Tribunal demonstrou que a situação é consideravelmente melhor em determinados corredores de transporte ferroviário de mercadorias, nos quais a velocidade média ronda os 50 km/h<sup>27</sup>, estando mais próxima da velocidade média dos camiões (cerca de 60 km/h).

- 25 As velocidades médias dos comboios de transporte de mercadorias são medidas desde a saída da estação de origem até à chegada à estação de destino do comboio de transporte de mercadorias — não se trata, de um modo geral, da velocidade porta a porta, uma vez que os comboios de transporte de mercadorias não funcionam porta a porta, mas entre diferentes instalações de serviço (instalações de formação ou de manutenção das composições, estações de triagem)
- 26 SWD(2013) 12 final de 30 de janeiro de 2013, Avaliação de impacto do quarto pacote ferroviário, p. 21.
- 27 Foi, por exemplo, o caso do corredor 1 Reno-Alpes.

### Um grande número de fatores estratégicos e regulamentares obsta a que o transporte ferroviário de mercadorias seja mais competitivo

**Importa conferir maior atratividade económica ao transporte ferroviário de mercadorias, para que os objetivos da política de transportes da UE possam ser alcançados**

### 30

Todos os dias, são transportadas milhares de toneladas por toda a UE para fábricas, armazéns ou clientes finais. O transporte ferroviário de mercadorias (bem como o transporte rodoferroviário combinado) concorre diretamente com o transporte rodoviário de mercadorias: os carregadores comparam regularmente os dois antes de decidirem o meio de transporte a utilizar. Optam naturalmente por aquele que melhor satisfaz as suas exigências, tendo sobretudo em conta a fiabilidade, o preço, o serviço ao cliente, a frequência e o tempo de transporte<sup>28</sup>. Por outras palavras, os carregadores escolhem os meios de transporte em função de critérios comerciais e não das prioridades políticas da UE.

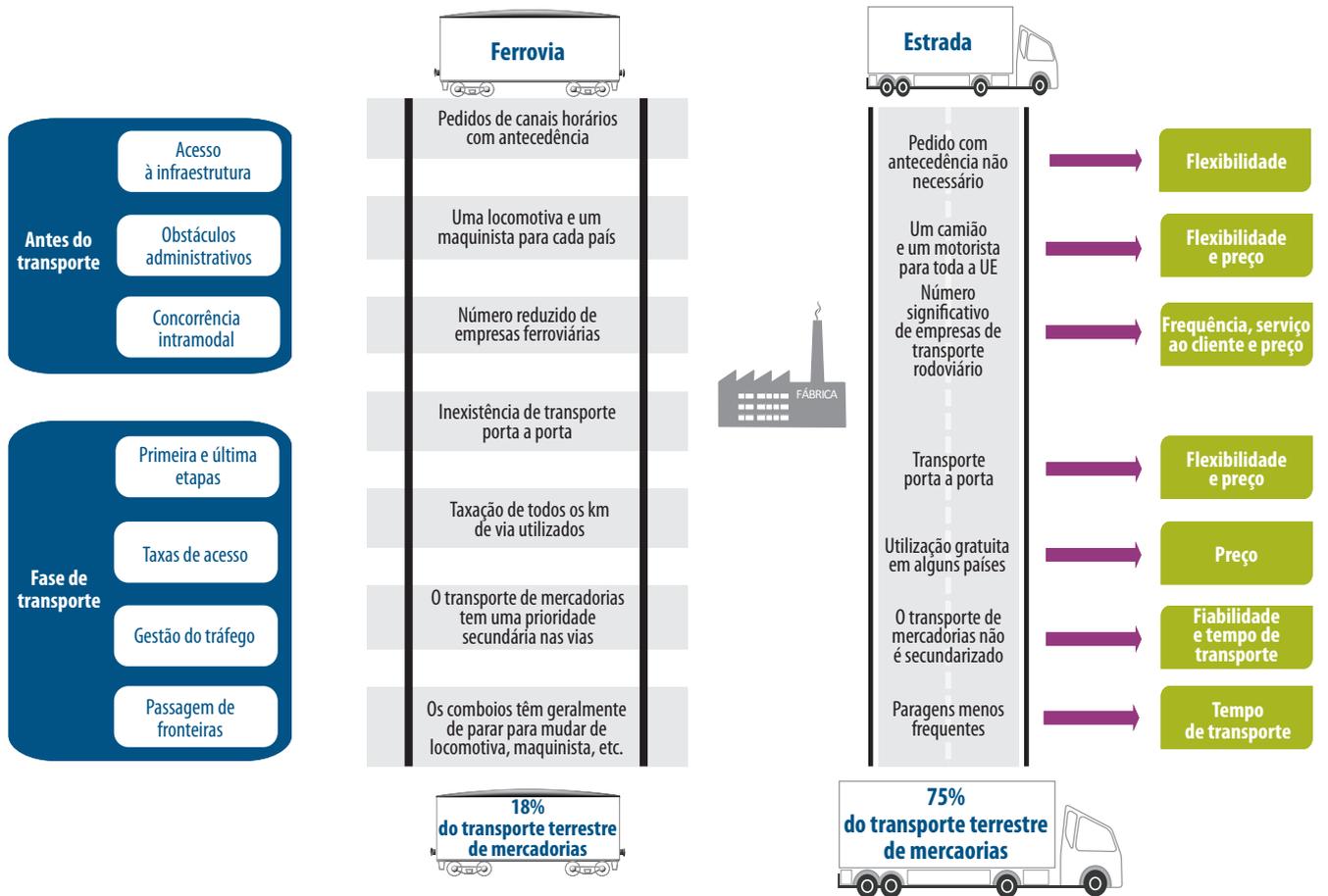
### 31

Conforme já foi referido, alguns produtos, como as matérias-primas, são pela sua natureza mais adequados a um transporte por vias-férreas (ver ponto 4). Contudo, a fim de poder competir com o transporte rodoviário noutros tipos de mercadorias, o setor ferroviário enfrenta diversos desafios que influenciam a escolha dos carregadores, tais como os horários, as taxas de acesso ou a pontualidade (ver **diagrama 6**).

28 Os riscos de perdas e danos, a flexibilidade e o impacto ambiental são igualmente tomados em consideração (fonte: anuário intermodal de 2011 e 2012 da Associação Intermodal Europeia — *Intermodal yearbook 2011 and 2012*).

Diagrama 6

**Comparação de alguns dos desafios enfrentados pelo transporte ferroviário de mercadorias em relação ao transporte rodoviário**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

### **A Comissão envidou esforços no sentido de melhorar as condições-quadro do transporte ferroviário de mercadorias, mas um espaço ferroviário único europeu está ainda longe de ser realizado**

#### **32**

Nos últimos 15 anos, a Comissão envidou esforços no sentido de melhorar as condições do transporte ferroviário de mercadorias. Concretamente, elaborou diversos pacotes ferroviários e outras medidas legislativas (ver pontos 8 a 10), as quais visavam abrir os mercados nacionais, uniformizar as regras, orientar melhor o financiamento da UE em modos de transporte sustentáveis e tornar os caminhos de ferro mais competitivos e interoperáveis ao nível da UE, com vista a realizar um espaço ferroviário único europeu.

### **Processos por infração**

#### **33**

No sentido de zelar pelo efetivo cumprimento destas condições na prática, a Comissão instaurou um número considerável de processos por infração<sup>29</sup> no âmbito das Diretivas 91/440/CEE e 2001/14/CE (ver **quadro 2**). Em 14 dos 26<sup>30</sup> Estados-Membros, os processos resultaram em julgamento no Tribunal de Justiça da União Europeia. Os motivos mais frequentes das infrações prendem-se com os regimes de incentivo à melhoria do desempenho da rede ferroviária, a separação das contas entre a empresa ferroviária histórica e o gestor da infraestrutura, o cálculo das taxas de acesso e a falta de comunicação das medidas de transposição. Além disso, a Comissão instaurou processos por infração no âmbito das diretivas relativas à segurança e à interoperabilidade (respetivamente 2004/49/CE e 2008/57/CE).

#### **34**

Concretamente, foram instaurados processos por infração contra os cinco Estados-Membros visitados, por motivos respeitantes às taxas de acesso fixadas pelo gestor da infraestrutura, à independência das entidades reguladoras e dos gestores das infraestruturas, à ausência de um regime de melhoria do desempenho, à falta de comunicação das medidas de transposição, às regras de repartição da capacidade e à separação das contas entre a empresa ferroviária histórica e o gestor da infraestrutura.

29 A Comissão pode dar início a um processo formal por infração se um Estado-Membro não integrar as diretivas da UE na sua legislação nacional ou for suspeito de violar o direito da UE. Estes processos dividem-se em várias etapas previstas pelos Tratados e individualmente estabelecidas por uma decisão formal.

30 Chipre e Malta não dispõem de redes ferroviárias.

**Quadro 2** Processos por infração

Processos por infração remetidos para o Tribunal de Justiça Europeu e cuja apreciação tenha determinado que o Estado-Membro não transpôs/aplicou corretamente a legislação da UE												
Estado-Membro	Objeto											
	ausência de um regime de melhoria do desempenho	separação de contas	cálculo das taxas de acesso à via	falta de comunicação das medidas de transposição	redução dos custos de fornecimento da infraestrutura e nível das taxas de acesso	princípio dos custos diretos no cálculo das taxas de acesso	regras de repartição da capacidade	independência do gestor da infraestrutura (atribuição de canais horários)	independência do gestor da infraestrutura (fixação das taxas)	equilíbrio das contas do gestor da infraestrutura	recurso judicial de decisões da entidade reguladora	independência de gestão das empresas ferroviárias
Bulgária			√			√						
<b>República Checa</b>	√				√				√		√	
<b>Alemanha</b>		√ <sup>1</sup>		√								
Irlanda				√								
Grécia			√	√								
<b>Espanha</b>	√						√		√			
<b>França</b>	√	√ <sup>1</sup>						√				
Itália		√ <sup>1</sup>	√									
Hungria					√	√				√		
Áustria		√ <sup>1</sup>										
<b>Polónia</b>	√	√ <sup>1</sup>	√				√					
Portugal										√		√
Eslovénia	√				√	√		√				
Reino Unido				√								

1 Processos pendentes.

Nota 1: Os Estados-Membros visitados no contexto da presente auditoria estão assinalados em negrito.

Nota 2: O número de processos por infração referido pelo Tribunal de Contas Europeu apenas diz respeito aos processos instaurados no âmbito das Diretivas 91/440/CEE e 2001/14/CE. Foram instaurados outros processos por infração no âmbito das diretivas relativas à segurança e à interoperabilidade (2004/49/CE e 2008/57/CE, respetivamente).

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados da Comissão.

### Outras medidas

#### 35

A Comissão promoveu igualmente a coordenação entre várias partes interessadas do transporte ferroviário de mercadorias, contribuindo para o desenvolvimento de plataformas e grupos de trabalho, tais como a rede europeia de entidades reguladoras do setor ferroviário (ENRRB), a plataforma para os gestores de infraestruturas ferroviárias na Europa (PRIME), o diálogo das empresas do setor ferroviário, e nomeando um coordenador europeu para corredores da rede e outro para o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS)<sup>31</sup>. Além disso, a Comissão instituiu nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias, cada um dos quais com uma estrutura de governação e um balcão único específicos, a fim de assegurar uma boa coordenação da gestão do tráfego, do acesso às infraestruturas e dos investimentos em infraestruturas ferroviárias (ver ponto 10).

#### 36

Apesar dos esforços mencionados, no momento da auditoria ainda estava longe de ser realizado um espaço ferroviário único europeu: a rede ferroviária da UE continua a ser um sistema de 26 redes ferroviárias separadas (Malta e Chipre não dispõem de redes ferroviárias) sem uma total interoperabilidade. O continente europeu contém diversos gestores de infraestruturas (havendo pelo menos um gestor de infraestruturas predominante por Estado-Membro), autoridades nacionais de segurança e regras nacionais muito diferentes em matéria de atribuição de canais horários, gestão, fixação de preços, etc. Todos estes fatores afetam a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias.

### **A liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias progrediu de forma díspar nos vários Estados-Membros, subsistindo determinadas práticas anticoncorrenciais**

#### **Posição do operador histórico de transporte de mercadorias**

#### 37

Historicamente, nos 26 Estados-Membros, uma única empresa integrada era responsável pela gestão das infraestruturas ferroviárias e pela prestação dos serviços de transporte. O primeiro pacote ferroviário, adotado em 2001, exigia a introdução de um certo grau de separação entre as duas atividades em causa: gestores das infraestruturas e empresas ferroviárias históricas (operadores de transporte de mercadorias).

31 Estes coordenadores agem em nome e por conta da Comissão Europeia. No âmbito do seu mandato, devem: elaborar o plano de atividades do respetivo corredor; apoiar e acompanhar a execução do plano de atividades; consultar periodicamente o fórum do corredor; formular recomendações sobre temas como o desenvolvimento dos transportes ao longo dos corredores ou o acesso a fontes de financiamento; e elaborar relatórios anuais para o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os Estados-Membros em causa acerca dos progressos realizados.

## Observações

### 38

O segundo pacote ferroviário de 2004 exigia aos Estados-Membros a plena abertura dos seus mercados de transporte ferroviário de mercadorias até 1 de janeiro de 2007. A partir dessa data, qualquer empresa ferroviária detentora de licença passou a poder requerer acesso à infraestrutura ferroviária, solicitar um canal horário e prestar serviços de transporte de mercadorias em concorrência com outros operadores ferroviários (incluindo o operador histórico de transporte de mercadorias)<sup>32</sup>.

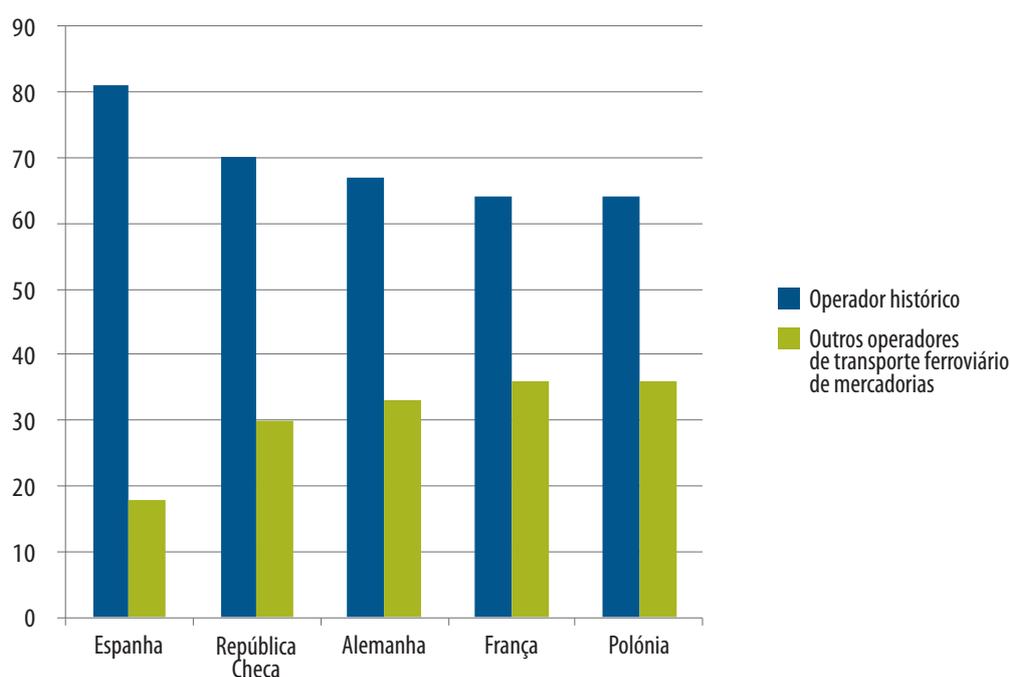
### 39

Todavia, a liberalização do mercado não atingiu o mesmo nível em todos os Estados-Membros. Na Eslovénia e na Eslováquia, a quota de mercado do operador histórico de transporte de mercadorias continuava a representar, no momento da auditoria, aproximadamente 90% e, em seis outros Estados-Membros (Grécia, Finlândia, Croácia, Irlanda, Lituânia e Luxemburgo), o mercado do transporte ferroviário de mercadorias mantém-se, na prática, fechado, uma vez que o operador histórico tem uma quota de mercado de 100%. Nos cinco Estados-Membros visitados, apesar de a quota de mercado dos novos operadores ter aumentado de forma constante desde a abertura do mercado, uma única empresa ferroviária, o operador histórico de transporte de mercadorias, continua a representar em cada país pelo menos 64% (em toneladas-quilómetros) da quota de mercado, sendo a restante percentagem repartida por outros operadores de transporte ferroviário de mercadorias; a quota mais significativa dos operadores históricos de transporte de mercadorias foi registada em Espanha (81%), tal como indicado no **diagrama 7**. No conjunto da UE, os operadores históricos de transporte de mercadorias são responsáveis, em média, por 66% do mercado do transporte ferroviário de mercadorias.

32 O mercado do transporte ferroviário de mercadorias de alguns dos Estados-Membros visitados (designadamente a Alemanha) fora inclusivamente aberto antes do prazo.

Diagrama 7

### Quotas de mercado no transporte ferroviário de mercadorias do operador histórico de transporte de mercadorias e dos novos operadores (em 2013)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pelas autoridades nacionais.

### 40

Em alguns casos, os operadores históricos de transporte de mercadorias continuam a beneficiar da sua posição dominante histórica, podendo subsistir conflitos de interesses conducentes a práticas discriminatórias, o que põe em causa a concorrência nos serviços ferroviários. Entre essas práticas incluem-se:

- a) o acesso a terminais e infraestruturas dos aparelhos de via (tais como ramais ou estações de triagem). Os terminais e outras estruturas essenciais são elementos determinantes das infraestruturas ferroviárias. Em certos casos, os novos operadores sentem dificuldades para aceder a este tipo de estrutura em condições idênticas às do operador histórico de transporte de mercadorias (ver **alínea a) da caixa 3**)<sup>33</sup>;
- b) a atribuição dos canais horários. A fim de transportar mercadorias, os operadores de transporte ferroviário de mercadorias devem solicitar previamente ao gestor da infraestrutura a capacidade necessária para a circulação de um comboio entre dois pontos em determinado momento. Em alguns casos, os operadores históricos de transporte de mercadorias usufruem ainda de certas vantagens na atribuição dos canais horários (ver **alínea b) da caixa 3**);
- c) a disponibilidade do material circulante. Os novos operadores ferroviários podem ser confrontados com problemas de acesso ao material circulante no arranque das suas atividades (designadamente, as locomotivas, deveras dispendiosas), ao passo que os operadores históricos de transporte de mercadorias herdaram uma vasta frota de locomotivas e vagões da anterior empresa ferroviária integrada, muitas vezes subsidiada por recursos públicos. Os operadores históricos de transporte de mercadorias mostram-se, por norma, relutantes em alugar ou vender material circulante excedentário a concorrentes por um preço justo (ver **alínea c) da caixa 3**);
- d) a manutenção do material circulante. As locomotivas e vagões necessitam de uma manutenção periódica. O acesso a centros de manutenção pode revelar-se difícil para os novos operadores, dado que são por vezes parcialmente detidos pelo operador histórico de transporte de mercadorias.

