



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.3.2007
COM(2007) 135 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Redes transeuropeias: para uma abordagem integrada

{SEC(2007) 374}

Índice

1.	Introdução	3
2.	Redes transeuropeias: ponto da situação em 2006	3
2.1.	Redes transeuropeias de transportes.....	4
2.2.	Redes transeuropeias de energia	6
2.3.	Redes transeuropeias de telecomunicações.....	7
3.	Aspectos abordados pelo grupo de pilotagem.....	8
3.1.	Sinergias entre redes transeuropeias	8
3.2.	Respeito do ambiente e redes transeuropeias.....	9
3.3.	Explorar as novas tecnologias no âmbito da rede transeuropeia de transportes	10
3.4.	Financiamento das redes transeuropeias	12
3.4.1.	Combinação de fundos.....	12
3.4.2.	Financiamento dos grandes projectos prioritários.....	13
3.4.3.	As parcerias sector público/sector privado	13
4.	Conclusão.....	16

1. INTRODUÇÃO

A criação, conexão e melhor integração e coordenação do desenvolvimento das infra-estruturas europeias de energia, transportes e telecomunicações são objectivos ambiciosos que constam do Tratado¹ e das orientações para o crescimento e o emprego².

As redes transeuropeias de transportes, energia ou telecomunicações são o aparelho circulatório das nossas economias. Se essas redes funcionarem mal, a competitividade também sofrerá. O seu desenvolvimento é essencial para alcançar os objectivos da Comissão em matéria de crescimento e de emprego.

As redes transeuropeias (RTE) também contribuem para aumentar a competitividade da União Europeia, através dos grandes programas industriais de importância estratégica para a independência da União, nomeadamente os programas GALILEO, ERTMS e SESAR. As RTE contribuem igualmente para facilitar a divulgação e utilização eficaz das tecnologias da informação e da comunicação, através das redes de telecomunicações, bem como para garantir a segurança dos aprovisionamentos, através das redes de energia. Acresce que a utilização sustentável dos recursos é uma componente fundamental da política das RTE, pois os modos mais respeitadores do ambiente gozam de um estatuto privilegiado no quadro dos projectos prioritários.

A pedido do Presidente, a Comissão criou, em 20 de Julho de 2005, um grupo de pilotagem composto pelos Membros do Colégio mais especificamente envolvidos na problemática das redes transeuropeias.

O grupo é presidido pelo Comissário dos transportes e inclui os Comissários responsáveis pelas pastas da sociedade da informação, ambiente, assuntos económicos e monetários, política regional, programação financeira e orçamento, mercado interno e energia.

O grupo foi mandatado para definir uma abordagem comum, tendo em vista uma melhor coordenação das várias intervenções comunitárias de apoio à realização das redes transeuropeias de transporte, energia e telecomunicações.

A presente comunicação começa por fazer o ponto da situação de cada uma das três redes transeuropeias: transportes, energia e telecomunicações. De seguida, aborda as questões específicas debatidas no decurso das reuniões do grupo de pilotagem.

2. REDES TRANSEUROPEIAS: PONTO DA SITUAÇÃO NO FINAL DE 2006

O desenvolvimento das redes transeuropeias é um elemento essencial para a criação do mercado interno e para o reforço da coesão económica e social. Para o efeito, a acção da Comunidade deve consistir em promover a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes³.

¹ Artigos 154.º, 155.º e 156.º do Tratado.

² N.º 9, 10, 11 e 16 das Orientações para o crescimento e o emprego para o período de 2005-2008.

³ Artigo 154.º do Tratado.

2.1. Redes transeuropeias de transportes

Com infra-estruturas de transportes modernas, capazes de encaminhar as pessoas e as mercadorias de forma mais rápida e mais fácil entre Estados-Membros, será possível aumentar a competitividade da União.

Os 14 projectos prioritários identificados no Conselho Europeu de Essen foram inscritos, em 1996, na primeira Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes⁴. A lista de projectos foi completada em 2004 para ter em conta o alargamento da UE a 10 e, seguidamente, a 12 novos Estados-Membros. A RTE-T passou a incluir 30 projectos prioritários, a executar até 2020. A Comissão chamou, de resto, recentemente a atenção para a necessidade de alargar estas redes transeuropeias de transporte aos países vizinhos⁵.