### 41

Além disso, o mercado do transporte ferroviário de mercadorias da UE enfrenta igualmente um processo de consolidação, em que os operadores históricos de transporte de mercadorias estão a comprar outros operadores de transporte ferroviário de mercadorias tanto no seu mercado interno como noutros Estados-Membros. Trata-se de uma situação potencialmente nociva para a concorrência, uma vez que o mercado da UE poderá vir a ser dominado por um pequeno número de grandes empresas. A título de exemplo, o operador histórico de transporte de mercadorias alemão tornou-se o principal operador em três outros Estados-Membros (Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido) depois de ter procedido à compra de novos operadores.

33 O artigo 13.º da Diretiva 2012/34/UE introduziu um conjunto abrangente de novas regras para dar resposta às dificuldades de acesso aos terminais e a outras instalações de serviço, tendo o prazo para transposição da Diretiva terminado em junho de 2015.

### Exemplos de práticas restritivas da concorrência: Polónia, França, Espanha

- a) Na **Polónia**, o operador histórico de transporte de mercadorias possui, por meio de empresas filiais, a maioria dos terminais ferroviários do país, incluindo terminais fronteiriços importantes. Um desses terminais situa-se num eixo principal, ao longo de um dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias. Deveria ser proporcionado aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias um acesso justo e não discriminatório ao referido terminal, o que, no entanto, à data da auditoria, não é posto em prática: a capacidade do terminal foi maioritariamente reservada pelo operador histórico. Esta situação coloca portanto um obstáculo aos novos operadores, que tiveram de optar por itinerários mais longos através de outro ponto fronteiriço.
- b) Em **França**, foram atribuídos ao operador histórico de transporte de mercadorias canais horários fixos (menos sujeitos a alterações devido a trabalhos de manutenção, etc.) com muito maior frequência do que aos demais operadores. Em 2014, cerca de 80% do conjunto dos canais horários atribuídos ao operador histórico eram fixos, contra 68% dos canais atribuídos aos novos operadores.
- c) Em **Espanha**, não foi vendido nenhum vagão ou locomotiva excedentários do operador histórico de transporte de mercadorias no mercado nacional, apesar de algum material circulante não utilizado ter sido vendido a operadores de outros países. Em abril de 2014, o Governo espanhol criou uma empresa separada, se bem que integrada no mesmo grupo empresarial do operador histórico, para alugar material circulante. No entanto, à data da auditoria, essa empresa não tinha ainda alugado uma única locomotiva ou vagão a novos operadores. Acresce que o operador histórico é o único operador com locomotivas que tem licença para fazer circular comboios de mercadorias tanto em Espanha como no troço internacional Perpignan-Figueras.

## Entidades reguladoras

### 42

No âmbito do processo de liberalização, os Estados-Membros foram obrigados a criar entidades reguladoras nacionais para garantir um acesso não discriminatório à infraestrutura ferroviária<sup>34</sup>. Contudo, na prática, as entidades reguladoras constituídas pelos diversos Estados-Membros nem sempre dispunham da independência, dos poderes e dos recursos necessários para desempenhar as respetivas funções, o que levaria a Comissão a instaurar vários processos por infração contra determinados Estados-Membros (ver ponto 33 e **quadro 2**).

### 43

A auditoria do Tribunal concluiu que, nos cinco Estados-Membros visitados, a quantidade de pessoal afetado a funções de regulação e o nível de independência operacional e financeira das entidades continuavam a variar significativamente. O **quadro 3** apresenta a situação das entidades reguladoras em cada Estado-Membro visitado à data da auditoria:

34 Diretiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança (JO L 75 de 15.3.2001, p. 29).

Entidades reguladoras nos Estados-Membros visitados: dados essenciais

Estado-Membro	Número de funcionários afetados a matérias de regulação	Indicador: km de rede por membro do pessoal	Número de queixas recebidas à data da auditoria	Orçamento independente	Independência do Ministério dos Transportes
República Checa	1	9 570	Não comunicado	Não	Não. Entidade tutelada pelo Ministério dos Transportes.
Alemanha	50	826	82-112 por ano (serviços de passageiros e de mercadorias)	Sim	Sim. Orçamento aprovado pelo Ministério da Economia; o presidente e os dois vice-presidentes são nomeados pelo presidente federal.
Espanha	3	4 658	2	Sim (desde 2013)	Sim. Presidente e conselho de administração nomeados pelo Parlamento.
França	36	813	15	Sim (desde 2011)	Sim. 4 dos 7 membros são nomeados pelo Governo e os restantes 3 são nomeados pelo Parlamento e pelo Conselho Económico, Social e Ambiental.
Polónia	17	1 136	5	Sim	Parcialmente. O presidente é nomeado pelo primeiro-ministro e os dois presidentes adjuntos são nomeados pelo ministro que tutela os transportes.

**Os procedimentos de gestão do tráfego não foram adaptados às necessidades do setor do tráfego ferroviário de mercadorias, incluindo nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias da UE**

**44**

Por norma, a rede ferroviária da UE é concebida para receber um tráfego misto; ou seja, é habitual os comboios de mercadorias e de passageiros utilizarem as mesmas vias. O funcionamento da rede ferroviária requer procedimentos de gestão do tráfego destinados à repartição e gestão dos canais horários. Trata-se de uma função de cada gestor da infraestrutura. No entanto, conforme explicado acima, estes procedimentos não estão geralmente adaptados às necessidades específicas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias (transfronteiriço em mais de 50% dos casos), incluindo nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias (ver igualmente o ponto 51). O setor ferroviário tem assim mais dificuldades para competir com os restantes meios de transporte, sobretudo o transporte rodoviário, com uma infraestrutura aberta e acessível em toda a UE.

## Repartição da capacidade

### 45

No sentido de fazer circular um comboio na rede ferroviária de um dado país, a empresa ferroviária deve solicitar previamente ao respetivo gestor da infraestrutura a atribuição de um canal horário (capacidade necessária para a circulação de um comboio entre dois pontos em determinado momento). Para o efeito, é aplicado um procedimento definido por cada gestor de infraestrutura: os operadores de transporte ferroviário de mercadorias podem, regra geral, optar por solicitar um canal horário com bastante antecedência dentro do calendário anual ou por solicitar um canal horário numa fase posterior e a título *ad hoc* entre os canais ainda disponíveis na reserva de capacidade. No entanto, o período estipulado pelos gestores das infraestruturas para a constituição do calendário anual não corresponde às necessidades do setor do transporte de mercadorias, uma vez que os canais horários devem ser reservados com aproximadamente um ano de antecedência. Ao contrário do transporte de passageiros, mais regular e fácil de planear, é difícil para os operadores de transporte de mercadorias preverem a sua futura procura num horizonte tão alargado e reservarem os canais horários mais adequados entre os disponíveis na rede.

### 46

Por conseguinte, os operadores de transporte ferroviário de mercadorias, especialmente os de menor dimensão, são geralmente obrigados a utilizar o sistema *ad hoc* (o que sucede, por exemplo, em 90% dos casos na Polónia). Este sistema não inclui mais do que um reduzido número de canais horários (os canais ainda não reservados mediante o calendário anual, sobretudo pelos comboios de passageiros). É assim frequente ocorrer um dos dois seguintes cenários: o número de canais horários disponíveis é limitado, traduzindo-se numa eventual ausência de opções adequadas para o carregador (pelo que um potencial cliente recorre a um meio de transporte alternativo, geralmente o transporte rodoviário) ou na oferta de um canal horário menos adequado (p. ex., um trajeto mais longo e tortuoso), o que, por norma, provoca custos mais elevados e a necessidade de mais tempo.

### 47

As taxas de reserva pagas pelos operadores de transporte de mercadorias podem ser um instrumento útil para dissuadir reservas «vazias», ainda que as assimetrias nos mecanismos de sanções possam agravar ainda mais as dificuldades enfrentadas pelos operadores de transporte ferroviário de mercadorias na utilização do sistema de calendarização anual (ver **caixa 4**).

### Exemplos de mecanismos de sanções assimétricos: República Checa e Polónia

Na **República Checa**, uma sanção passou a ser aplicada caso um canal horário reservado não seja utilizado. É 40% mais elevada (por comboio-quilómetro) para o transporte de mercadorias do que para o transporte de passageiros.

## 48

Nos termos do disposto nos artigos 39.º e 47.º da Diretiva 2012/34/UE, os Estados-Membros devem fixar regras específicas de repartição da capacidade para os diferentes serviços. Em caso de conflito (quando dois ou mais operadores solicitam o mesmo canal horário) e se o processo de coordenação mediante o qual o gestor da infraestrutura propõe itinerários alternativos aos operadores não proporcionar uma solução, os gestores de infraestruturas aplicam um conjunto de regras de prioridade que, por norma, colocam o tráfego de mercadorias em desvantagem (ver **caixa 5**).

### Caixa 5

#### Exemplos de atribuições de prioridade desvantajosas: Polónia e República Checa

Na **Polónia**, os comboios de mercadorias ocupam a sexta e sétima posições de uma tabela de categorias prioritárias (a oitava categoria respeita aos comboios de passageiros vazios).

Na **República Checa**, o gestor da infraestrutura aplica um conjunto de regras de prioridade em que o transporte internacional de mercadorias é o menos prioritário.

## 49

Os artigos 37.º e 40.º da Diretiva 2012/34/UE introduziram requisitos específicos em matéria de cooperação entre os gestores das infraestruturas no que se refere à repartição da capacidade e à tarifação dos serviços ferroviários transfronteiriços. Tendo em conta que o prazo para transposição da Diretiva terminou em junho de 2015, é demasiado cedo para avaliar o impacto destas novas obrigações legais.

### Gestão da circulação dos comboios

## 50

A partir do momento em que os canais horários tenham sido repartidos pelas empresas ferroviárias e os comboios estejam a circular na rede, o gestor da infraestrutura é responsável pela gestão do tráfego. Todos os dias é necessário parar comboios ou reprogramar o seu horário, a fim de ter em conta perturbações na rede, trabalhos de manutenção em determinadas linhas, atrasos de outros comboios, etc. Nestes casos, os gestores das infraestruturas dão prioridade ao tráfego de passageiros, o que acarreta atrasos significativos dos comboios de mercadorias, independentemente do tipo de mercadoria transportada ou da razão para o atraso.

## 51

Além disso, os trabalhos de manutenção ocorrem geralmente em horário noturno, um período em que a capacidade da rede ferroviária tende a ser mais acessível para os comboios de mercadorias.

## Corredores europeus de transporte ferroviário de mercadorias

### 52

O objetivo do regulamento que instituiu os corredores de transporte ferroviário de mercadorias<sup>35</sup> era facilitar e promover as operações de tráfego ferroviário de mercadorias, incluindo a gestão do tráfego. Esse ato legislativo estabeleceu, designadamente, nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias, seis dos quais estão a funcionar desde novembro de 2013. À data da auditoria, a data prevista de entrada em funcionamento dos três restantes corredores era novembro de 2015 (ver **caixa 1**).

### 53

Uma das grandes inovações nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias residiu na criação dos balcões únicos, que permitem aos operadores pedir um canal horário ao abrigo dos designados canais horários pré-estabelecidos ou capacidade de reserva, para comboios de mercadorias que atravessem pelo menos uma fronteira ao longo do corredor, num único lugar e mediante uma única operação. Graças a esta evolução, um operador de transporte ferroviário de mercadorias que pretenda organizar o itinerário de um comboio de mercadorias ao longo do corredor já não tem de contactar individualmente os gestores das infraestruturas nos Estados-Membros em causa. Basta que envie o seu pedido de canal horário ao balcão único. Os canais horários pré-estabelecidos (CHP) não podem ser cancelados nos dois meses que antecedem a data prevista de partida do comboio.

### 54

Os canais internacionais pré-estabelecidos e a capacidade de reserva propostos são reservados a comboios de transporte de mercadorias, com prioridade para os comboios que atravessem pelo menos uma fronteira; em caso de conflito, as regras de atribuição de prioridade estão previstas no quadro de repartição da capacidade, definido pelo Conselho Executivo dos corredores de transporte de mercadorias.

### 55

Apesar de a velocidade média dos comboios de mercadorias nos corredores ser superior ao resto da rede (ver ponto 29), a auditoria do Tribunal detetou que, na prática, durante o primeiro ano de funcionamento, o tráfego ferroviário de mercadorias suportado pelos corredores de transporte ferroviário de mercadorias foi limitado, verificando-se muitas das lacunas descritas acima. Podem ser observadas, nomeadamente, as seguintes situações:

- a) a quantidade e qualidade dos CHP disponibilizados, bem como o calendário para pedir canais horários através dos balcões únicos, não estão adaptadas às necessidades do transporte de mercadorias. Os CHP devem ser solicitados com aproximadamente um ano de antecedência, o que é demasiado cedo para as projeções do setor do transporte de mercadorias. No entanto, existe uma certa reserva de capacidade para o planeamento *ad hoc* do tráfego, que permite solicitar um canal horário com cerca de dois meses de antecedência;
- b) as regras de circulação nos corredores europeus de transporte ferroviário de mercadorias são iguais às regras aplicadas pelos gestores de infraestruturas em todos os Estados-Membros (com exceção do Reino Unido), o que acaba por desfavorecer os comboios de mercadorias em caso de perturbação na rede (ver ponto 50).

35

Regulamento (UE) n.º 913/2010.

### 56

Constatámos igualmente que as regras e os procedimentos aplicáveis aos nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias não estão uniformizados quer ao longo de cada corredor quer entre os diversos corredores. Além disso, a legislação não prevê a obrigação de os corredores ferroviários de transporte de mercadorias adotarem procedimentos comuns. Esta situação não facilita as operações de transporte ferroviário de mercadorias no continente europeu (ver **caixa 5**).

#### Caixa 5

#### Exemplos de regras não uniformizadas: corredores de transporte ferroviário de mercadorias 4 Atlântico, 7 Oriente e 9 Checo-Eslovaco

No **corredor 4**, que abrange Portugal, Espanha e França, os CHP estão disponíveis todos os dias da semana em Espanha e Portugal, mas apenas cinco dias por semana em França, devido aos trabalhos de manutenção na rede e aos horários de abertura limitados dos terminais.

O prazo de que um operador de transporte ferroviário de mercadorias dispõe para solicitar capacidade de reserva termina 60 dias antes da partida do comboio no **corredor 7**, que abrange a República Checa, a Áustria, a Eslováquia, a Hungria, a Roménia, a Bulgária e a Grécia, ao passo que termina 30 dias antes da partida no **corredor 9**, que abrange a República Checa e a Eslováquia. Esta diferença verifica-se inclusivamente dentro do território de um mesmo Estado-Membro.

Tendo em vista dar resposta a esta situação, em outubro de 2015 os conselhos de administração de cada corredor acordaram aplicar um prazo harmonizado de 30 dias, que apenas entrará em vigor em 2017.

### 57

Consequentemente, a ocupação dos CHP foi muito lenta nalgumas zonas. Por exemplo, na República Checa, o corredor 9 Checo-Eslovaco teve apenas 3 dos seus 24 CHP reservados em 2015 e nenhum CHP foi reservado no corredor 7 Oriente. Em 2015, apenas 5 dos 14 CHP disponíveis no corredor de transporte ferroviário de mercadorias 4 Atlântico foram solicitados no respetivo troço espanhol.

### As limitações administrativas e técnicas continuam a afetar a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias

#### 58

As diferenças nas regulamentações e regras nacionais aplicáveis aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias na UE resultam dos desenvolvimentos isolados das 26 redes ferroviárias e das diferenças na forma como o quadro regulamentar da UE em matéria ferroviária foi interpretado e transposto. A Comissão conseguiu eliminar alguns entraves administrativos e técnicos, tendo, por exemplo, criado a Agência Ferroviária Europeia ao abrigo do segundo pacote ferroviário. Esta agência desempenha um papel central na promoção da interoperabilidade, na uniformização das normas técnicas e no desenvolvimento de uma abordagem comum da segurança, em estreita cooperação com os Estados-Membros e com as partes interessadas do setor ferroviário.

#### 59

No entanto, tal como referido pelo Tribunal em 2010<sup>36</sup>, subsistem determinadas limitações administrativas e técnicas, aumentando os custos do transporte de mercadorias por via ferroviária e a complexidade das operações de transporte ferroviário de mercadorias. Acresce que estas limitações podem traduzir-se em obstáculos ao acesso ao mercado, sobretudo para os novos operadores.

#### 60

Os obstáculos em apreço incluem a morosidade dos procedimentos de aprovação dos veículos e de emissão de certificados de segurança às empresas ferroviárias. Todos os veículos devem ser autorizados pela autoridade de segurança de cada Estado-Membro em que serão utilizados, o que implica procedimentos dispendiosos e morosos. O total dos custos adicionais associados às autorizações de veículos emitidas pelas autoridades de segurança nacionais ascende a cerca de 1,6 milhões de euros por veículo<sup>37</sup>. No sentido de facilitar o processo, alguns Estados-Membros assinaram acordos de reconhecimento mútuo dos procedimentos de autorização do material circulante, que, todavia, nem sempre abrangem os vagões de mercadorias. Estas limitações administrativas deverão ser consideravelmente reduzidas caso o pilar técnico do quarto pacote ferroviário, que reforça o papel da Agência Ferroviária Europeia no processo de autorização, seja finalmente aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e corretamente aplicado.

36 Relatório Especial n.º 8/2010.

37 SWD(2013) 8 final de 30 de janeiro de 2013 (avaliação de impacto do quarto pacote ferroviário).

## Observações

### 61

Os requisitos de línguas exigidos aos maquinistas são outro fator problemático. Os maquinistas devem obrigatoriamente ser capazes de comunicar na língua do país em que o comboio circula. Por conseguinte, ao contrário do que sucede no setor da aviação, em que há apenas uma língua operacional, é geralmente necessário substituir o maquinista nas fronteiras, o que acarreta custos e dificuldades.

### 62

As limitações respeitam igualmente aos aspetos técnicos das operações ferroviárias que obstam à interoperabilidade, nomeadamente:

- a) os diferentes sistemas de sinalização. Todas as locomotivas que entram num país devem estar equipadas com um sistema de sinalização nacional, o que obriga as locomotivas que atravessam uma fronteira a terem pelo menos dois ou três sistemas de sinalização instalados a bordo. A Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros e outras partes interessadas do setor ferroviário, está a desenvolver e a implantar um sistema de sinalização europeu, o ERTMS, que visa substituir os sistemas de sinalização nacionais. No entanto, a implantação do ERTMS tem sido lenta e tem vindo a enfrentar problemas de interoperabilidade;
- b) os diferentes sistemas de eletrificação utilizados em diversos Estados-Membros e, por vezes, num único Estado-Membro (por exemplo, República Checa e França). A falta de linhas eletrificadas pode igualmente causar problemas;
- c) as diferenças no comprimento máximo dos comboios (por exemplo, as composições podem atingir 450 m de comprimento em Espanha, ao passo que são autorizadas composições até 740 m em França), que reduzem significativamente a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias;
- d) as diferentes categorias de carga por eixo;
- e) a ausência de uma bitola europeia normalizada (por exemplo, os comboios de bitola normal estão impossibilitados de circular nas vias de Espanha ou dos países bálticos; os comboios têm de parar na fronteira para que as mercadorias sejam transferidas para outros comboios que possam circular nas vias de bitola local).

### 63

Algumas destas limitações foram abordadas no Regulamento RTE-T, adotado em 2013. O Regulamento exige, por exemplo, que a rede principal seja adaptada a normas específicas, de forma unificada em toda a UE. Estas normas incluem as respetivas especificações técnicas de interoperabilidade (ETI), a implantação do sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS), a eletrificação (ainda que não seja imposto nenhum tipo específico de eletrificação), a possibilidade de operar comboios com 740 m de comprimento, a 100 km/h e uma carga de eixo de 22,5 t. A migração para a Bitola UIC (1435 mm) também constitui uma prioridade para a rede principal. Os requisitos acima enunciados devem ser executados até 2030 na rede principal e até 2050 na rede global.

### A falta de transparência quanto ao desempenho do setor do tráfego ferroviário de mercadorias não fomentou melhorias no serviço ao cliente

#### 64

O serviço ao cliente é um dos principais fatores considerados pelos carregadores quando selecionam um meio de transporte (ver ponto 30). O serviço prestado pelos operadores ferroviários inclui não só o preço do serviço, mas também a fiabilidade ou o tempo de transporte. Todavia, os gestores das infraestruturas não estão formalmente obrigados a divulgar publicamente dados de desempenho da rede como os canais horários atribuídos e cancelados, a velocidade média do tráfego de mercadorias na rede e a pontualidade e fiabilidade da rede. Como tal, os gestores das infraestruturas não são pressionados no sentido de melhorar o desempenho da rede e os carregadores encontram dificuldades para obter informações fiáveis sobre o serviço ao cliente oferecido pelos operadores de transporte ferroviário de mercadorias, sobretudo os novos operadores, uma vez que os dados eventualmente transmitidos pelos mesmos para publicitar os seus serviços não podem ser cotejados.

#### 65

Os dados desta natureza já estão recolhidos, em relação ao tráfego de passageiros, no âmbito do sistema voluntário de monitorização do mercado ferroviário (RMMS) gerido pela Comissão; porém, esta recolha ainda não foi alargada ao tráfego de mercadorias. O Regulamento de Execução (UE) 2015/1100 da Comissão obrigará os Estados-Membros a prestar as seguintes informações a partir de 2016: dados do RMMS, incluindo atribuição e recusa de canais horários, pontualidade e cancelamentos de serviços de mercadorias, número de queixas relativas às instalações de serviço e descrição destas queixas<sup>38</sup>. Se o regulamento em apreço for corretamente executado, a publicação destes dados deverá promover a transparência e incentivar os gestores das infraestruturas e os operadores a melhorarem a qualidade dos serviços prestados. As informações sobre a velocidade média dos serviços de transporte de mercadorias continuarão a ser opcionais.

#### 66

O regulamento que instituiu os corredores de transporte ferroviário de mercadorias já esboçara uma tentativa de aumentar a transparência quanto ao desempenho dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias nos corredores de transporte de mercadorias. De acordo com o referido regulamento, devem ser estabelecidos indicadores de desempenho para cada corredor, devendo esse desempenho ser acompanhado todos os anos, com a publicação dos resultados nos relatórios anuais relativos aos corredores. Além disso, o conselho de gestão de cada corredor tem a obrigação de fazer uma auscultação sobre o nível de satisfação dos utilizadores do corredor de transporte de mercadorias e de publicar anualmente os respetivos resultados. No entanto, a análise do Tribunal demonstra que persistem algumas limitações:

38 Regulamento de Execução (UE) 2015/1100 da Comissão, de 7 de julho de 2015, relativo às obrigações de prestação de informações que incumbem aos Estados-Membros no âmbito do acompanhamento do mercado ferroviário (JO L 181 de 9.7.2015, p. 1).

## Observações

- a) a referida auscultação engloba apenas os corredores de transporte ferroviário de mercadorias e o questionário que os Estados-Membros devem preencher nos termos do Regulamento (UE) 2015/1100 da Comissão não contém nenhuma avaliação do nível de satisfação dos utilizadores com a totalidade da rede. Contudo, os operadores de transporte ferroviário de mercadorias e, sobretudo, os carregadores estão interessados em conhecer o desempenho de toda a rede, designadamente o tempo necessário para transportar um contentor de um ponto A para um ponto B e a fiabilidade do serviço, independentemente da via-férrea utilizada (trate-se ou não de um corredor de transporte ferroviário de mercadorias);
- b) os indicadores são definidos individualmente por corredor de transporte ferroviário de mercadorias, podendo, por isso, não ser coerentes ou comparáveis.

### 67

Numa perspetiva mais global, verificámos igualmente que a Comissão não acompanha regularmente duas outras vertentes da sua política de transporte ferroviário de mercadorias:

- a) os progressos realizados no cumprimento das metas definidas no livro branco de 2011 de transferir para outros modos, até 2050, 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050. Além disso, não foram estipuladas metas intermédias;
- b) a percentagem de mercadorias transportadas em locomotivas elétricas, cujas emissões de CO<sub>2</sub> são inferiores às emissões das locomotivas *diesel* (a Comissão dispõe de informações sobre a percentagem de linhas eletrificadas, mas não sobre a sua utilização).

### **As taxas de acesso às infraestruturas ferroviárias são desvantajosas comparativamente às taxas de acesso rodoviário**

### 68

No sentido de fazer circular uma locomotiva na rede ferroviária de um dado país, a empresa ferroviária deve solicitar ao gestor da respetiva infraestrutura a atribuição de um canal horário. O gestor da infraestrutura fixa uma taxa de acesso a cobrar à empresa ferroviária pela utilização de cada quilómetro de rede ferroviária. Estas taxas podem representar entre 20% e 35% dos custos operacionais suportados pelos operadores de transporte ferroviário de mercadorias.

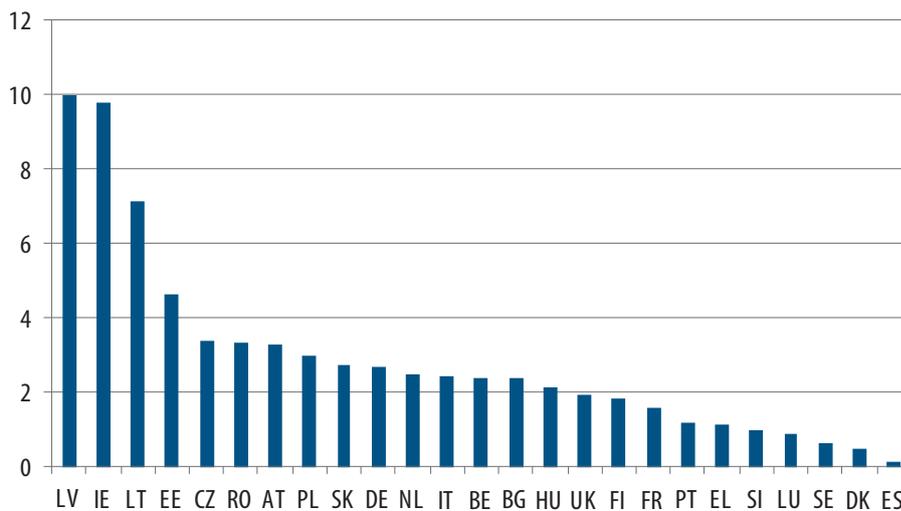
69

As taxas de acesso são determinadas por cada gestor de infraestrutura, com base nas disposições gerais das Diretivas 2001/14/CE e 2012/34/UE, e de um Regulamento de Execução da Comissão<sup>39</sup>. As taxas de acesso ferroviário relativas aos comboios de mercadorias variam significativamente entre os Estados-Membros e, inclusivamente, dentro de um mesmo corredor de transporte ferroviário de mercadorias (ver **diagrama 8**). Além disso, nem sempre refletem as condições da infraestrutura.

39 Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário (JO L 148, 13.6.2015, p.17-22) que estabelece as regras a aplicar pelos gestores das infraestruturas.

Diagrama 8

**Taxa de acesso à via por comboio-quilómetro (em euros) em 2014 (com base num comboio de mercadorias de 1000 toneladas brutas)**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos questionários do RMMS (anexo 8 do documento de trabalho SWD(2014) 186); os dados relativos a França e Itália são referentes a 2013.

## 70

Além do mais, as taxas de acesso ferroviário relativas aos comboios de mercadorias na UE são, em média, 28% e 78% superiores às taxas aplicáveis aos comboios de passageiros de serviço intercidades e de serviço suburbano, respetivamente<sup>40</sup>. Este cenário foi verificado em dois dos cinco Estados-Membros visitados:

- a) na República Checa, a taxa de utilização da infraestrutura consiste em dois elementos: o preço relativo à gestão do tráfego e o preço relativo à própria infraestrutura. Combinados, estes dois preços ascendem a um valor médio de aproximadamente 1,50 euros por comboio-quilómetro e 1,75 euros por milhar de tonelada-quilómetro bruta em relação aos comboios de mercadorias e de 0,25 euros por comboio-quilómetro e 1,35 euros por milhar de tonelada-quilómetro bruta em relação aos comboios de passageiros;
- b) na Polónia, as taxas de acesso médias (em comboios-quilómetro) relativas aos comboios de mercadorias continuam a ser mais elevadas do que para os comboios de passageiros (cerca de 3,3 euros, contra 1,6 euros em 2015), apesar de registarem uma descida desde 2013.

## 71

Por outro lado, os camiões acedem às infraestruturas rodoviárias sem custos, com exceção das portagens ou das estradas abrangidas por uma taxa sobre o tráfego de veículos pesados, onde existem. A Diretiva da UE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas<sup>41</sup> estipula que os custos de construção, exploração e desenvolvimento das infraestruturas podem ser recuperados através da cobrança de portagens e vinhetas aos utilizadores rodoviários. Todavia, o recurso a portagens e vinhetas não é obrigatório na UE. Entre os cinco Estados-Membros visitados, vigorava uma taxa sobre o tráfego de veículos pesados na República Checa, Alemanha e Polónia, países onde o preço por tonelada-quilómetro é inferior à taxa média de acesso à via. Na República Checa e na Polónia, a taxa vigorava apenas numa reduzida extensão de estradas (aproximadamente 20% e 15% das redes rodoviárias nacionais, respetivamente). Em Espanha e França, os pesados têm geralmente de pagar portagens apenas nas autoestradas. Esta situação enfraquece ainda mais a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias em relação ao transporte rodoviário no que respeita aos custos (ver o exemplo apresentado na **caixa 7**).

40 De acordo com o Quarto relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu de acompanhamento da evolução do mercado ferroviário (COM(2014) 353 final de 13 de junho de 2014).

41 Diretiva 1999/62/CE (JO L 187 de 20.7.1999, p. 42), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2006/38/CE (JO L 157 de 9.6.2006, p. 8) e pela Diretiva 2011/76/UE (JO L 269 de 14.10.2011, p. 1).

### Caixa 7

#### Custo do acesso ao troço internacional entre França e Espanha

O troço ferroviário internacional entre Perpignan e Figueras é gerido por um concessionário privado, a quem compete fixar as taxas de acesso cobradas aos comboios. O custo total da construção desta linha recém-completada eleva-se a 1,1 mil milhões de euros, dos quais 162 milhões de euros provieram de fundos da UE. Neste troço ferroviário, o custo do acesso à infraestrutura é seis vezes mais elevado para um comboio do que o montante que um número equivalente de camiões<sup>42</sup> pagaria para utilizar a autoestrada entre os dois mesmos pontos.

42 Considerando que a carga média por comboio em França é de 475 toneladas (segundo o relatório anual de acompanhamento do mercado de 2013 do grupo de reguladores independentes dos caminhos de ferro — IRG-Rail), seriam necessários cerca de 12 camiões com uma carga de 40 toneladas para transportar o mesmo volume de mercadorias.

## Observações

### 72

Além disso, as externalidades produzidas pelo transporte ferroviário e rodoviário (impactos ambientais, poluição, congestionamentos ou acidentes, etc.) não são tomadas em consideração de uma forma abrangente quando são fixados os preços do acesso às infraestruturas a pagar pelos utilizadores. Trata-se de mais um fator que coloca o transporte ferroviário em desvantagem perante a opção rodoviária.

### 73

Além do reequilíbrio das taxas de acesso entre os diferentes meios de transporte, outras medidas podem ser aplicadas para promover o transporte ferroviário de mercadorias, incluindo restrições ao tráfego rodoviário de camiões e subsídios às empresas que efetuam um transporte rodoferrviário combinado. São práticas aplicadas, por exemplo, na Suíça, onde a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias é 170% superior à média da UE. A nível da UE verifica-se um aumento comparável na Áustria, que também aplicou medidas regulatórias semelhantes (ver ponto 21).

## O financiamento da UE deve ser mais bem orientado para as necessidades de infraestruturas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias

### Em termos globais foram atribuídas mais verbas da UE às estradas do que às infraestruturas ferroviárias

### 74

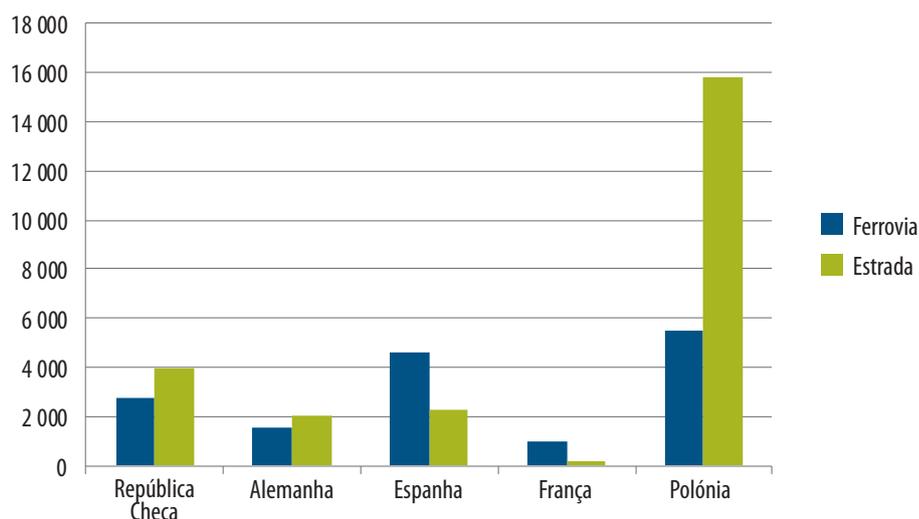
Em três dos cinco Estados-Membros visitados, tinham sido atribuídas mais verbas da UE às estradas do que ao setor ferroviário durante o período de 2007-2013 (tal como indica o **diagrama 9**), isto apesar de a política da Comissão ter dado prioridade a modos mais sustentáveis e eficientes de transportar mercadorias (ver ponto 7).

### 75

A auditoria do Tribunal revelou que a distribuição de verbas da UE às estradas e às vias-férreas variou consideravelmente entre o financiamento por parte da política de coesão (FEDER e Fundo de Coesão) e o programa RTE-T. Enquanto as verbas da RTE-T privilegiaram as redes ferroviárias em relação às estradas<sup>43</sup>, o financiamento por parte da política de coesão deu prioridade às estradas na República Checa, Alemanha e Polónia. Nestes três Estados-Membros, o financiamento da política de coesão às ferrovias durante o período de 2007-2013 ascendeu, respetivamente, a 69%, 38% e 35% dos montantes afetados às estradas<sup>44</sup>.

- 43 Em França, foram atribuídos 793 milhões de euros às vias-férreas e 21 milhões de euros às estradas. Em Espanha, foram atribuídos 484 milhões de euros às vias-férreas e 52 milhões de euros às estradas. Na Alemanha, foram atribuídos 798 milhões de euros às vias-férreas e 23 milhões de euros às estradas. Nos dois restantes Estados-Membros visitados (República Checa e Polónia), o programa RTE-T cofinanciou um número muito reduzido de projetos ferroviários e rodoviários.
- 44 Na República Checa: cerca de 2,7 mil milhões de euros para as vias-férreas e 3,9 mil milhões de euros para as estradas; na Alemanha: 0,75 mil milhões de euros para as vias-férreas e 2 mil milhões de euros para as estradas; na Polónia: 5,5 mil milhões de euros para as vias-férreas e 15,8 mil milhões de euros para as estradas (a Comissão não aceitou o pedido de reafetação de verbas destinadas aos caminhos de ferro a investimentos rodoviários, apresentado pelas autoridades polacas em junho de 2011).

**Diagrama 9** Verbas da UE (FEDER, Fundo de Coesão e RTE-T) atribuídas às vias-férreas e às estradas durante o período de 2007-2013 (milhões de euros)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas informações prestadas pela Comissão, pela INEA e pelas autoridades nacionais.

**76**

Além disso, ao abrigo dos regimes de financiamento da política de coesão, os projetos no domínio dos transportes poderiam beneficiar de uma taxa de cofinanciamento de até 85%. Já as taxas de cofinanciamento do programa RTE-T ao longo do período de 2007-2013, fortemente centradas nos caminhos de ferro, foram menos elevadas: até 20% nos projetos de obras, até 30% nos projetos transfronteiriços e até 50% nos estudos. Tendo em conta que, de um modo geral, os projetos rodoviários foram financiados ao abrigo do Fundo de Coesão/FEDER, os mesmos beneficiaram globalmente de uma taxa de cofinanciamento superior à dos investimentos nas infraestruturas ferroviárias.