A realização destes grandes projectos sofreu alguns atrasos em relação aos calendários iniciais. Apesar disso, alguns projectos importantes estão já concluídos ou ficarão concluídos em 2007: a ligação fixa de Øresund (que estabelece a ligação entre a Suécia e a Dinamarca, concluída em 2000), o aeroporto de Malpensa (Itália, concluído em 2001), a linha ferroviária de Betuwe (que estabelece a ligação entre a cidade de Roterdão e a fronteira alemã, concluída em 2007) e, ainda, o PBKAL (linha de alta velocidade Paris-Bruxelas/Bruxelas-Colónia-Amesterdão-Londres, concluída em 2007).

Destes 30 projectos prioritários, 18 são projectos no domínio dos transportes ferroviários e 2 no domínio dos transportes fluviais e marítimos. Foi, por conseguinte, dada uma grande prioridade aos modos de transporte mais respeitadores do ambiente.

A realização das redes transeuropeias de transportes obriga a um grande esforço financeiro. Só a execução dos projectos prioritários mobiliza 280 mil milhões de euros de investimentos, dos 600 mil milhões de euros que custará toda a rede transeuropeia. Para respeitar o prazo de 2020, serão necessários 160 mil milhões de euros de investimentos para financiar os projectos prioritários durante o período de programação financeira de 2007-2013. Os dois mapas constantes do anexo I à presente comunicação mostram o estado de adiantamento dos 30 projectos prioritários até ao momento e no final do período do quadro financeiro plurianual, em 2013. Esses mapas mostram claramente as lacunas da rede e os esforços a envidar até 2013 para respeitar os compromissos assumidos.

Durante o período de programação financeira de 2000-2006, a União Europeia contribuiu financeiramente para a realização da RTE-T através dos três instrumentos financeiros seguintes:

⁴ Decisão n.º 1692/96/CE (JO L 228 de 9.9.1996).

⁵ COM(2007) 32 de 31.1.2007.

- O orçamento de 4,2 mil milhões de euros afecto ao desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes no período de programação financeira de 2000-2006. As subvenções concedidas com base no actual Regulamento Financeiro das RTE-T⁶ permitiram co-financiar esses projectos até um máximo de 10% para os troços nacionais e de 20% para as secções transfronteiriças;
- As redes transeuropeias de transportes também beneficiaram de 16 mil milhões de euros do Fundo de Coesão. Uma parte dos 34 mil milhões de euros investidos no sector dos transportes a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi concedida às RTE-T (investimentos em infra-estruturas ferroviárias, rodoviárias e portuárias, auto-estradas...).
- Os empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI), num montante de 37,9 mil milhões de euros⁷.

No quadro financeiro plurianual para o período de 2007-2013, o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes beneficia de uma dotação de 8,013 mil milhões de euros. Em 12 de Dezembro de 2006, foi alcançado um acordo político no Conselho sobre a proposta de regulamento⁸ que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes e de energia no período de 2007-2013. Esta proposta de regulamento prevê taxas de co-financiamento comunitário de 50% para os estudos e taxas máximas entre 10 e 30% conforme o tipo de projecto.

As principais fontes de intervenção comunitária no que se refere ao co-financiamento dos projectos da rede transeuropeia de transportes no período de programação de 2007-2013 continuam a ser o FEDER e o Fundo de Coesão.

É conveniente explorar plenamente os meios disponibilizados pela política de coesão, uma vez que muitos dos projectos prioritários estão localizados em territórios que pouco beneficiam desta medida política. Tal como aconteceu no período de 2000-2006, serão disponibilizadas várias dezenas de milhares de milhões de euros para co-financiar projectos no domínio dos transportes, por intermédio dos vários instrumentos financeiros da política regional da Comunidade, dos quais cerca de 35 mil milhões de euros a título do Fundo de Coesão, a investir essencialmente nos projectos prioritários. As aliciantes taxas de intervenção destes fundos (até 85%) contribuirão para facilitar a montagem financeira dos projectos e, assim, a realização das obras, de acordo com o calendário previsto nas orientações para as RTE-T. Os Estados-Membros elegíveis a título do Fundo de Coesão e as regiões elegíveis a título do objectivo da convergência do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional são convidados a recorrer a estes instrumentos para realizarem os projectos prioritários localizados no seu território⁹.

⁶ Regulamento (CE) n.º 807/2004, de 21 de Abril de 2004, (JO L 143 de 30.4.2004).

⁷ UE-15 (2000-2004): 24 301 milhões de euros + UE-25 (2005-2006): 6 821 e 6 850 milhões de euros.