**77**

Este cenário tenderá a manter-se no período de 2014-2020, com o MIE (programa que sucede à RTE-T) a concentrar-se em investimentos na rede ferroviária<sup>45</sup> e o financiamento da política de coesão a dar prioridade às estradas. Dos cinco Estados-Membros visitados, esta tendência abrange particularmente a República Checa e a Polónia, onde as dotações da política de coesão ao setor ferroviário ascendem, respetivamente, a 1,8 mil milhões de euros e a 6,8 mil milhões de euros, ao passo que serão disponibilizados, respetivamente, 2,9 mil milhões de euros e 14,6 mil milhões de euros às estradas. Estes valores representam 62% e 47% dos montantes totais afetados às estradas. Comparativamente ao período de 2007-2013, a Polónia, ao invés da República Checa, aumentou quer o montante quer a percentagem das verbas atribuídas aos caminhos de ferro, por oposição às estradas.

45 Valores preliminares facultados pela Comissão relativamente ao MIE: República Checa (257 milhões de euros para as vias-férreas e nenhum financiamento da UE afetado às estradas), Alemanha (2,26 mil milhões de euros para as vias-férreas e 41,3 milhões de euros para as estradas), Espanha (731 milhões de euros para as vias-férreas e 41 milhões de euros para as estradas), França (1,53 mil milhões de euros para as vias-férreas e 41 milhões de euros para as estradas) e Polónia (1,52 mil milhões de euros para as vias-férreas e 414 milhões de euros para as estradas).

## Nos casos em que foram afetados ao setor ferroviário, os fundos da UE não foram especificamente orientados para as necessidades do transporte ferroviário de mercadorias

### 78

Um reforço da competitividade do transporte ferroviário de mercadorias implica que a rede ferroviária satisfaça as necessidades do setor do transporte de mercadorias. É comumente aceite que a rede deve<sup>46</sup>, em especial:

- permitir uma fácil travessia das fronteiras, dado que o transporte ferroviário de mercadorias é mais competitivo nos trajetos de médio e longo curso (o que, na Europa, implica geralmente o transporte de mercadorias entre diferentes Estados-Membros), através de melhores ligações transfronteiriças e do reforço da interoperabilidade ferroviária;
- proporcionar boas ligações para e a partir de pontos de confluência significativos do tráfego de mercadorias e apoiar o desenvolvimento de plataformas logísticas multimodais, incluindo ligações a portos fluviais e marítimos e a aeroportos;
- oferecer infraestruturas dos aparelhos de via e equipamentos na última etapa, no sentido de facilitar a entrada e saída do tráfego de mercadorias no sistema ferroviário, bem como interfaces com outros modos de transporte (nomeadamente para facilitar o transporte rodoviário combinado, se necessário);
- permitir a circulação de composições mais longas, a fim de reduzir o custo unitário por tonelada de mercadorias transportadas.

### 79

No entanto, constatámos que os fundos da UE atribuídos a projetos de infraestruturas ferroviárias durante o período de 2007-2013 nos cinco Estados-Membros visitados incidiram principalmente nas necessidades dos passageiros dos serviços ferroviários (por exemplo, linhas de alta velocidade, ver **caixa 8**) ou em linhas mistas utilizadas maioritariamente por comboios de passageiros. Não foram orientados para as necessidades do transporte ferroviário de mercadorias.

46 Orientações RTE-T, diretivas da UE, documentos estratégicos da Comissão, entrevistas com as partes interessadas durante a auditoria.

### Exemplo de prioridade concedida às linhas de alta velocidade: Espanha 2007-2013

Em **Espanha**, cerca de 95% do financiamento do Fundo de Coesão e do FEDER para o setor ferroviário destinaram-se às linhas de alta velocidade. Embora fosse expectável que algumas das linhas ferroviárias de alta velocidade servissem tanto o tráfego de passageiros como de mercadorias, na prática, devido às suas características técnicas, os comboios de mercadorias e de passageiros não podem utilizar vias paralelas (em direções opostas) simultaneamente. Em virtude desta impossibilidade, neste momento, as linhas ferroviárias de alta velocidade destinam-se quase exclusivamente ao tráfego de passageiros, com exceção dos troços Barcelona-Figueras-Perpignan.

80

Os investimentos nas ligações ferroviárias aos portos e aos troços transfronteiriços, mais importantes para o tráfego de mercadorias, foram diminuídos, tal como apresenta o **quadro 4**. Trata-se de uma redução particularmente visível no FEDER e no Fundo de Coesão; o programa RTE-T centrou-se mais nos troços transfronteiriços. A **caixa 9** apresenta exemplos registados em dois Estados-Membros.

Caixa 9

**Problemas com as ligações ferroviárias aos portos: Polónia e França**

Na **Polónia**, registaram-se problemas substanciais no acesso ao porto de Gdynia, onde, segundo os operadores de transporte ferroviário de mercadorias, os comboios de mercadorias podiam ficar parados até 10 horas antes de terem autorização para aceder ao porto. Um relatório sobre a procura de capacidade elaborado pela entidade reguladora indica que os investimentos necessários para eliminar os pontos de estrangulamento nesta matéria estão previstos para o período de 2014-2020.

Em **França**, a rede ferroviária que liga os portos às vias interiores está globalmente em mau estado, com velocidades muito reduzidas em alguns serviços porta a porta (por exemplo, 6 km/h entre o importante porto de Le Havre e Paris, de acordo com um estudo realizado pelo Parlamento Europeu<sup>47</sup>). Nos sete principais portos de França, apenas 11,5% das mercadorias foram transportadas por via ferroviária em 2012.

47 Estudo do Parlamento Europeu intitulado *Frete rodoviário: por que razão os carregadores da UE preferem camiões a comboios*, 2015.

Quadro 4

**Fundos da UE atribuídos aos troços ferroviários transfronteiriços e às ligações ferroviárias aos portos no período de 2007-2013 (em milhões de euros e em % dos fundos da UE afetados ao setor ferroviário)**

	Projetos ferroviários transfronteiriços						Ligações ferroviárias aos portos					
	FEDER / FC		RTE-T <sup>1</sup>		Total		FEDER / FC		RTE-T		Total	
	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%
França	0	0%	769	59%	769	52%	2,5	1%	5,8	0,4%	8,3	1%
Espanha	0	0%	456	94%	456	10%	0	0%	1	0,2%	1	0%
Alemanha	24	4% <sup>2</sup>	299	37%	323	21%	123	16%	5,5	0,7%	129	8,3%
Polónia	35	1%	0	0%	35	1%	1,1	0,1%	0	0%	1,1	0,1%
República Checa	343	13%	0,37	1%	344	12%	ND (nenhum porto marítimo)					

1 Sem incluir o ERTMS.

2 Tendo somente em conta os 675,2 milhões de euros no âmbito do Programa Operacional dos Transportes (que assume 90% das dotações ao setor ferroviário na Alemanha).

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas informações prestadas pelas autoridades nacionais.

## Observações

### 81

Além disso, com exceção do financiamento RTE-T em França e Espanha (ver **quadro 4**), o financiamento da UE não deu prioridade a outras necessidades de infraestruturas do transporte ferroviário de mercadorias, tais como os seguintes exemplos:

- a) não foi dada prioridade à renovação e melhoria das infraestruturas dos aparelhos de via e equipamentos na última etapa. Por exemplo, na Polónia, uma estação junto à fronteira alemã foi totalmente renovada, mas a única via de desembarque foi encerrada devido ao seu mau estado;
- b) não foi dada prioridade a uma adaptação da rede a composições mais longas. Atualmente, o comprimento máximo autorizado dos comboios varia entre os Estados-Membros e, inclusivamente, dentro de um único corredor de transporte ferroviário de mercadorias no mesmo país (ver alínea c) do ponto 62).

### 82

O Regulamento (UE) n.º 913/2010 estipula que devem ser elaborados planos de investimento para cada corredor de transporte ferroviário de mercadorias, com vista a identificar as necessidades específicas dos investimentos em infraestruturas de transporte ferroviário de mercadorias. Em relação aos seis corredores de transporte ferroviário de mercadorias que entraram em funcionamento em novembro de 2013, os planos estavam efetivamente disponíveis; contudo, não se seguiram compromissos financeiros assumidos pelos Estados-Membros em causa.

### 83

Por último, a Comissão não acompanha os montantes de financiamento de projetos de infraestruturas ferroviárias por parte da UE que foram afetados para apoiar projetos com uma vertente relativa ao tráfego de mercadorias, troços transfronteiriços ou os troços de ligação dos portos à rede ferroviária. Deste modo, a Comissão encontra mais dificuldades para assegurar que o financiamento da UE preencha eficazmente as necessidades do setor do tráfego ferroviário de mercadorias.

**Os projetos de infraestruturas ferroviárias examinados obtiveram ou vão provavelmente obter os resultados previstos, mas, por enquanto, não foram registadas melhorias gerais no desempenho do transporte ferroviário de mercadorias**

### 84

A auditoria do Tribunal incluiu igualmente uma análise de 18 projetos de infraestruturas ferroviárias destinados a beneficiar, pelo menos até certo ponto, o transporte ferroviário de mercadorias (ver **anexo III**). Concluímos que os resultados globais foram obtidos ou vão provavelmente ser obtidos, em conformidade com as especificações dos projetos, sem alterações substanciais no âmbito dos trabalhos (por exemplo, no número de quilómetros de vias renovadas ou construídas, nos sistemas de eletrificação implantados, etc.) nem derrapagens de custos significativas.

### 85

No que se refere ao desempenho, o impacto total previsto de cada projeto só poderá ser confirmado uma vez finalizadas as obras no conjunto da via-férrea a que diz respeito. Porém, em alguns casos, pudemos observar uma falta de coordenação dos investimentos, o que redundou num desenvolvimento parcelar da rede. Esta situação foi particularmente visível em dois projetos situados ao longo do mesmo corredor, que liga França e Espanha (corredor 4 Atlântico): um destes projetos não foi praticamente utilizado por comboios de mercadorias; no outro projeto, os níveis de tráfego ficaram muito aquém do previsto. O **anexo VI** apresenta um estudo de caso com mais informação acerca destes dois projetos.

### 86

Alguns projetos centraram-se no aumento da velocidade dos comboios de mercadorias e traduziram-se em ganhos de tempo de alguns minutos. No entanto, estas melhorias pouco significativas não ajudaram a aumentar o volume de mercadorias transportadas. Na verdade, este volume diminuiu de forma considerável, o que revela uma relação custo-eficácia limitada dos projetos cofinanciados pelo orçamento da UE (ver **caixa 10**).

#### Caixa 10

### Exemplos de projetos que resultaram em ganhos de tempo, mas não aumentaram o tráfego de mercadorias: República Checa

Na República Checa, os dois projetos examinados na auditoria consistiram numa adaptação de infraestruturas ferroviárias de utilização mista. Esses projetos melhoraram efetivamente a qualidade das vias correspondentes e aumentaram a velocidade máxima, o que resultou na redução do tempo de viagem dos comboios de mercadorias. No entanto, o desempenho (em toneladas-quilómetros) do transporte ferroviário de mercadorias decresceu entre 2007 (o último ano antes do início das obras) e 2013.

**Projeto 1:** contribuição da UE no montante de 36,1 milhões de euros para poupar 5,5 minutos num troço de 39 km. Porém, a quantidade de mercadorias transportadas por via ferroviária diminuiu de 358 milhões de toneladas-quilómetros em 2007 para 159 milhões de toneladas-quilómetros em 2013.

**Projeto 2:** contribuição da UE no montante de 116,7 milhões de euros para poupar 12 minutos num troço de 40 km. Porém, a quantidade de mercadorias transportadas por via ferroviária diminuiu de 224 milhões de toneladas-quilómetros em 2007 para 187 milhões de toneladas-quilómetros em 2013.

## 87

Seis projetos registaram atrasos significativos, o que pôs em risco o desempenho do conjunto da via-férrea na qual estão a ser executados (ver **caixa 11**).

## Caixa 11

**Exemplos de atrasos na execução dos projetos: Polónia e Espanha**

Na **Polónia**, quatro projetos selecionados para análise estão a enfrentar atrasos significativos e, provavelmente, não estarão concluídos antes do final do período de elegibilidade (as autoridades nacionais reconheceram que um dos projetos será inserido no período de 2014-2020). Estes atrasos deveram-se essencialmente a uma falta de capacidade administrativa, por parte do gestor de infraestrutura.

Em **Espanha**, prevê-se que dois projetos venham a estar finalizados com um atraso de três anos. Em ambos os casos, os projetos referem-se à primeira fase da construção de uma nova linha. Abrangem a construção da plataforma da via, necessária para a subsequente instalação das vias, dos sistemas de comunicação e de sinalização e da eletrificação. Por conseguinte, a entrada em funcionamento do conjunto da linha a que respeita cada um destes projetos teve de ser adiada.

## 88

Por último, embora as ferrovias tivessem sido concebidas para uma utilização mista, não foram definidas metas quantificadas relativamente ao tráfego de mercadorias nas candidaturas de 8 dos 18 projetos de infraestruturas ferroviárias selecionados. Esta falta de objetivos quantificados em termos de número de comboios de mercadorias, volume de mercadorias a transportar ou ganhos de tempo foi especialmente observável em Espanha e na Polónia, onde nenhuma das candidaturas de projeto examinadas continha metas quantificadas aplicáveis ao transporte de mercadorias<sup>48</sup>. Em contrapartida, estas candidaturas de projeto incluíam geralmente projeções relativas ao número de passageiros.

## 89

Esta situação dificulta a avaliação dos projetos com mais carências na perspetiva do tráfego de mercadorias, bem como a seleção dos projetos com maior valor acrescentado. No entanto, verificámos que cada um destes projetos tinha recebido a aprovação da Comissão entre 2008 e 2013, obrigatória para os principais projetos do FEDER/Fundo de Coesão e todos os projetos da RTE-T (ver **anexo III**).

48 Com exceção de Espanha no caso do troço internacional Perpignan-Figueras, executado em conjunto com as autoridades francesas.

## A deficiente manutenção da rede ferroviária afeta a sustentabilidade e o desempenho das infraestruturas financiadas pela UE

### 90

No sentido de prestar um serviço de boa qualidade às empresas ferroviárias e, de forma mais global, aos carregadores e ainda de tornar o transporte ferroviário de mercadorias competitivo, a rede ferroviária deve não só ser renovada e modernizada pelo gestor da infraestrutura, satisfazendo as necessidades específicas do tráfego ferroviário de mercadorias (ver ponto 76), mas também objeto de uma manutenção regular.

### 91

Todavia, ainda que os gestores das infraestruturas tenham de estabelecer programas de atividades e estratégias indicativas de desenvolvimento da infraestrutura<sup>49</sup>, as vias-férreas mais frequentemente utilizadas por comboios de mercadorias e com um tráfego de passageiros reduzido são, por norma, objeto de um maior número de encerramentos e de limitações da velocidade (ver **caixa 12**). Estes fatores repercutem-se no desempenho da restante rede ferroviária no que se refere aos volumes de mercadorias transportadas, incluindo nos troços que poderiam ter tirado partido das verbas da UE, uma vez que limitam as possibilidades de transportar mercadorias entre o seu ponto de produção e os centros de consumo.

49 Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (reformulação) (JO L 343 de 14.12.2012, p. 32).

## Caixa 12

### Manutenção deficiente de vias-férreas maioritariamente utilizadas por comboios de mercadorias: França

Em **França**, o tráfego ferroviário de mercadorias tem sido afetado pela deficiente manutenção das vias-férreas utilizadas principalmente por comboios de mercadorias (cerca de 76% das vias sem tráfego de passageiros são objeto de limitações temporárias da velocidade) e pelo fecho de um número considerável de vias-férreas secundárias, que, ainda assim, continuam a ser importantes para os comboios de mercadorias, dado que permitem o transporte de mercadorias entre o seu ponto de produção e o ponto de consumo.

### 92

A insuficiente prioridade concedida pelos gestores das infraestruturas à manutenção das vias-férreas mais frequentemente utilizadas por comboios de mercadorias resulta de uma preferência pelas linhas de passageiros, mais sensíveis do ponto de vista político, e, em alguns casos, dos escassos lucros gerados pelo transporte ferroviário de mercadorias. A análise dos cinco Estados-Membros visitados revelou que, nos dois países em que a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias era mais reduzida, as receitas obtidas com as taxas de acesso pagas pelos operadores de transporte ferroviário de mercadorias foram igualmente muito escassas.

## 93

Face à difícil situação competitiva da concorrência intermodal, a capacidade de o setor ferroviário pagar taxas de acesso deve ser tida em conta. Se a análise do setor de transporte de mercadorias indicar que este segmento de mercado não é capaz de suportar taxas mais elevadas (ou seja, taxas superiores aos custos diretamente incorridos com o funcionamento do serviço ferroviário), o n.º 1 do artigo 32.º da Diretiva 2012/34/UE impede os gestores de infraestrutura de aplicarem taxas mais elevadas (ou seja, sobretaxas). A auditoria constatou que as taxas de acesso reduzidas não incentivavam os gestores de infraestrutura a investir na renovação e na manutenção das linhas ferroviárias (ver **caixa 13**).

## Caixa 13

**Exemplos de receitas escassas obtidas pelos gestores das infraestruturas com o transporte ferroviário de mercadorias: França e Espanha**

Em **França**, os investimentos em infraestruturas de transporte ferroviário de mercadorias não são atrativos para o gestor da infraestrutura devido à sua baixa rentabilidade. O transporte de mercadorias representa 15% de todo o tráfego ferroviário, mas apenas 3% das taxas cobradas pelo gestor da infraestrutura e 7% das suas receitas, se estiver incluída a indemnização aos serviços de mercadorias paga pelo Estado. Este cenário pode em parte explicar a prioridade dada em França aos investimentos vocacionados para o desenvolvimento do tráfego ferroviário de passageiros comparativamente ao transporte ferroviário de mercadorias.

Em **Espanha**, as receitas provenientes das taxas de acesso cobradas aos comboios de mercadorias ascenderam a 3,8 milhões de euros em 2013, o que representa menos de 1% das receitas totais provenientes das taxas de acesso (incluindo as taxas pagas pelas empresas ferroviárias que transportam passageiros).

## 94

Em termos gerais, o Tribunal concluiu que a UE não reforçou eficazmente o transporte ferroviário de mercadorias. Na UE, este tipo de transporte não foi, ao longo dos últimos 15 anos, capaz de dar uma resposta eficaz à concorrência do transporte rodoviário. No transporte de mercadorias, os carregadores manifestam uma clara preferência pelas estradas em comparação com as ferrovias. Consequentemente, não obstante os objetivos da política da UE quanto à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias, o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE continua a não ser satisfatório em termos de quota modal e de volumes transportados, ainda que alguns Estados-Membros tenham melhorado o seu desempenho. Os problemas estratégicos e regulamentares assinalados no presente relatório são de tal natureza que carecem de uma solução efetiva, não bastando o financiamento suplementar das infraestruturas ferroviárias para ultrapassar as dificuldades identificadas e aumentar a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias.

### **O desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE não é satisfatório**

## 95

Nos Estados-Membros visitados, o volume e a quota modal de mercadorias transportadas por via ferroviária apresentavam uma tendência globalmente negativa, comprometendo o cumprimento das metas definidas pela Comissão no livro branco de 2011. Esta tendência global de decréscimo nos Estados-Membros visitados reflete vários problemas que se colocam ao tráfego ferroviário de mercadorias na UE: falta de concorrência no mercado, procedimentos de gestão do tráfego ferroviário não adaptados às necessidades do setor do tráfego ferroviário de mercadorias, baixa velocidade dos comboios de mercadorias, limitações administrativas e técnicas, bem como infraestruturas obsoletas (ver pontos 19 a 29).

### **A competitividade do transporte ferroviário de mercadorias na Europa continua a ser afetada por um grande número de fatores estratégicos e regulamentares**

## 96

Os carregadores decidem quais os meios de transporte a utilizar em função de critérios comerciais e não das prioridades políticas da UE. Por conseguinte, a substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias requer um transporte ferroviário de mercadorias na UE tão competitivo quanto possível. No entanto, esta competitividade continua a ser afetada por um grande número de fatores estratégicos e regulamentares:

- a) a liberalização do mercado progrediu de forma díspar nos vários Estados-Membros: as entidades reguladoras nem sempre dispõem das competências necessárias para garantir um tratamento justo e não discriminatório dos novos operadores. Determinadas práticas observadas nos serviços ferroviários põem em causa a concorrência quanto ao acesso aos terminais e outras estruturas, à atribuição dos canais horários, à disponibilidade e manutenção do material circulante, etc. Além disso, o mercado atravessa um processo de consolidação, o que reduz a margem de manobra para uma concorrência eficaz (ver pontos 37 a 43);

## Conclusões e recomendações

- b) os procedimentos de gestão do tráfego ferroviário (designadamente a repartição da capacidade e a gestão da circulação dos comboios) não estão adaptados às necessidades específicas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias, incluindo nos respetivos corredores de transporte (ver pontos 44 a 57). As persistentes limitações administrativas e técnicas aumentam igualmente os custos e a complexidade do transporte de mercadorias por via ferroviária (ver pontos 58 a 63);
- c) uma falta de transparência quanto ao desempenho do setor do tráfego ferroviário de mercadorias não fomenta melhorias no serviço ao cliente disponível para os utilizadores das infraestruturas ferroviárias, nomeadamente os operadores de transporte ferroviário de mercadorias e os carregadores (ver pontos 64 a 67);
- d) não existem condições equitativas entre os diferentes meios de transporte: o transporte ferroviário de mercadorias está em situação de desvantagem comparativamente ao transporte rodoviário no que respeita aos custos de acesso às infraestruturas (ver pontos 68 a 73).

### 97

Em termos globais, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros melhorem o quadro estratégico e regulamentar que rege as atividades de transporte ferroviário de mercadorias. Para o efeito, a Comissão e os Estados-Membros devem tomar as medidas que se seguem.

#### **Recomendação 1 — Liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias**

A Comissão e os Estados-Membros devem assegurar que as entidades reguladoras nacionais detenham — e possam efetivamente exercer — os poderes, a independência e os recursos necessários para desempenhar as funções que lhes foram atribuídas, nomeadamente de prevenção, juntamente com as autoridades da concorrência, de práticas anticoncorrenciais por parte dos gestores das infraestruturas e das empresas ferroviárias históricas.

#### **Recomendação 2 — Procedimentos de gestão do tráfego**

- a) A Comissão e os Estados-Membros devem, no âmbito das respetivas competências, dar início à adaptação, especialmente nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, das normas de gestão do tráfego aplicadas pelos gestores das infraestruturas às necessidades específicas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias. Tal inclui, por exemplo, o calendário da atribuição dos canais horários e à quantidade e qualidade dos canais disponíveis.
- b) A Comissão deve, no âmbito das suas competências, dar início à uniformização das regras e dos procedimentos aplicáveis aos diversos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, com vista a facilitar as operações de transporte ferroviário de mercadorias no continente europeu, bem como equacionar a melhor forma de assegurar uma abordagem coerente da atribuição dos canais horários no conjunto da rede ferroviária.

### Recomendação 3 — Limitações administrativas e técnicas

---

- a) A Comissão deve, em conjunto com os Estados-Membros, simplificar e uniformizar os procedimentos de homologação de veículos e de emissão de certificados de segurança às empresas ferroviárias. Para tal, será benéfico adotar rapidamente o quarto pacote ferroviário (que integra um reforço da posição da Agência Ferroviária Europeia) pelo Parlamento e pelo Conselho e garantir a sua correta aplicação.
- b) A Comissão e os Estados-Membros devem igualmente aferir a possibilidade de simplificar progressivamente os requisitos de línguas exigidos aos maquinistas, a fim de tornar o tráfego ferroviário de mercadorias de médio e longo curso na UE mais simples e competitivo.

### Recomendação 4 — Acompanhamento e transparência no desempenho do setor do tráfego ferroviário de mercadorias

---

- a) A Comissão deve acompanhar regularmente os progressos realizados no cumprimento das metas definidas no livro branco de 2011 relativas à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias. Tendo em conta os horizontes de planeamento a longo prazo (até 2050), os documentos estratégicos que venham a ser elaborados deverão igualmente incluir metas intermédias.
- b) A Comissão e os Estados-Membros devem avaliar o nível de satisfação dos operadores de transporte ferroviário de mercadorias, carregadores e restantes utilizadores do conjunto da rede ferroviária, a fim de proporcionar um serviço de boa qualidade aos utilizadores da rede ferroviária.
- c) A Comissão deve adotar as medidas necessárias para garantir que os Estados-Membros participem de forma eficaz no sistema de monitorização do mercado ferroviário e dar início à uniformização do acompanhamento da qualidade e do desempenho no conjunto dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias.

### Recomendação 5 — Concorrência equitativa entre os diferentes meios de transporte

---

A Comissão e os Estados-Membros devem promover condições equitativas para diferentes meios de transporte, mediante a introdução de medidas regulamentares adicionais e/ou outras medidas destinadas a apoiar o tráfego ferroviário de mercadorias, sempre que necessário. Em relação aos custos do acesso às infraestruturas, cumpre atender a externalidades como os impactos ambientais, os congestionamentos ou o número de acidentes provocado por cada meio de transporte.

### **O financiamento da UE deve ser mais bem orientado para as necessidades de infraestruturas de tráfego ferroviário de mercadorias**

#### **98**

Além de uma melhoria do quadro estratégico e regulamentar, o reforço da competitividade do transporte ferroviário de mercadorias requer uma rede ferroviária adaptada às necessidades específicas do tráfego ferroviário de mercadorias e, por conseguinte, uma utilização otimizada das verbas disponíveis.

#### **99**

A este respeito, a auditoria do Tribunal constatou que o financiamento da UE deve ser mais bem orientado para as necessidades de infraestruturas do setor do tráfego ferroviário de mercadorias:

- a) a afetação dos fundos da UE nem sempre foi consonante com os objetivos da política da UE quanto à substituição das estradas pelas ferrovias no tráfego de mercadorias, até porque, em três dos cinco Estados-Membros visitados, foram atribuídas no total mais verbas da UE às estradas do que ao setor ferroviário durante o período de 2007-2013. Foi especialmente o caso dos financiamentos do Fundo de Coesão e do FEDER (ver pontos 74 a 77);
- b) nos casos em que foram afetados ao setor ferroviário, os fundos da UE não foram, em termos globais, orientados para as necessidades específicas do transporte ferroviário de mercadorias nos cinco Estados-Membros visitados. Foram realizados poucos investimentos com o intuito de agilizar o processo de passagem de fronteiras, proporcionar boas ligações para pontos de confluência significativos do tráfego de mercadorias, permitir a circulação de composições mais longas, oferecer infraestruturas dos aparelhos de via e equipamentos na última etapa, facilitando o transporte de mercadorias para os clientes finais, ou, sempre que necessário, facilitar o transporte rodoviário combinado (ver pontos 78 a 83);
- c) no cômputo geral, os projetos de infraestruturas ferroviárias examinados obtiveram os resultados previstos, mas, globalmente, ainda não se traduziram num aumento do desempenho do transporte ferroviário de mercadorias em termos de toneladas de mercadorias transportadas por via ferroviária (ver pontos 84 a 89);
- d) no sentido de prestar um serviço de boa qualidade às empresas ferroviárias e, de forma mais global, aos carregadores, a rede ferroviária deve ser objeto de uma manutenção regular. O fecho e a deficiente manutenção de partes da rede ferroviária — por norma, vias mais frequentemente utilizadas por comboios de mercadorias — repercutem-se no desempenho da restante rede ferroviária (incluindo em troços que poderiam ter tirado partido das verbas da UE), já que dificultam o transporte de mercadorias por via ferroviária tão próximo quanto possível entre o seu ponto de produção e o ponto em que são requisitadas (ver pontos 90 a 93).

### 100

O Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros utilizem melhor os fundos da UE disponíveis.

#### **Recomendação 6 — Abordagem coerente entre os objetivos políticos e a afetação de fundos**

---

- a) A Comissão e os Estados-Membros devem afetar os fundos da UE disponíveis para as infraestruturas de transporte de uma forma consonante com os objetivos da política de transportes da UE, promovendo um sistema de transporte ferroviário de mercadorias sustentável, competitivo e eficiente. Concretamente, os fundos da UE devem incidir prioritariamente nos pontos de estrangulamento e nas ligações em falta, designadamente ligações ferroviárias aos portos e às regiões transfronteiriças, bem como noutras medidas capazes de produzir um forte impacto na competitividade do transporte ferroviário de mercadorias, nomeadamente a renovação das infraestruturas dos aparelhos de via e equipamentos na última etapa.
- b) A Comissão deve, portanto, acompanhar os montantes de financiamento efetivamente investidos nos projetos de tráfego ferroviário de mercadorias (ou em projetos com uma vertente relativa ao tráfego ferroviário de mercadorias).

#### **Recomendação 7 — Seleção, planeamento e gestão dos projetos**

---

- a) Os Estados-Membros devem, em conjunto com a Comissão, melhorar a coordenação dos investimentos ferroviários, com vista a maximizar a sua eficácia e a evitar um desenvolvimento parcelar da rede ferroviária. Neste contexto, deve ser dada prioridade ao financiamento dos investimentos nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias.
- b) A Comissão e os Estados-Membros devem avaliar a capacidade dos projetos para aumentar o desempenho e a sustentabilidade do transporte ferroviário de mercadorias. As candidaturas de projeto devem incluir sistematicamente objetivos quantitativos relativamente ao tráfego de mercadorias (por exemplo, o volume a transportar, o número de comboios de mercadorias, a velocidade comercial média dos comboios de mercadorias e a sua correlação com o aumento da velocidade máxima de projeto, etc.).

### Recomendação 8 — Manutenção da rede ferroviária

---

Os Estados-Membros devem, no âmbito dos programas de atividades e das estratégias indicativas de desenvolvimento da infraestrutura estabelecidos pelos gestores das infraestruturas, assegurar uma manutenção adequada da rede ferroviária (incluindo os equipamentos na última etapa), especialmente nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias. A Comissão deve verificar se os Estados-Membros executam essas estratégias.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Henri GRETHEN, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 24 de fevereiro de 2016.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Atos legislativos aplicáveis aos pacotes ferroviários

Pacote ferroviário	Atos legislativos
<b>Primeiro pacote ferroviário</b> (adotado em fevereiro de 2001)	Diretiva 2001/12/CE, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários Diretiva 2001/13/CE, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário Diretiva 2001/14/CE, de 26 de fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança
<b>Segundo pacote ferroviário</b> (adotado em abril de 2004)	Diretiva 2004/49/CE, de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos de ferro da Comunidade, e que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Diretiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança Diretiva 2004/50/CE, de 29 de abril de 2004, que altera a Diretiva 96/48/CE do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade e a Diretiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional Diretiva 2004/51/CE, de 29 de abril de 2004, que altera a Diretiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia
<b>Terceiro pacote ferroviário</b> (adotado em outubro de 2007)	Diretiva 2007/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que altera a Diretiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários e a Diretiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária e à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária Diretiva 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 Regulamento (CE) n.º 1370/2007, 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 Regulamento (CE) n.º 1371/2007, de 23 de outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários Regulamento (CE) n.º 1372/2007, de 23 de outubro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho relativo à organização de um inquérito por amostragem às forças de trabalho na Comunidade
<b>Reformulação do primeiro pacote ferroviário</b>	Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (reformulação)
<b>Quarto pacote ferroviário</b>	A proposta da Comissão de janeiro de 2013 ainda não foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Foi alcançado um acordo sobre o pilar técnico em outubro de 2015. Já o pilar relativo à governação e à abertura do mercado continua a ser debatido

### Dotações da UE ao setor ferroviário por Estado-Membro no período de 2007-2013 (em euros)

Estado-Membro	FEDER / FC (à data de 21.11.2013)	RTE-T (à data de 1.12.2013)	Total 2007-2013
Bélgica	0	38 368 723	38 368 723
Bulgária	312 000 000	1 550 000	313 550 000
República Checa	2 757 734 752	75 418 778	2 833 153 530
Dinamarca	0	102 425 000	102 425 000
Alemanha	769 493 444	566 166 086	1 335 659 530
Estónia	185 307 991	14 528 479	199 836 470
Irlanda	16 750 000	10 724 000	27 474 000
Grécia	761 942 391	34 258 192	796 200 583
Espanha	4 045 448 445	302 881 069	4 348 329 514
França	203 128 796	442 229 850	645 358 646
Croácia	221 634 478	0	221 634 478
Itália	2 275 968 478	250 233 670	2 526 202 148
Chipre	0	0	0
Letónia	256 300 000	17 504 744	273 804 744
Lituânia	580 370 413	61 773 402	642 143 815
Luxemburgo	0	8 335 754	8 335 754
Hungria	1 720 106 773	14 250 000	1 734 356 773
Malta	0	0	0
Países Baixos	423 500	66 411 325	66 834 825
Áustria	0	293 227 541	293 227 541
Polónia	5 557 540 807	30 377 657	5 587 918 464
Portugal	363 160 743	86 019 797	449 180 540
Roménia	1 784 367 036	0	1 784 367 036
Eslovénia	449 567 581	77 369 000	526 936 581
Eslováquia	1 093 086 960	50 425 000	1 143 511 960
Finlândia	10 198 058	81 865 000	92 063 058
Suécia	11 605 373	210 898 000	222 503 373
Reino Unido	86 863 617	75 339 333	162 202 950
Transfronteiras	79 971 793	1 496 471 548	1 576 443 341
<b>UE</b>	<b>23 542 971 429</b>	<b>4 409 051 948</b>	<b>27 952 023 377</b>

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas bases de dados da Comissão.

## Lista dos projetos examinados pelo Tribunal

Estado-Membro	Código	Título	Fonte do financiamento da UE	Contribuição da UE (em euros)	Decisão da Comissão	Taxa de cofinanciamento	Custo total (em euros)
CZ	2010CZ161PR012	Otimização da linha ferroviária entre a fronteira estatal de Horni Dvoriste e Ceske Budejovice	Fundo de Coesão	36 062 780	21.12.2011	85%	50 646 773
CZ	2008CZ161PR015	Otimização da linha Plana u M.L. – Linha Cheb (exceto estações)	Fundo de Coesão	116 710 460	13.9.2010	85%	159 695 770
CZ	2009CZ161PR010	Eletrificação do troço Zabreh-Sumperk	Fundo de Coesão	46 458 142	19.9.2011	85%	56 615 535
CZ	2008CZ161PR005	Reconstrução do nó ferroviário de Břeclav, 1.ª construção	Fundo de Coesão	70 303 930	5.12.2011	85%	98 242 674
DE	2011-DE-161PR005	Eletrificação da linha ferroviária «Reichenbach-Landesgrenze Sachsen Bayern» (módulo 1)	FEDER	25 700 000	21.2.2012	65%	60 000 000
DE	2012-DE-161PR001	Eletrificação da linha ferroviária «Reichenbach-Landesgrenze Sachsen Bayern» (módulo 2)	FEDER	22 000 000	20.7.2012	65%	56 000 000
DE	2009-DE-161PR010	Modernização da linha ferroviária «Rostock-Berlim» (módulo 1)	FEDER	39 800 000	19.4.2011	65%	60 800 000
DE	2012-DE-161PR006	Modernização da linha ferroviária «Rostock-Berlim» (módulo 2)	FEDER	39 800 000	5.2.2013	65%	60 800 000
DE	2007-DE-01050-P	Nova linha ferroviária «Erfurt-Leipzig/Halle», troço «Erfurt-Halle»	RTE-T	48 850 000	5.12.2008	6,42%	762 000 000
ES	2008ES161PR001	Linha de Alta Velocidade Madrid-León-Astúrias. Secção: variante de Pajares. Subsecção: La Robla-Túneles de Pajares y Túneles de Pajares-Sotiello-Campomanes-Pola de Lena (fase I)»	Fundo de Coesão	253 953 331	27.10.2009	80%	377 547 173
ES	2009ES162PR012	«L.A.V. Madrid-Castilla La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Secção: Elche-Murcia Plataforma (fase I)»	FEDER	131 300 576	8.4.2010	80%	203 125 891
ES	2008-ES-92512-P	Modernização da linha entre Barcelona e França e acesso ao funcionamento de uma bitola internacional	RTE-T	6 150 000	4.5.2009	9,99%	61 542 534
ES	2009-ES-92516-P	Linha ferroviária de alta velocidade «Paris-Madrid»: troço «Mondragón-Elorrio»	RTE-T	5 225 400	6.9.2010	10%	52 254 000

Estado-Membro	Código	Título	Fonte do financiamento da UE	Contribuição da UE (em euros)	Decisão da Comissão	Taxa de cofinanciamento	Custo total (em euros)
FR e ES	2007-EU-03110-P	Obras de construção de um troço ferroviário de alta velocidade entre Perpignan e Figueras	RTE-T	69 750 000	3.12.2008	25%	279 000 000
PL	2011PL1661PR001	Modernização da linha ferroviária «E30/C-E30 Cracóvia-Rzeszów» (fase III)	Fundo de Coesão	559 949 536	19.11.2012	85%	989 501 956
PL	2013PL161PR017	Modernização da linha ferroviária «E 75 Rail Baltica, Varsóvia-Białystok-fronteira lituana», fase I, troço «Varsóvia Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne)»	Fundo de Coesão	220 382 666	26.11.2013	85%	444 209 017
PL	2012PL161PR058	Modernização da linha ferroviária «E 20/C-E 20», troço «Siedlce-Terespol» (fase II)	Fundo de Coesão	106 688 713	27.9.2013	85%	162 833 314
PL	2010PL161PR005	Modernização da linha ferroviária «E 65/C-E 65 Varsóvia-Gdansk», troço «LCS Ciechanów»	Fundo de Coesão	207 251 518	24.3.2011	85%	367 901 203

Nota: nos casos da República Checa e da Polónia, os montantes em euros foram determinados com base nas informações constantes das bases de dados da Comissão ou na última taxa de câmbio disponível.