⁸ COM(2006) 245.

⁹ N.º 2, alíneas a) e c), do artigo 19.º da Decisão 884/2004/CE supracitada (JO L de 7.6.2004).

De uma forma geral, a contribuição comunitária para a realização da rede transeuropeia de transportes deverá concentrar-se nas secções transfronteiriças e nos pontos de estrangulamento.

O BEI continuará a financiar as infra-estruturas de transportes por meio de empréstimos e de um instrumento de garantia específico, com uma dotação de 500 milhões de euros provenientes de capitais próprios do BEI e de 500 milhões de euros provenientes do orçamento da rede transeuropeia de transportes (ou seja, 6,25% do total).

2.2. Redes transeuropeias de energia

A Comunidade adoptou recentemente um conjunto de orientações para modernizar as redes transeuropeias de energia¹⁰: 32 projectos no domínio das redes de electricidade e 10 projectos no domínio das redes de gás foram declarados de interesse europeu. Trata-se de projectos prioritários, uma vez que são essenciais para a criação de uma rede energética à escala europeia.

É necessário adaptar a capacidade das redes de gás, de modo a proteger e diversificar as importações provenientes da Noruega, Rússia, Bacia do Mar Negro, Mediterrâneo e Médio Oriente.

A UE deverá investir, pelo menos, 30 mil milhões de euros em infra-estruturas até 2013 (6 mil milhões no transporte de energia eléctrica, 19 mil milhões em gasodutos e 5 mil milhões em terminais de gás natural liquefeito - GPL), para responder às prioridades enunciadas nas orientações para as RTE-E. Por exemplo, para injectar mais electricidade produzida a partir de fontes renováveis na rede e internalizar os custos de equilibração dos produtores intermitentes, calcula-se que será necessário um investimento anual de 700 a 800 milhões de euros. No período de 2000-2006, foram investidos cerca de 140 milhões de euros nas redes transeuropeias de energia a título do orçamento RTE. No quadro financeiro de 2007-2013, está previsto um montante de 155 milhões de euros a título do Regulamento RTE em fase de aprovação. Trata-se de um montante muito reduzido tendo em conta os desafios e necessidades. Este orçamento servirá, por conseguinte, essencialmente para co-financiar estudos. Logo, serão necessários financiamentos complementares provenientes da política de coesão e do Banco Europeu de Investimento.

O Plano de Interconexões Prioritárias, adoptado em 10 de Janeiro de 2007, faz um balanço do estado de adiantamento dos projectos prioritários e, para além dos problemas do financiamento, analisa os obstáculos à execução destes projectos. Este programa esboça uma estratégia assente em 4 acções concretas: recenseamento das infra-estruturas mais importantes que se debatem com sérios problemas, nomeação de coordenadores europeus, planeamento coordenado a nível regional e harmonização dos procedimentos de autorização.

¹⁰ Decisão n.º 1364/2006/CE (JO L 262 de 22.9.2006).

O Conselho Europeu de 9 de Março de 2007 aprovou esta abordagem e sublinhou, nomeadamente, a importância de dinamizar a interconexão das redes. O Conselho apoiou a proposta da Comissão de nomear coordenadores europeus e convidou-a a apresentar propostas no sentido de melhorar os procedimentos administrativos em matéria de processo decisório.

2.3. Redes transeuropeias de telecomunicações

A progressiva abertura dos serviços de telecomunicações à concorrência, desde 1988, teve impactos consideráveis. A intensificação da concorrência promoveu o investimento, a inovação e o aparecimento de novos serviços, além de ter conduzido a uma significativa baixa de preços para os consumidores.

Desde a liberalização destes serviços, a implantação das redes de telecomunicações na Europa deve-se essencialmente a investimentos comerciais. Apesar do abrandamento registado no período de 1999-2001, foram realizados importantes investimentos. Em 2005, as despesas em capital ascenderam, assim, a mais de 45 mil milhões de euros, dos quais 25 mil milhões em infra-estruturas fixas, o que corresponde a um aumento anual superior a 5% pelo terceiro ano consecutivo.

Nesta fase, os investimentos visam essencialmente modernizar as redes existentes, de modo a avançar para a geração seguinte, implantar a telefonia móvel de terceira geração e outras infra-estruturas sem fios e equipar as zonas rurais da UE com banda larga. Os investimentos podem incidir na instalação de redes de fibra óptica, cujos trabalhos de engenharia civil e de cablagem no interior dos edifícios representam 70% dos custos de implantação. A construção de linhas ferroviárias, estradas ou gasodutos/oleodutos poderá facilitar a implantação destas redes nas zonas mal servidas.