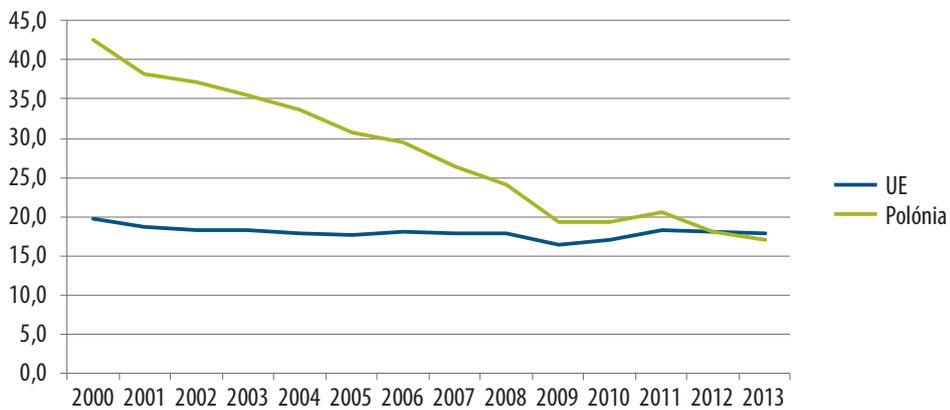
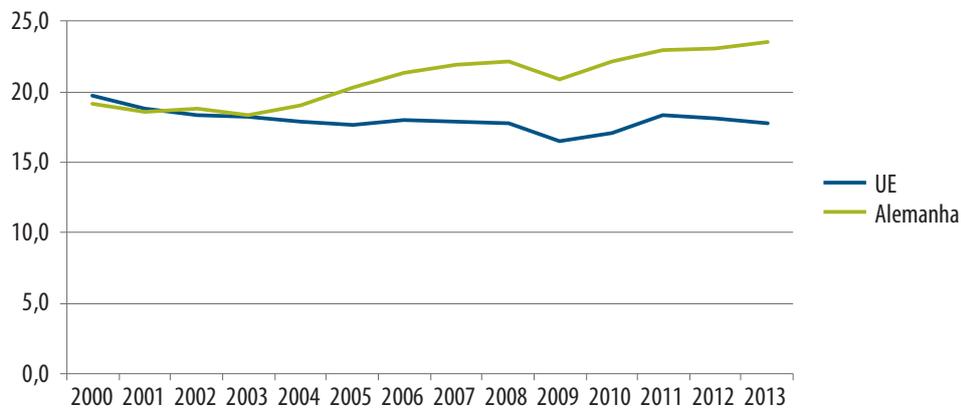
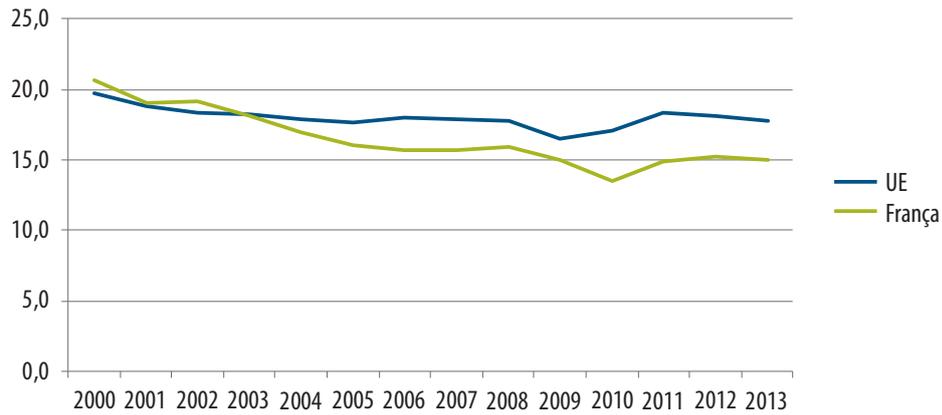
### Quota do transporte ferroviário de mercadorias no transporte terrestre de mercadorias global

ZONA GEOGRÁFICA/ PERÍODO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE	19,7	18,8	18,3	18,2	17,9	17,7	18	17,9	17,8	16,5	17,1	18,3	18,1	17,8
Bélgica	11,6	10,4	10,7	11	12	13,4	15,4	15,3	15,9	12,8	14,5	15,2	15	15,1
Bulgária	45,2	36,7	33,1	34,3	29,2	25,4	27,1	25,1	20,5	11,9	10,7	11,4	8,9	9,1
República Checa	31,9	30,1	26,6	25,4	24,7	25,5	23,8	25,3	23,3	22,1	21	20,7	21,8	20,3
Dinamarca	7,9	8,2	7,9	7,9	9,1	7,8	8,2	7,8	8,7	9,2	13	14	12	13,2
Alemanha	19,2	18,6	18,8	18,4	19	20,3	21,4	21,9	22,2	20,9	22,2	23	23,1	23,5
Estónia	62,7	68,8	69,7	70,9	67,3	64,6	65,3	56,8	44,7	52,7	54,2	51,5	47	44,1
Irlanda	3,8	4	2,9	2,5	2,3	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	1	0,9	1,1
Grécia	2,1	1,9	1,6	2,3	1,6	2,5	1,9	2,9	2,7	1,9	2	1,7	1,3	1,2
Espanha	7,2	6,8	5,9	5,7	5,3	4,7	4,6	4,2	4,3	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6
França	20,6	19	19,1	18,1	17	16	15,7	15,7	15,9	15	13,5	14,9	15,2	15
Croácia	ND	21,2	21,1	21,5	20,4	23,1	24,3	25,2	21,8	20,6	21,2	20,2	19,8	17,4
Itália	11	10,6	9,6	10,4	10,1	9,7	11,4	12,3	11,7	9,6	9,6	12,2	14	13
Letónia	73,5	72,6	70,8	72,5	71,6	70,2	61	58,1	61,3	69,8	61,9	63,8	64,2	60,4
Lituânia	53,4	48,3	47,7	50	48,7	43,9	41,6	41,5	41,9	40,1	40,9	41,2	37,7	33,6
Luxemburgo	7,9	6,5	5,6	5	5,3	4,1	4,6	5,5	2,9	2,3	3,4	3,1	2,7	2,4
Hungria	28,8	28,3	28,6	27,9	28	25	23,9	20,9	20,6	17,1	19,6	20	20,5	20,5
Países Baixos	3,7	3,4	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,4	4,9	4,6	5	5,1	4,9
Áustria	30,6	29,6	29,3	28,7	31,4	32,8	33,8	34,8	37,4	36,4	39	39,9	40,8	42,1
Polónia	42,5	38,2	37,2	35,5	33,7	30,8	29,4	26,4	24	19,4	19,4	20,5	18	17
Portugal	7,6	6,7	6,9	7	5,3	5,4	5,1	5,3	6,1	5,7	6,1	6	6,8	5,9
Roménia	49,1	43,1	34,4	30,4	27,8	21,7	19,4	18,9	19	19,4	23,5	28	24,2	21,9
Eslovénia	28,1	27	30	30	25,9	22,7	21,8	20,8	17,8	16	17,7	18,6	17,9	19,3
Eslováquia	41,7	42,4	40,9	37,5	34,3	29,5	30,9	25,5	23,4	19,6	22	20,9	19,8	21,4
Finlândia	24	24,4	23,2	24,5	23,8	23,3	27,1	25,9	25,7	24,1	24,8	25,8	26,6	27,8
Suécia	35,3	35,7	34,4	35,5	36,1	36	35,8	36,4	35,1	36,8	39,3	38,2	39,7	38,2
Reino Unido	9,8	10,6	10,2	10,1	12,2	11,7	11,7	11,1	11,6	12,1	11,2	12	11,9	13,2

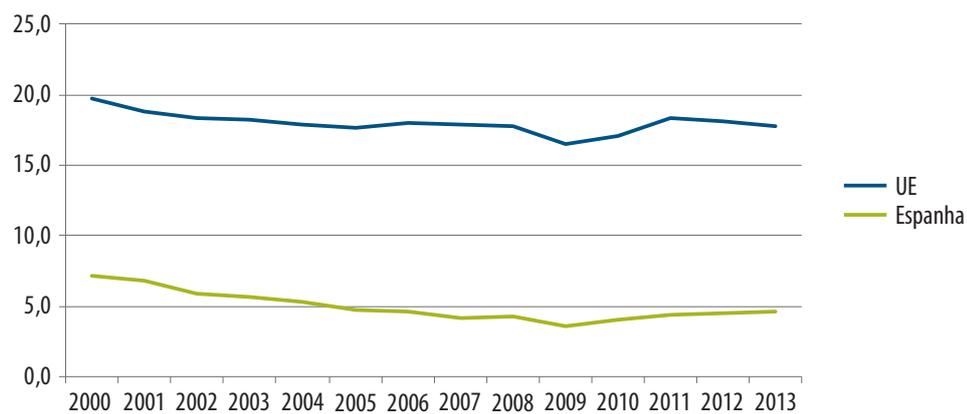
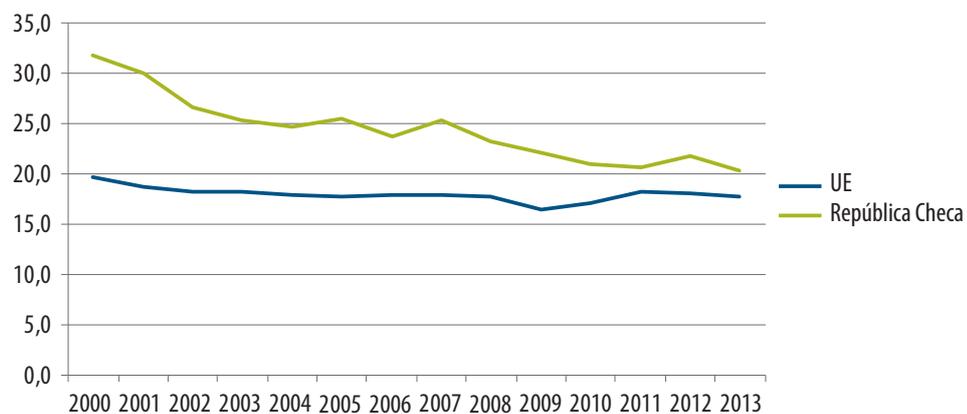
Nota: Malta e Chipre não dispõem de redes ferroviárias.

Fonte: Eurostat.

**Quota modal do transporte ferroviário de mercadorias (tráfego terrestre de mercadorias) nos cinco Estados-Membros visitados (2000 a 2013)**



Anexo V



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados do Eurostat.

## Estudo de caso sobre o troço transfronteiriço entre França e Espanha (corredor de transporte ferroviário de mercadorias 6 Mediterrâneo)

Dos 18 projetos selecionados pelo Tribunal para exame, dois respeitam ao corredor de transporte ferroviário de mercadorias 6, entre Barcelona (Espanha) e Perpignan (França).

Todos os anos, cerca de 90 milhões de toneladas de mercadorias atravessam a fronteira entre França e Espanha em veículos pesados de mercadorias (aproximadamente 19 000 camiões por dia), principalmente ao longo das costas oeste e leste. Anualmente, apenas 3,1 milhões de toneladas dessas mercadorias são transportadas por via ferroviária entre os Pirenéus, o que representa cerca de 3% do tráfego terrestre de mercadorias global entre os dois países<sup>1</sup>.

O principal objetivo do primeiro projeto neste corredor era adicionar um terceiro ramal a uma das vias existentes, a fim de permitir a circulação de comboios de bitola normal na linha, e assegurar que a rede ferroviária espanhola pudesse funcionar utilizando normas europeias nessa linha. O custo do projeto, que arrancou em dezembro de 2010, elevou-se a 61,5 milhões de euros, com uma contribuição de 6,1 milhões de euros da UE. No entanto, ao longo de 2011 e de 2012, o terceiro ramal instalado no âmbito do projeto não foi utilizado por mais de dois a três comboios de mercadorias por dia. Desde a abertura de uma nova linha de alta velocidade em janeiro de 2013, com um percurso semelhante, o terceiro ramal não mais voltou a ser utilizado por um comboio de mercadorias ou de passageiros.

O segundo projeto diz respeito ao novo troço ferroviário internacional Perpignan-Figueras entre França e Espanha. As metas quantitativas relativas ao número de comboios de mercadorias e à tonelagem de mercadorias a transportar neste troço uma vez concluído o projeto estão longe de ser concretizadas. O custo total do projeto selecionado nesta linha ascendeu a 279 milhões de euros, com uma contribuição da UE de quase 70 milhões de euros. Nos três primeiros anos de funcionamento (2011 a 2013), o número anual de comboios de mercadorias foi de 357, 636 e 931, respetivamente, comparativamente a uma meta de 8 665 comboios de mercadorias estipulada para o primeiro ano de funcionamento (ou seja, em 2009) e a uma meta de 19 759 comboios de mercadorias em 2019. Na prática, estes valores significam que, em média, utilizaram a linha menos de quatro comboios de mercadorias por dia.

<sup>1</sup> Comissão Europeia, *EU transport in figures — Statistical Pocketbook* (transporte na UE em números — brochura estatística), 2014, e «Observatorio hispano-francés del tráfico en los Pirineos».



Fotografia 3 — Troço internacional Perpignan-Figueras: elevado potencial mas tráfego escasso

A análise do Tribunal demonstra que a falta de competitividade neste troço e o seu conseqüente desempenho insuficiente se deveram essencialmente a problemas com a coordenação dos investimentos em ambos os lados da fronteira. Em França, o eixo Perpignan-Montpellier está congestionado, não está equipado com o ERTMS e está sujeito a restrições em muitos parâmetros técnicos, incluindo diversas passagens de nível ao longo de um troço de 150 km. A renovação da linha, que não constitui uma prioridade para o país, não deverá ter início antes de 2030. Em Espanha, no troço Barcelona-Figueras, ainda não estão ligados à rede ferroviária de bitola normal vários portos e fábricas que constituem importantes pontos de origem e destino do tráfego de mercadorias. Além disso, o comprimento dos comboios de mercadorias está limitado a aproximadamente 500 metros, em vez da norma europeia de 740 metros, e a circulação dos comboios de mercadorias é frequentemente interrompida para deixar passar comboios de passageiros. Fica assim ilustrado que as autoridades nacionais pertinentes ainda não têm plenamente em conta o conceito do corredor de transporte ferroviário de mercadorias.

## Síntese

### VIII

A Comissão considera que o desempenho dos programas da UE deve ser avaliado em função de cenários de base. O livro branco de 2001 identificou como cenário de base o risco de um monopólio virtual do transporte de mercadorias pelos transportes rodoviários se não forem tomadas medidas ao nível da UE no futuro.

Neste contexto, a Comissão considera que a relativa estabilidade da quota modal do transporte ferroviário de mercadorias representa um sucesso moderado, especialmente tomando em consideração a reestruturação das economias dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, o que resulta na diminuição da quota da maioria dos setores tradicionais orientados para toneladas-quilómetros. Além disso, a Comissão está confiante de que, com as ações recentemente empreendidas, a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias aumentará nos anos vindouros.

Os problemas identificados e descritos pelo Tribunal no presente relatório devem-se, em parte, ao facto de que a concorrência não se baseia em condições equitativas (internalização dos custos externos). Além disso, é possível avaliar os efeitos da política a médio-longo prazo; deste modo, será necessário mais tempo.

### IX

A Comissão gostaria de sublinhar que os projetos examinados pela presente auditoria revelaram ganhos de tempo significativos.

### X

A Comissão gostaria de destacar que os investimentos significativos nas ferrovias contribuíram para reduzir a diminuição da quota de mercado do transporte ferroviário.

### XI

A Comissão está confiante de que a plena aplicação da Diretiva 2012/34/UE e a adoção do quarto pacote ferroviário proposto pela Comissão contribuirão para a consecução do objetivo do espaço ferroviário europeu único.

### XII

A Comissão está consciente dos problemas encontrados pelos operadores de transporte de mercadorias no que se refere aos procedimentos de gestão do tráfego e encontra-se em processo de avaliação de possíveis soluções para enfrentar estes problemas.

### XIV

O financiamento de coesão não se destina especificamente ao tráfego ferroviário de mercadorias como tal e pode englobar todos os diferentes modos de transporte com vista à redução das disparidades regionais. Em alguns Estados-Membros nos quais existe uma combinação de regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas (como na Alemanha), o FEDER e o Fundo de Coesão podem incidir sobre regiões que não constituem as zonas com corredores prioritários de transporte ferroviário de mercadorias.

Além disso, a Comissão considera que foram envidados esforços importantes para reforçar investimentos muito necessários no transporte ferroviário, por exemplo, através dos projetos da RTE-T.

### XV

A Comissão recorda que a manutenção constitui uma competência nacional e não é elegível para financiamento da UE.

Todavia, a necessidade de manutenção é tomada em consideração para efeitos de financiamento, do seguinte modo:

- Durante o período de 2007-2013, os custos de manutenção foram tomados em consideração e incluídos nas ACB, bem como nos estudos de viabilidade para o cálculo do défice de financiamento.
- No respeitante aos FEEI, no âmbito do período de programação de 2014-2020, a manutenção é normalmente incluída nos programas como uma condição nas candidaturas de projetos importantes.

Este problema também é abordado no artigo 8.º da Diretiva 2012/34/UE (Reformulação).

### XVI

A Comissão concorda que a melhoria do desempenho do transporte ferroviário é essencial no apoio ao transporte ferroviário de mercadorias. Consequentemente, iniciou o processo, tanto com os gestores das infraestruturas (através da plataforma para os gestores de infraestruturas ferroviárias na Europa — PRIME) como com empresas ferroviárias (mediante o Diálogo EF), com vista ao desenvolvimento de indicadores-chave do desempenho com o objetivo de melhorar a eficiência do setor e a orientação do mesmo para o cliente. Além disso, o desempenho é acompanhado a nível dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias e dos corredores da rede principal da RTE-T.

### XVII

Em termos da coerência entre os objetivos políticos e a afetação de fundos, a Comissão gostaria de destacar que as metodologias utilizadas visam garantir que se verifica uma forte ênfase nos objetivos principais, tais como a conclusão dos corredores da RTE-T e, portanto, a conclusão bem-sucedida dos corredores de valor acrescentado europeu.

A Comissão salienta que aplica considerações económicas e metodologias rigorosas em matéria de custos-benefícios aquando da avaliação dos projetos. Existem procedimentos de avaliação de projetos estabelecidos para a seleção de projetos de qualidade.

## Âmbito e método da auditoria

### 17

A Comissão considera que a maioria destes obstáculos já foi abordada no âmbito do quarto pacote ferroviário. Além disso, já foram resolvidos nas Orientações revistas para a RTE-T e no novo instrumento de financiamento do MIE.

## Observações

### 19

A Comissão considera que o desempenho dos programas da UE deve ser avaliado em função de cenários de base. O livro branco de 2001 identificou como cenário de base o risco de um monopólio virtual do transporte de mercadorias pelos transportes rodoviários se não forem tomadas medidas ao nível da UE no futuro.

Neste contexto, a Comissão considera que a relativa estabilidade da quota modal do transporte ferroviário de mercadorias representa um sucesso moderado, tomando especialmente em consideração a reestruturação das economias dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, o que resulta na diminuição da quota da maioria dos setores tradicionais orientados para toneladas-quilómetros. Além disso, a Comissão está confiante de que, com as ações recentemente empreendidas, a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias aumentará nos anos vindouros.

### 20

A Comissão considera que a nova regulamentação da UE, tal como as Orientações revista para a RTE-T e o novo instrumento de financiamento do MIE, contribuirá para inverter a tendência e trabalhará para a concretização do objetivo constante do livro branco de 2011 da Comissão.

### 22

Na comparação dos mercados ferroviários de países como os Estados Unidos, a Austrália, a China, a Índia e a África do Sul com a UE, também é necessário tomar em consideração diferenças importantes relativas ao quadro jurídico e às condições técnicas, que afetam o desenvolvimento dos respetivos mercados ferroviários.

### 26

Instauraram-se processos por infração contra a Polónia e a República Checa relativamente à transposição incompleta/incorrecta das Diretivas 2001/14/CE e 91/440/CEE; o Tribunal de Justiça da União Europeia proferiu respetivamente os seus acórdãos em maio e julho de 2013 (processos C-512/10 e C-545/10). Desde então, ambos os Estados-Membros tomaram medidas para garantir a conformidade com a legislação da UE, designadamente no que diz respeito ao cálculo das taxas de acesso às infraestruturas. Prevê-se que estas medidas conduzam a uma redução do nível das taxas de acesso nos Estados-Membros em apreço.

As infraestruturas ferroviárias (e as infraestruturas em geral) na República Checa e na Polónia têm sido prejudicadas por quase cinco décadas de manutenção insuficiente e negligência. A Comissão está confiante de que os investimentos efetuados nestes Estados-Membros produzirão resultados nos anos vindouros.

### 28

A Comissão gostaria de sublinhar que os projetos examinados pela presente auditoria revelaram ganhos de tempo significativos (caixa 9).

### 32

Uma vez que o prazo para a transposição da diretiva por parte dos Estados-Membros terminou em junho de 2015, a Comissão está confiante de que a plena aplicação da diretiva contribuirá para a consecução do objetivo do espaço ferroviário europeu único.

### 36

A Comissão está confiante de que a plena aplicação da Diretiva 2012/34/UE e a adoção do quarto pacote ferroviário proposto pela Comissão contribuirão para a consecução do objetivo do espaço ferroviário europeu único.

### 40 a)

A Comissão salienta que o prazo para a transposição do artigo 13.º da Diretiva 2012/34/UE, que introduziu um conjunto abrangente de novas regras para enfrentar as dificuldades no acesso aos terminais e a outras instalações de serviço, só terminou em junho de 2015.

### 42

A Comissão abordou esta questão através da Diretiva 2012/34/UE e do quarto pacote ferroviário.

O artigo 56.º da Diretiva 2012/34/UE alargou consideravelmente as competências das entidades reguladoras; a data de transposição foi apenas em junho de 2015.

No contexto das negociações sobre o quarto pacote ferroviário, encontra-se em discussão um maior reforço das entidades reguladoras, nomeadamente o alargamento das suas competências.

### 45

A Comissão está consciente dos problemas encontrados pelos operadores de transporte de mercadorias no que se refere ao procedimento de calendarização anual das ferrovias e encontra-se em processo de avaliação de possíveis soluções para enfrentar estes problemas. Contudo, é necessário recordar que este processo, consagrado na Diretiva 2012/34/UE, visa garantir um tratamento equilibrado dos operadores de transporte de passageiros e de mercadorias, bem como dos operadores históricos e dos novos operadores. Um prazo anual para a apresentação dos pedidos de atribuição de um canal horário facilita a coordenação dos pedidos incompatíveis e garante o tratamento justo e equitativo de todos os requerentes.

### 55

A Comissão considera que, embora seja previsível que determinadas medidas, como a harmonização das normas de funcionamento, tenham um impacto positivo mais rapidamente, outras medidas, nomeadamente aquelas associadas à melhoria das infraestruturas, terão impacto a médio-longo prazo.

Muitas vezes, a estrutura de governação estabelecida nos corredores funciona e permitiu identificar problemas específicos que dificultam o tráfego ferroviário de mercadorias, designadamente o tráfego transfronteiriço, e reunir todos os intervenientes relevantes com vista à sua resolução.

### 56

A Comissão salienta que se registaram progressos em alguns domínios, mesmo no que se refere à harmonização entre os diferentes corredores de transporte ferroviário de mercadorias (por exemplo, um quadro comum para a atribuição de canais horários para os nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias no calendário de 2016).

Em alguns domínios, os esforços envidados para a harmonização dos processos avançam através de projetos da RailNetEurope.

A Comissão reconhece a necessidade de harmonização adicional neste domínio para que os corredores de transporte ferroviário de mercadorias consigam produzir todos os seus benefícios no sentido do desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias.

### 57

A Comissão considera que a situação específica de cada região da Europa (por exemplo, situação económica, presença em grandes portos, base industrial, qualidade da infraestrutura já existente, da infraestrutura na última etapa) e os modelos de negócio distintos nos diferentes Estados-Membros também devem, por exemplo, ser tomados em consideração.

### 62 a)

No que se refere ao ERTMS, a Comissão nomeou um coordenador europeu para a implantação do ERTMS que se encontra atualmente a instaurar o seu programa Breakthrough para o ERTMS. Este programa é constituído por cinco objetivos que devem ser atingidos até ao final de 2016. Subsequentemente, o coordenador apresentará uma proposta de plano de intervenção do ERTMS para nove corredores da rede principal com vista a revogar o plano de intervenção atual para seis corredores ERTMS. Os Estados-Membros devem garantir que grande parte da implantação do ERTMS nos corredores se encontra finalizada até 2027, através das oportunidades financeiras proporcionadas pelo período de programação atual (2014-2020) e futuro (2020-2027).

O coordenador decidiu o que será implementado até 2020. Estes dados traduzir-se-ão em diferentes atividades que convergem num único plano de intervenção coerente dos pontos de vista técnico e de implantação.

### 64

Os gestores de infraestruturas devem disponibilizar regimes de melhoria do desempenho com vista à redução das perturbações e dos atrasos como parte dos seus regimes de tarifação em conformidade com o artigo 35.º e o anexo VI da Diretiva 2012/34/UE. Além disso, os contratos entre os gestores de infraestruturas e os Estados, que determinam o nível de compensação pública concedida aos gestores de infraestruturas, devem especificar objetivos de desempenho direcionados para os utilizadores sob a forma de indicadores e critérios de qualidade, tal como especificado no artigo 30.º e no anexo V da Diretiva 2012/34/UE. Estes objetivos de desempenho exercem pressão sobre os gestores de infraestruturas de modo a garantir o nível de desempenho acordado, uma vez que o incumprimento pode resultar numa compensação inferior ou noutra forma de sanção.

Além disso, a Comissão encontra-se a trabalhar com os gestores de infraestruturas no âmbito do PRIME em matéria de avaliação comparativa do melhor desempenho.

### 66 b)

Os indicadores-chave de desempenho (ICD) para o processo de atribuição foram harmonizados no quadro comum de atribuição de canais horários aplicável aos nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias, acordado em outubro de 2015. Os ICD relativos às operações e ao desenvolvimento do mercado encontram-se em processo de harmonização através de um projeto da RailNetEurope.

### 67

A Comissão encontra-se a trabalhar estreitamente com o Eurostat para produzir os indicadores necessários para acompanhar os objetivos do livro branco. Porém, a atualidade e a qualidade dos indicadores variarão em função da disponibilidade dos dados dos Estados-Membros.

### Resposta comum da Comissão aos pontos 74 e 75

Os objetivos da política de coesão no domínio do transporte consistem no desenvolvimento de um sistema de transporte sustentável, multimodal, contínuo e fiável. Consequentemente, o financiamento de coesão não se destina especificamente ao transporte ferroviário de mercadorias como tal e pode englobar todos os diferentes modos de transporte com vista à redução das disparidades regionais. Em alguns Estados-Membros nos quais existe uma combinação de regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas (como na Alemanha), o FEDER e o Fundo de Coesão podem incidir sobre regiões que não constituem as zonas com corredores prioritários de transporte ferroviário de mercadorias.

Além disso, a Comissão considera que foram envidados esforços importantes para orientar investimentos muito necessários no transporte ferroviário, por exemplo, através dos projetos da RTE-T.

### 77

É necessário salientar que 11,3 milhões de euros foram transferidos do Fundo de Coesão para o Mecanismo Interligar a Europa, os quais devem ser utilizados em conformidade com os objetivos do Regulamento MIE, isto é, na maior parte dos casos nos projetos ferroviários situados nos corredores da rede principal da RTE-T; a aprovação de cada projeto individual apresentado pelas autoridades dos Estados-Membros é da responsabilidade da Comissão. Aqui, as taxas de cofinanciamento são as aplicáveis no caso dos Fundos de Coesão, isto é, até 85 % no que se refere a projetos de infraestruturas ferroviárias. O MIE favorece os projetos ferroviários, já que apenas 10 % das respetivas dotações nacionais da parte de coesão do MIE podem ser utilizados para projetos rodoviários e estes podem ser cofinanciados apenas se implicarem um troço transfronteiriço.

A existência de um plano global de transportes, com uma reserva de projetos consolidada, constitui uma condição *ex-ante* para a receção de apoio dos FEEI no período de 2014-2020. Embora um objetivo global do plano deva ser a catalisação da transição para um sistema de transporte mais sustentável, é possível que – dadas as infraestruturas já implantadas e as necessidades identificadas – o setor rodoviário necessite do maior esforço de investimento.

Para o período de 2014-2020, o planeamento das dotações foi efetuado com vista a permitir a complementaridade entre os FEEI e o MIE, em vez da mera comparação de percentagens. A este respeito, foi afetado um valor adicional de 1,1 mil milhões de euros na República Checa e 3,5 mil milhões de euros na Polónia quase exclusivamente ao transporte ferroviário através do MIE. Este facto altera significativamente a comparação: cerca de 2,8 mil milhões de euros para a República Checa e 10,2 mil milhões de EUR para a Polónia foram afetados ao transporte ferroviário.

Além disso, a Comissão considera que a análise deve tomar em consideração todos os modos de transporte. Por exemplo, na Polónia, para o período de 2014-2020, foram afetados mais fundos aos modos de transporte sustentáveis em comparação com o transporte rodoviário.

### 79

Muitos dos investimentos efetuados para o transporte ferroviário beneficiaram significativamente de operações paralelas de transporte de passageiros e mercadorias nos Estados-Membros examinados.

A Comissão gostaria de salientar que, no âmbito do programa RTE-T, orientaram-se fundos, em especial, para projetos ferroviários e troços ferroviários transfronteiriços. Dos 30 projetos prioritários (PP), 22 diziam respeito a troços ferroviários transfronteiriços e os PP5 e PP16 incidiam especificamente sobre linhas ferroviárias de transporte de mercadorias. O financiamento ao abrigo do programa RTE-T centrou-se no PP<sup>1</sup>.

De acordo com a decisão do Conselho de 6 de outubro de 2006 relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão (2006/702/CE), a Comissão não favoreceu os modos de transporte de mercadorias em detrimento dos de passageiros.

### Caixa 8 — Exemplo de prioridade concedida às linhas de alta velocidade: Espanha — 2007-2013

Embora os investimentos ferroviários em Espanha no período de 2007-2013 se tenham dedicado principalmente ao tráfego de passageiros, no período de 2014-2020, deu-se ênfase à intermodalidade, à interoperabilidade e, em especial, ao transporte de mercadorias (ver o Acordo de Parceria de Espanha, pp. 145-148). Em geral, apenas os projetos com o potencial de impacto mais elevado sobre o crescimento e o emprego serão considerados para efeitos de cofinanciamento.

As linhas ferroviárias de transporte de mercadorias nos corredores principais da RTE-T com ligações internacionais (ou seja, os corredores Mediterrâneo e Atlântico) serão apoiadas em todos os tipos de regiões, uma vez que o impacto socioeconómico e a taxa interna de rentabilidade previstos destes projetos são considerados muito elevados, incluindo as repercussões.

Nas regiões menos desenvolvidas e em transição, ou seja, Estremadura, Andaluzia, Castela-Mancha e Múrcia), alguns troços das linhas de alta velocidade serão financiados desde que pertençam a redes da RTE-T. A maioria destas linhas destinar-se-á a tráfego misto (de passageiros e mercadorias).

### 80

Ver a resposta da Comissão aos pontos 74 e 75.

### 83

A Comissão acompanha os investimentos globais na infraestrutura ferroviária, uma vez que a maioria das linhas é de utilização mista e é difícil separar o acompanhamento em termos monetários dos componentes de passageiros e de mercadorias de cada investimento.

À luz das novas orientações RTE-T e do Regulamento MIE, a Comissão tem como objetivo a racionalização do acompanhamento e da coordenação global dos projetos no âmbito dos corredores da RTE-T.

### 86

A Comissão considera que os projetos devem ser avaliados com base nos seus próprios méritos a partir de uma análise da relação custos-benefícios. Aumentar o volume de mercadorias constitui um indicador que não depende apenas do tipo de investimentos, mas também de outros fatores macroeconómicos. Não alcançar este resultado não pode ser considerado apenas uma consequência dos investimentos efetuados. Além disso, também existem outros benefícios para além dos ganhos de tempo, tais como o aumento da segurança e do cumprimento dos requisitos regulamentares (ETI, etc.). Além disso, a Comissão gostaria de salientar que os ganhos de tempo são relativos não apenas ao transporte ferroviário de mercadorias, mas também ao tempo de viagem dos passageiros e devem ser tomados em consideração para efeitos da avaliação do desempenho de um projeto. Por último, o valor acrescentado total para o transporte de mercadorias só se concretizará após a conclusão de todo o corredor/troço.

<sup>1</sup> No caso dos cinco Estados-Membros incluídos na amostra, para apresentar alguns exemplos desta ênfase, o financiamento foi concedido aos seguintes projetos:

DÉ: Karlsruhe-Basileia com especial ênfase no tráfego de mercadorias com a construção de vias adicionais apenas para o transporte de mercadorias (PP24), Emmerich-Oberhausen, ligação principal à linha exclusiva de transporte de mercadorias de Betuwe (PP24); FR: Lyon-Torino (PP3), FR: Perpignan-Figueras (PP3), FR: Contournement Nîmes-Montpellier (PP3), ES: Évora-Mérida.

## Caixa 11 — Exemplos de atrasos na execução dos projetos: Polónia e Espanha

Em Espanha, previa-se a finalização de dois projetos (Túneles de Pajares-Sotiello e Sotiello-Campomanes) em 2011.

No que se refere a Túneles de Pajares, as condições geológicas do projeto exigiram uma alteração do projeto técnico que foi concluído em 2013, em vez de 2011.

No respeitante a Sotiello, a instabilidade do terreno exigiu obras de emergência e condicionou a execução normal das obras. O projeto ainda não foi concluído.

No que diz respeito ao desempenho do projeto e à consecução dos objetivos do projeto e do programa, em ambos os casos *supra*, os atrasos podem ser necessários para garantir a finalização bem-sucedida do projeto.

### 88

A quota do transporte ferroviário de mercadorias e a situação do mesmo encontram-se atualmente sob avaliação a nível nacional em Espanha, mas ainda não existem dados disponíveis. O setor do transporte ferroviário de mercadorias tem constituído tradicionalmente uma percentagem muito reduzida do transporte total. A inclusão do transporte de mercadorias nos projetos de transporte foi um desenvolvimento recente que pode ser observado no mais recente grande projeto<sup>2</sup> apresentado à Comissão.

### 89

No âmbito do Fundo de Coesão e do FEDER, os Estados-Membros selecionam os projetos em conformidade com o objetivo dos programas negociados com a Comissão. Além disso, o sistema de gestão e controlo desses programas deve garantir que são selecionados os projetos de valor elevado para atingir os objetivos do programa.

### 90

A Comissão recorda que a manutenção constitui uma competência nacional e não é elegível para financiamento da UE.

Todavia, a necessidade de manutenção é tomada em consideração para efeitos de financiamento, do seguinte modo:

- Durante o período de 2007-2013, os custos de manutenção foram tomados em consideração e incluídos nas ACB, bem como nos estudos de viabilidade para o cálculo do défice de financiamento.
- No respeitante aos FEEL, no âmbito do período de programação de 2014-2020, a manutenção é normalmente incluída nos programas como uma condição nas candidaturas de projetos importantes.

### 91

A Comissão encontra-se em processo de verificação destes programas de atividades e estratégias indicativas de desenvolvimento das infraestruturas exigidos nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2012/34/UE; deve tomar em consideração que só passou a ser necessário publicar as estratégias de desenvolvimento das infraestruturas a partir de dezembro de 2014.

<sup>2</sup> O projeto mais recente que inclui o transporte ferroviário de mercadorias em Espanha faz parte do corredor Madrid-fronteira portuguesa, ou seja, o corredor atlântico da RTE-T. Neste projeto, os comboios absorverão cerca de 25% do tráfego de mercadorias na região (11 milhões de toneladas por comboio, 43 milhões de toneladas por estrada). O transporte de mercadorias representa 1,06% das receitas deste corredor.

### 92

Os Estados-Membros decidem a nível nacional se os gestores de infraestruturas podem cobrar sobretaxas ou apenas os custos diretamente incorridos para o acesso à infraestrutura ferroviária. Caso um Estado-Membro permita a cobrança de sobretaxas, o gestor da infraestrutura deve tomar em consideração o princípio das «condições do mercado», consagrado no artigo 32.º da Diretiva 2012/34/UE. Esta regra visa garantir que os segmentos de mercado, cuja capacidade de pagamento é limitada (isto verifica-se muitas vezes no caso dos operadores de transporte de mercadorias), não são impedidos de prestar serviços de transporte ferroviário em consequência de custos de acesso às infraestruturas elevados.