Na Comunicação "Pôr fim aos desníveis em matéria de banda larga"¹¹ chama-se a atenção para as disparidades existentes entre as zonas urbanas e as zonas rurais e convidam-se os Estados-Membros a tomar medidas concretas e a definir objectivos para reduzir essas disparidades até 2010. É promovida a concessão de apoios públicos em caso de mau desempenho do mercado, no estrito cumprimento da regulamentação relativa às telecomunicações e das regras em matéria de auxílios estatais. O início do próximo período de programação das políticas em matéria de coesão e de desenvolvimento rural poderá constituir uma excelente ocasião para investir na banda larga nas zonas regionais e rurais.

É necessário efectuar uma cartografia das infra-estruturas existentes para ajudar as autoridades competentes a avaliarem melhor as suas necessidades de infra-estruturas e tirarem proveito dos trabalhos de engenharia civil em fase de execução. As autoridades responsáveis pelos grandes projectos em curso no domínio dos transportes e da energia deverão ter em conta as necessidades de infra-estruturas de telecomunicações e tomar as adequadas medidas de planeamento e de orçamentação, tendo em conta as infra-estruturas existentes. Além disso, é necessário coordenar melhor as outras fontes de financiamento (Fundos Estruturais, Fundo de

¹¹ Comunicação da Comissão COM(2006) 129, de 20.3.2006.

Desenvolvimento Rural, Fundos RTE e financiamentos nacionais) de modo a instaurar um planeamento coerente e completar a cobertura de banda larga.

3. ASPECTOS ABORDADOS PELO GRUPO DE PILOTAGEM

O grupo de pilotagem dos Membros da Comissão "Redes Transeuropeias" reuniu seis vezes desde a sua criação em 7 de Dezembro de 2005. O grupo abordou as questões das sinergias entre redes transeuropeias, modos de financiamento e sua repartição pelos vários instrumentos financeiros comunitários. Foram ainda abordados temas de âmbito mais geral: RTE e ambiente, desenvolvimento de novos instrumentos financeiros comunitários.

3.1. Sinergias entre redes transeuropeias

Terá a União Europeia interesse em promover a construção de infra-estruturas combinadas, nomeadamente nos novos Estados-Membros que se debatem com grandes necessidades de infra-estruturas?

O transporte combinado rodo-ferroviário tem provas dadas¹²: reduzida utilização de espaço, obras de arte comuns, menor impacto visual e menor parcelamento da paisagem, medidas comuns de redução do impacto das infra-estruturas (protecção anti-ruído, passagens para animais de grande e pequeno porte). No caso das infra-estruturas combinadas existem reais possibilidades de redução dos custos e do impacto ambiental.

Foi realizado um estudo sobre a possibilidade de desenvolver outras combinações (passar uma linha de alta tensão num túnel ferroviário, acrescentar cabos de telecomunicações numa linha de caminhos-de-ferro)¹³. O estudo incidiu na viabilidade técnica, no impacto no custo dos projectos e na complexidade dos procedimentos. As suas conclusões são as seguintes:

À excepção da combinação "gasoduto-outras infra-estruturas", cuja viabilidade técnica parece difícil devido à dimensão dos perímetros de segurança necessários, existem vantagens reais em combinar outras RTE entre si. As sinergias mais interessantes parecem ser as criadas entre redes de telecomunicações e redes de transportes. Cada rede de transportes poderá ser optimizada com uma rede de comunicações própria, utilizada para a sua gestão. Na maioria dos casos, as redes ferroviárias e as redes de auto-estradas já dispõem dessas redes de comunicações. Em certos casos, o excesso de capacidade das redes é utilizado para outros fins, nomeadamente para a transmissão de dados. Em contrapartida, a procura sistemática de sinergias entre uma rede de gestão de infra-estruturas e uma rede de telecomunicações, desde o início da construção da infra-estrutura, continua a ser rara.

¹² Certos Estados-Membros introduziram a obrigação legal de procurar tais sinergias, designadamente a Alemanha (*Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot*).

¹³ *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts*, ECORYS, Agosto de 2006.

Poderão ser exploradas pistas interessantes para interconectar as redes eléctricas, nomeadamente a instalação de cabos de alta tensão nas margens/bermas de canais e rios, as interconexões de tensão limitada (2 x 25 kV) utilizando as linhas ferroviárias de alta velocidade, a realização de interconexões mais sistemáticas entre linhas de alta tensão subterrânea (300 a 700 kV) nos traçados das redes de transportes. Estas sugestões não anulam a necessidade imediata de interconectar as redes nacionais de alta tensão, antes apontam para uma malha mais fina de redes eléctricas nacionais, com um horizonte temporal mais vasto, em sincronia com o período de realização dos grandes projectos de infra-estrutura.

Também é possível criar sinergias a nível de procedimentos: os estudos de impacto, o planeamento ou as montagens orçamentais poderão ser combinados. A planificação em paralelo de dois tipos de infra-estruturas regulamentadas por legislações e procedimentos orçamentais diferentes ou com ciclos de vida e períodos de construção diferentes pode, contudo, revelar-se complexa.

Conclusão:

O grupo recomenda a prossecução dos trabalhos sobre as sinergias potenciais entre as várias redes transeuropeias. Será elaborado um manual de boas práticas destinado a informar os promotores de projectos sobre as sinergias potenciais entre infra-estruturas.

Deverão ser prioritariamente exploradas as sinergias entre os projectos de energia geotérmica e a construção de túneis no âmbito das redes transeuropeias de transportes.

O grupo considera que será necessário cartografar as infra-estruturas de telecomunicações, bem como ter em conta as necessidades neste domínio quando da construção das redes de transporte e energia.

3.2. Respeito do ambiente e redes transeuropeias

A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego convida a realizar as RTE adoptando uma abordagem compatível com o desenvolvimento sustentável.

Os 30 projectos prioritários da rede transeuropeia de transportes são, na sua grande maioria, projectos de promoção dos modos de transporte mais respeitadores do ambiente e menos energívoros, designadamente o caminho-de-ferro e a via fluvial. A conclusão da rede transeuropeia de transportes terá um impacto ambiental positivo. A manter-se o actual ritmo, em 2020, as emissões de CO₂ actualmente produzidas pelo sector de transportes terão aumentado 38%. A realização dos 30 eixos prioritários retardará este aumento em cerca de 4%, ou seja, reduzirá as emissões de CO₂ em 6,3 milhões de toneladas por ano.

A interconexão das redes nacionais de energia e a conexão das fontes de energia renováveis permitirão otimizar a utilização das capacidades de cada Estado-Membro e, por conseguinte, reduzir o impacto ambiental.

A legislação comunitária no domínio da protecção do ambiente estabelece um quadro claro que os grandes projectos devem respeitar. As orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes remetem explicitamente para esse quadro¹⁴. Os novos programas de infra-estruturas deverão ser objecto de uma avaliação ambiental estratégica¹⁵ e os projectos de uma avaliação individual¹⁶. Esta dupla obrigação permite otimizar a integração dos grandes projectos de infra-estruturas numa perspectiva ambiental. Estas avaliações também poderão servir para estudar as eventuais sinergias a criar.

Além de ser objecto de avaliações ambientais, cada projecto específico deve cumprir o disposto na legislação comunitária relativa ao ruído, à água e à protecção da flora e da fauna¹⁷. Caso sejam detectadas incidências em cada um destes aspectos, devem ser procuradas alternativas que garantam o cumprimento do direito ambiental de forma otimizada. No caso dos projectos declarados de utilidade pública, se nenhuma das alternativas representar uma solução otimizada nem respeitar a legislação comunitária, poderão ser adoptadas medidas compensatórias que permitam realizar o projecto contrabalançando, simultaneamente, o eventual impacto negativo. O anexo 2 descreve as condições em que tais medidas poderão ser adoptadas.

Conclusão:

Para conciliar o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e os compromissos assumidos pela União Europeia em matéria de direito ambiental será necessário uma melhor coordenação entre os vários serviços da Comissão competentes. Foi elaborado um documento de referência para o efeito, em anexo à presente comunicação.

3.3. Explorar as novas tecnologias no âmbito da rede transeuropeia de transportes

A revisão intercalar do Livro Branco da Comissão, de 2001, sobre a política de transportes¹⁸, recentemente aprovada, reconhece o papel potencial das novas tecnologias para assegurar uma mobilidade segura e sustentável de pessoas e mercadorias. De acordo com o 7.º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento (2007-2013), as inovações tecnológicas no sector dos transportes contribuirão directamente para as prioridades da União em matéria de competitividade, ambiente e política social.

¹⁴ Artigo 8.º da Decisão n.º 884/2004/CE.

¹⁵ Avaliação ambiental estratégica (AAE) - Directiva 2001/42/CE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

¹⁶ Avaliação do impacto ambiental (AIA) - Directiva 85/337/CEE, com a redacção que lhe foi dada pelas Directivas 97/11/CE e 2003/35/CE, relativas à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente

¹⁷ Directiva "Aves" (79/409/CEE), Directiva "Habitats" (92/43/CEE) e Directiva-Quadro no domínio da água (2000/60/CE).

¹⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Manter a Europa em movimento - Mobilidade sustentável para o nosso continente - Revisão intercalar do Livro Branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes - COM(2006) 314.

Entre os domínios prioritários mais promissores, destacam-se os sistemas de transportes inteligentes (STI), os quais integram as tecnologias da informação e das comunicações, navegação e localização nas infra-estruturas de transportes e nos veículos e as colocam à disposição dos utilizadores.

Os investimentos nos STI devem ser considerados um elemento estratégico fundamental de todos os novos projectos no domínio das redes transeuropeias de transportes, bem como dos projectos de modernização das redes e das conexões existentes. Os STI também disponibilizam um conjunto de ferramentas de promoção da "co-modalidade" e da viabilidade ecológica.

Entre os exemplos de aplicações STI com êxito no domínio das redes, destacam-se os sistemas de controlo e de gestão do tráfego rodoviário (projectos europeus regionais incluídos no programa indicativo plurianual TEMPO para o período de 2001-2006), os sistemas de controlo da navegação fluvial (RIS - serviço de informação fluvial - e rede SafeSeaNet) e o sistema de gestão do tráfego ferroviário europeu (ERTMS). Já há trabalhos em curso na área dos sistemas cooperativos no domínio das comunicações entre veículos (veículo-veículo) ou entre veículos e infra-estruturas (veículo-infra-estrutura) e dos sistemas de localização precisa (iniciativa i2010 "Veículo inteligente"). A longo prazo, tais sistemas terão impactos benéficos consideráveis na implantação de sistemas de transportes seguros e respeitadores do ambiente. Finalmente, quando estiver operacional, em 2010, o Programa GALILEO (projecto europeu de navegação por satélite) melhorará significativamente os serviços de navegação, e localização e cronometria prestados ao conjunto dos modos de transporte. Os STI também prestam serviços aos utilizadores finais, designadamente informação de trânsito rodoviário e viagens (RTTI) em tempo real, o que permite reduzir os tempos de viagem, melhorar a segurança e promover a co-modalidade.

Na União Europeia, os sistemas e serviços de transportes inteligentes ou não existem ou são lacunares em muitas regiões, apesar das suas vantagens comprovadas. No período de 2007-2013, a Europa deverá apostar numa implantação em grande escala. As autoridades públicas deverão tirar partido da utilização das novas tecnologias para atingir os seus objectivos políticos, de modo a criar um mercado com dimensão suficiente para os novos produtos STI.

Conclusão:

O grupo considera que o recurso às novas tecnologias oferece, no âmbito das redes transeuropeias de transportes, ferramentas eficazes para aumentar a segurança e reduzir o congestionamento e os impactos ambientais da actividade de transportes.

O grupo recomenda que os investimentos nos Sistemas de Transportes Inteligentes (STI), os quais representam, em geral, uma pequena percentagem dos custos das infra-estruturas, sejam desde o início integrados na programação de todos os novos projectos no domínio das RTE-T e considerados um elemento essencial de todos os projectos de beneficiação e de modernização de infra-estruturas.

3.4. Financiamento das redes transeuropeias

O grupo considera que deverá haver coordenação entre as várias fontes orçamentais e que deverão ser criados novos mecanismos para melhorar o financiamento em geral e o co-financiamento comunitário dessas infra-estruturas em particular.

3.4.1. Combinação de fundos

A Comissão preocupou-se sempre com a questão da acumulação, num mesmo projecto, de financiamentos comunitários provenientes de várias fontes. O Tribunal de Contas levantou esta questão nos seus relatórios sobre a implantação das redes transeuropeias pela Comissão.

O grupo de pilotagem considera que deverá ser eliminada a possibilidade de acumular subvenções provenientes de vários fundos comunitários. Para garantir a transparência orçamental e numa perspectiva de boa gestão financeira, o regulamento financeiro e/ou os actos de base sectoriais adoptados ou em fase de adopção excluem a possibilidade de acumulação de vários instrumentos financeiros comunitários para financiar a mesma acção.

No âmbito dos programas operacionais que beneficiam de uma contribuição financeira a título dos Fundos Estruturais ou de Coesão, os outros instrumentos comunitários de financiamento não podem substituir-se ao co-financiamento nacional obrigatório.

As despesas realizadas no âmbito de um projecto integrado num programa operacional que beneficie de apoio financeiro a título dos Fundos Estruturais ou de Coesão não podem ser financiadas por outros instrumentos comunitários. Consequentemente, as despesas efectuadas com equipamentos ERTMS ou com a electrificação de uma linha de caminho-de-ferro que não beneficiem de uma contribuição financeira dos Fundos Estruturais ou de Coesão poderão ser financiadas pelos fundos RTE. A construção de uma linha ferroviária poderá ser financiada pelo FEDER ou pelo Fundo de Coesão. Os projectos poderão também ser segmentados em secções regionais, podendo estas ser co-financiadas quer pelo FEDER ou Fundo de Coesão, quer pelos fundos RTE.

No caso dos apoios concedidos a título das RTE, a Comissão verificará, por conseguinte, se os projectos beneficiam ou não de apoios a título dos Fundos Estruturais ou de Coesão.

Após ter consultado o Tribunal de Contas, a Comissão publicará igualmente orientações para os Estados-Membros sobre a forma de combinar os vários instrumentos de financiamento.

A proibição do duplo financiamento deverá conduzir os Estados-Membros a optarem pelo instrumento financeiro ao abrigo do qual solicitarão um apoio financeiro comunitário, tendo em conta a taxa de intervenção oferecida pelo instrumento e o grau de prioridade do projecto. Assim, quer os Estados-Membros elegíveis a título do Fundo de Coesão, quer as regiões elegíveis a título do objectivo de convergência são convidados a recorrer prioritariamente a estes instrumentos para o co-financiamento dos grandes projectos de infra-estrutura.

Conclusão:

O grupo de pilotagem confirmou a necessidade de manter uma abordagem coerente através dos diferentes instrumentos jurídicos. O princípio da não-acumulação passa a constar da legislação comunitária, dando assim uma resposta directa às observações formuladas pelo Tribunal de Contas.

3.4.2. *Financiamento dos grandes projectos prioritários*

Os atrasos registados na realização dos projectos prioritários no sector de transportes devem-se, nomeadamente, à dificuldade de conciliar as regras de concessão das subvenções comunitárias a título do orçamento RTE com as suas necessidades financeiras efectivas.

O novo Regulamento RTE permitirá um melhor co-financiamento dos grandes projectos transfronteiriços técnica e financeiramente complexos. Ainda que a sua realização abranja vários quadros financeiros, será perfeitamente possível obter um co-financiamento comunitário: a decisão de concessão poderá ser adoptada por ocasião de um quadro financeiro e os pagamentos poderão ser escalonados para além do referido quadro financeiro, à medida que os trabalhos do projecto forem avançando.

Se a solução definida no novo Regulamento RTE, que permite financiamentos plurianuais com base em prestações anuais, não for suficiente para satisfazer as necessidades, serão examinadas outras opções.

3.4.3. *As parcerias público/ privado*

As parcerias sector público-sector privado (PPP) permitem que os poderes públicos deleguem na realização de missões de serviço público numa empresa privada. O recurso às PPP oferece múltiplas vantagens: um melhor controlo dos custos (construção e exploração) e uma tendência mais acentuada para a conclusão dos trabalhos nos prazos fixados. Mas, sobretudo, oferece a vantagem da transferência de parte do risco para o parceiro privado: além do risco associado à construção, o parceiro privado poderá assumir, ou o risco associado à exploração ou o risco associado à disponibilidade. Esta transferência de riscos reveste-se de particular importância para o cálculo da dívida ou do défice público. No início de 2004, foi publicada uma decisão do Eurostat sobre o cálculo dos "investimentos privados" no âmbito de uma PPP, tendo em vista a dívida pública¹⁹. Se o parceiro privado assumir o risco de construção e ainda o risco de disponibilidade ou de exploração, os investimentos privados não devem contar para o cálculo da dívida pública.

¹⁹

Decisão ESTAT de 11 de Fevereiro de 2004.

Foi realizada uma consulta sobre a evolução da legislação comunitária em matéria de contratos públicos de modo a ter em conta o rápido desenvolvimento das PPP. Em 2004, a Comissão adoptou um Livro Verde sobre PPP. Em Novembro de 2005, a Comissão anunciou uma possível iniciativa legislativa destinada a alterar o quadro jurídico das concessões, de modo a aumentar a segurança jurídica, mantendo simultaneamente uma flexibilidade suficiente para as múltiplas formas de PPP existentes.

O BEI está actualmente a instalar, juntamente com a Comissão e outras partes interessadas, um centro europeu especializado em parcerias público/privado, o "*European PP Expertise Centre*" (EPEC). O objectivo é fazer do EPEC uma fonte de informação europeia para o sector público, tendo em vista o intercâmbio das melhores práticas no domínio das PPP e o desenvolvimento da capacidade do sector público em matéria de execução de projectos de PPP.

3.4.3.1. PPP com base no risco associado à procura: o instrumento de garantia

Na sequência de um pedido do Conselho Europeu, de Dezembro de 2003, a Comissão e o BEI estudaram a possibilidade de desenvolver um instrumento de garantia europeu. No início de 2005, em duas comunicações ao Conselho²⁰, a Comissão confirmou o interesse de tal instrumento de garantia para facilitar e incentivar ao financiamento da rede transeuropeia de transportes através das PPP. Entretanto, o princípio de um tal instrumento foi incluído no novo Regulamento RTE para o período de 2007-2013. O instrumento de garantia dos empréstimos apoiaria as PPP assentes no risco associado à procura (por exemplo, nas concessões) atenuando os riscos inerentes à insuficiência das receitas durante os primeiros anos de funcionamento de um projecto. Tal instrumento seria, nomeadamente, aplicado aos contratos de concessão.

O BEI concede uma garantia a uma instituição financeira que concede ela própria uma linha de crédito intercalar (*stand-by*) ao beneficiário do financiamento para o período de lançamento de um projecto, de modo a garantir o serviço da dívida para créditos de primeira linha. A Comissão e o BEI partilham a participação financeira nas provisões para perdas e na dotação de capital previstas para estas garantias. A garantia só é accionada se o fluxo de receitas não for suficiente para assegurar o serviço da dívida prioritária (*'senior loans'*)²¹. A garantia não elimina o risco para os credores prioritários, mas oferece uma melhor cobertura do serviço da dívida prioritária, aumentando assim o interesse dos parceiros privados em contraírem empréstimos para a realização do projecto.

²⁰ COM(2005) 75 - Relatório de viabilidade sobre um instrumento de garantia dos empréstimos EU para os projectos de RTE transportes; COM(2005) 76 - Noção subjacente à concepção de um instrumento de garantia dos empréstimos UE para os projectos de RTE Transportes; SEC(2005) 323 "Instrumento de garantia dos empréstimos EU para os projectos de RTE transportes".

²¹ A dívida prioritária é uma dívida que beneficia de garantias específicas e cujo reembolso é prioritário em relação às demais dívidas, denominadas dívidas subordinadas. Trata-se, por conseguinte, de uma dívida privilegiada.

Se a garantia for accionada, o BEI obterá um crédito financeiro subordinado aos créditos prioritários²², mas que tem preferência em relação ao dos accionistas comuns. Esta dívida suplementar (denominada "mezzanine"²³) deverá ser liquidada com juros logo que as receitas geradas pelo projecto o permitam e o serviço de crédito prioritário tenha sido pago. O custo da garantia terá em conta o risco assumido e as suas despesas de gestão.

O efeito de alavanca do instrumento é 4 a 6 vezes superior à contribuição da Comissão, de 500 milhões de euros, que garante directamente linhas de crédito de intercalar de 2 a 3 mil milhões de euros. Combinado com a contribuição do BEI, de igual montante (500 milhões de euros), este instrumento permitirá apoiar uma dívida prioritária superior a 20 mil milhões de euros. Esta contribuição será efectuada de forma progressiva, de acordo com o número e a dimensão financeira dos projectos abrangidos pelo instrumento.

Os pormenores de aplicação do instrumento são regulamentados num anexo ao Regulamento Financeiro RTE-T, em fase de discussão no Parlamento Europeu e no Conselho. O contrato de gestão entre a Comissão e o BEI encontra-se em fase de elaboração, o