Durante o período de programação de 2007-2013, as autoridades espanholas atribuíram prioridade às linhas de transporte de passageiros, pelo que os investimentos nas linhas de transporte de mercadorias foram reduzidos em conformidade. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 79 e à caixa 8.

## Conclusões e recomendações

### 94

A Comissão considera que o desempenho dos programas da UE deve ser avaliado em função de cenários de base. O livro branco de 2001 identificou como cenário de base o risco de um monopólio virtual do transporte de mercadorias pelos transportes rodoviários se não forem tomadas medidas ao nível da UE no futuro.

Neste contexto, a Comissão considera que a relativa estabilidade da quota modal do transporte ferroviário de mercadorias representa um sucesso moderado, especialmente tomando em consideração a reestruturação das economias dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, o que resulta na diminuição da quota da maioria dos setores tradicionais orientados para toneladas-quilómetros. Além disso, a Comissão está confiante de que, com as ações recentemente empreendidas, a quota modal do transporte ferroviário de mercadorias aumentará nos anos vindouros.

Os problemas identificados e descritos pelo Tribunal no presente relatório devem-se, em parte, ao facto de que a concorrência não se baseia em condições equitativas (internalização dos custos externos). Além disso, é possível avaliar os efeitos da política a médio-longo prazo; deste modo, será necessário mais tempo.

### 95

A Comissão concorda que estas tendências resultam em grande medida de aspetos regulamentares e de custo das empresas de transporte e dos transportadores rodoviários e que para a sua inversão, é necessário que se coloque mais ênfase nestas questões.

A Comissão chama a atenção para o facto de que as tendências na quota do transporte ferroviário nos mercados de transporte de mercadorias também decorrem da fragmentação do mercado europeu do transporte ferroviário em vários segmentos nacionais. O transporte ferroviário de mercadorias é mais eficaz para médio e longo curso o que, no caso da Europa, implica a passagem de pelo menos uma fronteira (ver ponto 4). As redes nacionais fragmentadas carecem de regras e normas comuns e interoperáveis e criam custos adicionais para os operadores, para além de na primeira/última etapa (por exemplo, modificação de locomotivas por motivos regulamentares e requisitos de formação para maquinistas).

### 96 a)

A Comissão abordou esta questão através da Diretiva 2012/34/UE (Reformulação) e do quarto pacote ferroviário.

O artigo 56.º alargou consideravelmente as competências das entidades reguladoras; a data de transposição foi apenas em junho de 2015.

O artigo 13.º introduziu melhorias significativas no quadro jurídico relativo ao acesso às instalações de serviço e aos serviços ferroviários.

No contexto das negociações sobre o quarto pacote ferroviário, encontra-se em discussão um maior reforço das entidades reguladoras, nomeadamente o alargamento das suas competências.

### 96 b)

A Comissão está consciente dos problemas encontrados pelos operadores de transporte de mercadorias no que se refere aos procedimentos de gestão do tráfego e encontra-se em processo de avaliação de possíveis soluções para enfrentar estes problemas.

Várias destas limitações técnicas e administrativas encontram-se a ser resolvidas através da legislação da UE em vigor ou a adotar (por exemplo, pilar técnico do quarto pacote ferroviário, implantação do ERTMS) e especificamente no que se refere aos corredores de transporte ferroviário de mercadorias através da criação de um determinado número de grupos de trabalho específicos.

### 96 c)

Os corredores de transporte ferroviário de mercadorias já envidam esforços para alcançar a transparência do desempenho dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias nos corredores de transporte de mercadorias. Nos termos do regulamento, definiram-se indicadores de desempenho a nível de cada corredor que são acompanhados todos os anos e os resultados são publicados.

### Recomendação 1

A Comissão, na medida em que tal lhe diz respeito, aceita a presente recomendação e tomou as medidas necessárias para a resolução da questão através da Diretiva 2012/34/UE e do quarto pacote ferroviário.

Os Estados-Membros devem agora abordá-la na:

- i) transposição da legislação, nomeadamente da Diretiva 2012/34/UE, plenamente/corretamente (o prazo para a transposição terminou em junho de 2015), e
- ii) concessão às entidades reguladoras dos recursos necessários em conformidade com os artigos 55.º, n.º 3, e 56.º, n.º 5, da Diretiva 2012/34/UE.

A Comissão acompanhará de perto a execução da diretiva.

## Recomendação 2 a)

A Comissão aceita a recomendação e já tomou medidas no sentido da resolução destas questões.

Por exemplo, no que diz respeito ao processo associado à definição de calendários de atribuição dos canais horários, a Comissão implementou um quadro regulamentar através da Diretiva 2012/34/UE que contém disposições que estipulam prazos e regras a cumprir pelos gestores das infraestruturas (designadamente os artigos 43.º e seguintes e o anexo VII). O artigo 43.º da Diretiva 2012/34/UE prevê a possibilidade de a Comissão adotar atos delegados que alteram o prazo para o processo de calendarização estabelecido no anexo VII. Dependendo do resultado de uma futura avaliação da aplicação destas disposições com base nas reações/provas do setor, a Comissão pode ponderar a alteração deste anexo.

## Recomendação 2 b)

A Comissão aceita a recomendação.

As partes interessadas assumiram a liderança na harmonização de determinados domínios (por exemplo, quadro para a atribuição dos canais horários).

Em 2016 terá lugar uma avaliação do Regulamento relativo aos corredores de transporte ferroviário de mercadorias tomando em consideração os progressos já alcançados ou em curso, e que determinará se existem domínios que necessitam de harmonização através de uma intervenção da Comissão.

## Recomendação 3 a)

A Comissão aceita a presente recomendação e considera que estas questões estão a ser tratadas através do quarto pacote ferroviário para o qual apresentou propostas legislativas em janeiro de 2013.

## Recomendação 3 b)

A Comissão aceita a recomendação e já tomou medidas no sentido da sua aplicação. No que diz respeito aos requisitos de línguas para os troços transfronteiriços, o anexo relevante da Diretiva 2007/59/CE encontra-se em processo de alteração.

A próxima avaliação da Diretiva relativa aos maquinistas em 2016 examinará se são necessárias alterações legislativas, assegurando um nível adequado de segurança.

## Recomendação 4 a)

A Comissão aceita a recomendação relativa ao acompanhamento dos progressos no sentido da consecução da meta definida no livro branco dos Transportes de 2011 e aceita parcialmente a recomendação relativa a metas intermédias.

A Comissão encontra-se a trabalhar estreitamente com o Eurostat para produzir os indicadores necessários para acompanhar os objetivos do livro branco. Porém, a atualidade e a qualidade dos indicadores variarão em função da disponibilidade dos dados dos Estados-Membros.

No caso de futuros documentos estratégicos, a Comissão concorda que, em princípio, as metas intermédias são desejáveis e ponderará a possibilidade da definição de metas intermediárias em função do âmbito de aplicação da iniciativa, da relevância e da atualidade dos indicadores.

### Recomendação 4 b)

A Comissão aceita a recomendação e considera que já se encontra parcialmente implementada.

O artigo 56.º, n.º 7, da Diretiva 2012/34/UE introduziu a nova obrigação de as entidades reguladoras consultarem os representantes dos utilizadores do mercado do transporte ferroviário de mercadorias e passageiros, pelo menos, de dois em dois anos. As conclusões destas consultas constituem dados valiosos para esta avaliação.

Além disso, efetua-se anualmente um inquérito de satisfação dos utilizadores dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, sendo os resultados publicados pelos referidos corredores.

### Recomendação 4 c)

A Comissão aceita a recomendação.

Relativamente ao RMMS, a Comissão já adotou um ato de execução (Regulamento de Execução (UE) 2015/1100 da Comissão, de 7 de julho de 2015) que obriga os Estados-Membros a cumprirem as suas obrigações de prestação de informações e, portanto, considera que já se encontra implementada.

Relativamente aos corredores ferroviários de transporte de mercadorias, a Comissão considera que se encontra parcialmente implementada. Um determinado grau de harmonização encontra-se em processo de concretização parcial através de um projeto da RailNetEurope. Através de uma avaliação do Regulamento relativo aos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, a Comissão avaliará a necessidade de harmonização adicional neste domínio, tomando em consideração o resultado do projeto RailNetEurope.

### Recomendação 5

A Comissão aceita a recomendação e concorda com o princípio da promoção de condições equitativas.

### 98

No âmbito do QFP para o período de 2014-2020, o recentemente criado instrumento MIE incide quase exclusivamente sobre projetos com um claro valor acrescentado europeu, nomeadamente projetos ferroviários transfronteiriços e a implantação do ERTMS. A incidência em troços transfronteiriços e interoperabilidade será necessariamente vantajosa para os serviços de transporte ferroviário de mercadorias, uma vez que o transporte ferroviário de mercadorias é especialmente competitivo em matéria de médio e longo curso.

A Comissão considera que foram envidados, e que continuarão a ser envidados, esforços orientados para os investimentos ferroviários, por exemplo, no caso do programa RTE-T.

### 99 a)

No que se refere aos FEEI, comparando apenas o transporte ferroviário com o rodoviário exclusivamente em três dos 28 Estados-Membros não se toma em consideração que o desenvolvimento de um sistema de transporte abrangente, sustentável, multimodal, contínuo e fiável exige investimentos em todos os modos de transporte: transporte ferroviário, rodoviário, marítimo, aviação e vias navegáveis interiores, bem como em infraestruturas multimodais.

Alcançar o equilíbrio adequado não consiste num exercício de atribuição de quotas pré-definidas do orçamento disponível a um ou outro modo de transporte. Em vez disso, a análise deve tomar em consideração as necessidades dos vários Estados-Membros e regiões em diferentes modos de transporte.

O programa RTE-T, o principal instrumento de financiamento da UE para implementar a estratégia de transporte da UE, incidiu especificamente sobre o transporte ferroviário que foi o principal beneficiário dos fundos. 56% dos fundos disponíveis foram atribuídos a projetos ferroviários reforçados com 7% adicionais utilizados na implantação do ERTMS, em comparação com apenas 4% atribuídos ao transporte rodoviário tradicional. Esta abordagem é continuada ao abrigo do recentemente criado MIE.

### 99 b)

O programa RTE-T incidiu especificamente sobre projetos ferroviários, em especial sobre troços transfronteiriços (ver ponto 77). Além disso, os projetos destinados a desenvolver linhas mistas ou de alta velocidade foram vantajosos para o transporte de mercadorias, também através da criação de capacidade adicional nas linhas convencionais e noutras linhas paralelas. Também é metodologicamente difícil separar em termos monetários os impactos dos investimentos orientados para linhas mistas efetuados no tráfego de mercadorias ou de passageiros.

Importa igualmente salientar que o Regulamento RTE-T introduziu novos instrumentos de governação para a implementação da rede principal da RTE-T (corredores da rede principal, coordenadores europeus, planos de atividades relativos aos corredores, fóruns dos corredores). Estes instrumentos ajudam a acompanhar mais adequadamente a implementação da RTE-T e a identificação de uma reserva de projetos que serve os objetivos das políticas da UE, entre os quais o desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias assume um papel central.

### 99 c)

A Comissão considera que as infraestruturas ferroviárias constituem um elemento crucial, mas devem ser acompanhadas das medidas operacionais e legislativas necessárias. O quarto pacote ferroviário produzirá resultados apenas após a sua implementação total. Além disso, as condições de mercado (crise económica) não favoreceram o desenvolvimento dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias nos últimos anos.

Ver respostas aos pontos 25 e 84.

### 99 d)

A Comissão sublinha que a manutenção constitui uma competência dos Estados-Membros e não é elegível para financiamento da UE em geral.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 88.

### 100

Os novos quadros da RTE-T e do MIE visam aproveitar da melhor forma os fundos da UE mediante a orientação para projetos com elevado valor acrescentado para a UE, tais como ligações ferroviárias transfronteiriças e a resolução de estrangulamentos, ligações ferroviárias a portos e aeroportos, em consonância com normas técnicas estabelecidas pelo Regulamento RTE-T. A Comissão negocia com os Estados-Membros os programas operacionais no âmbito do FEDER e do FC para alcançar o principal objetivo da política de coesão, isto é, a coesão entre as regiões mais desenvolvidas e as regiões menos desenvolvidas. A Comissão considera que a regulamentação para o período de 2014-2020 facilita ainda mais este processo mediante a determinação de condições *ex ante* e de um quadro de desempenho.

### Recomendação 6 a)

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la. Nos novos regulamentos relativos ao quadro da política de coesão de 2014-2020, a Comissão introduziu uma condição *ex ante* para garantir as condições necessárias para um apoio eficaz. Estas incluem um plano estratégico a longo prazo que deve ser estabelecido previamente a qualquer decisão em matéria de financiamento.

A Comissão concorda que o planeamento das infraestruturas ferroviárias deve ser realizado no contexto do planeamento geral das redes de transportes. Isto é evidenciado no artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes. Entre os objetivos da rede transeuropeia inclui-se «a interligação e a interoperabilidade das redes de transportes nacionais», a «integração e interligação otimizadas de todos os modos de transporte» e «a utilização eficiente das infraestruturas».

Nesse contexto, a Comissão considera que um desempenho ótimo exige também um planeamento estratégico de longo prazo a nível nacional e que os efeitos transfronteiras devem ser tidos em conta.

O financiamento do MIE centrar-se-á em projetos com um elevado valor acrescentado para a UE. Os fundos afetados aos projetos da RTE-T ao abrigo do recentemente criado MIE encontrar-se-ão disponíveis apenas para projetos que cumpram o Regulamento RTE-T, ou seja, que permitam uma velocidade de 100 km/h, 22,5 t de carga por eixo e comboios de 740 m de comprimento. O resultado consistirá na melhoria das condições das operações de transporte ferroviário de mercadorias. Além disso, o MIE incidirá sobre o acesso aos geradores de transporte de mercadorias com vista ao desenvolvimento da intermodalidade, designadamente das ligações ferroviárias aos portos. Também existe uma prioridade específica orientada para as plataformas multimodais (terminais rodoferroviários). A Comissão certificar-se-á de que satisfaz do modo mais adequado as necessidades da rede ferroviária europeia.

### Recomendação 6 b)

A Comissão aceita a recomendação e considera que já se encontra parcialmente implementada.

A Comissão já acompanha os montantes de financiamento da UE investidos nos projetos de tráfego ferroviário de mercadorias no contexto da implementação do MIE.

Tomando em consideração a utilização mista da maioria das linhas, a Comissão acompanhará os montantes de fundos utilizados em projetos não orientados apenas para o tráfego de passageiros (linhas de alta velocidade).

### Recomendação 7 a)

A Comissão aceita a recomendação e considera que já se encontra parcialmente implementada.

Os corredores de transporte ferroviário de mercadorias/RTE-T, as Orientações RTE-T, troços pré-identificados e prioridades no Regulamento MIE, ETI, bem como a condição *ex ante* n.º 7.2 estabelecem um quadro para o plano global de transportes que facilita o processo de desenvolvimento de corredores de transporte ferroviário de forma não fragmentada.

O recentemente criado MIE incide em especial sobre os corredores da rede principal. A maximização dos efeitos das ações realizadas a nível nacional e da UE constitui o espírito do novo Regulamento RTE-T. O que precede é subjacente à estratégia de financiamento do MIE. O Regulamento RTE-T prevê a criação de uma rede a nível da UE. A nova legislação reforçou o mandato dos coordenadores europeus cujas funções incluem, entre outras, facilitar a implementação coordenada dos corredores multimodais da rede principal. Tal permitirá explorar potenciais sinergias e complementaridades entre as medidas tomadas a nível nacional e no âmbito de diferentes programas. Considera-se que esta abordagem minimiza o risco de um conjunto heterogéneo de projetos resultar no desenvolvimento de uma rede fragmentada.

### Recomendação 7 b)

A Comissão aceita a recomendação e, na medida em que esta lhe diz respeito, considera que se encontra implementada com a existência do quadro da análise custos-benefícios (ACB).

A ACB constitui um elemento necessário de todos os pedidos de financiamento do MIE. A ACB utiliza previsões de tráfego para quantificar as vantagens financeiras e económicas de um determinado projeto, que também implicam o tráfego de mercadorias nas linhas mistas. Apenas os projetos com uma ACB positiva recebem financiamento do MIE.

No processo de seleção, a Comissão prestará a devida atenção aos projetos com o mais elevado valor acrescentado económico para a UE, o que, na maioria dos casos, implica o tráfego ferroviário de mercadorias.

No que se refere aos FEEI, a Comissão gostaria de destacar que os elementos mencionados devem ser incluídos nas informações apresentadas para a aprovação de grandes projetos (nomeadamente, o estudo de viabilidade e a análise custos-benefícios). Referências jurídicas: para o período de 2007-2013, artigo 40.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006; para o período de 2014-2020, artigo 101.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013.

A Comissão salienta que também é solicitado aos Estados-Membros que efetuem análises *ex ante* relativas ao défice de financiamento para os projetos de menor dimensão geradores de receitas<sup>3</sup>.

### Recomendação 8

A Comissão salienta que a primeira parte da presente recomendação se destina aos Estados-Membros e aceita a segunda parte da recomendação.

Os Estados-Membros, com o apoio das respetivas entidades reguladoras devem, no âmbito dos programas de atividades e das estratégias indicativas de desenvolvimento das infraestruturas estabelecidos pelos gestores das infraestruturas, assegurar uma manutenção adequada da rede ferroviária (incluindo os equipamentos na última etapa), especialmente nos corredores de transporte ferroviário de mercadorias.

---

<sup>3</sup> Nota de orientação relativa ao artigo 55.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, COCOF 08/0012/03.



## COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### Publicações gratuitas:

- um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia ([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm))  
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (\*).

(\*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

### Publicações pagas:

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

A promoção de meios de transporte mais eficientes e sustentáveis, em especial do transporte ferroviário de mercadorias, tem sido um aspeto essencial da política da União Europeia nos últimos 25 anos. Entre 2007 e 2013, o orçamento da UE contribuiu com aproximadamente 28 mil milhões de euros para financiar projetos ferroviários. O presente relatório avalia se a União reforçou eficazmente o transporte ferroviário de mercadorias e se o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na UE, em termos de quota modal e de volume transportado, melhorou desde 2000. A auditoria constatou que, globalmente, o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias na União Europeia continua a não ser satisfatório, ao passo que a posição do transporte rodoviário tem vindo a consolidar-se.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações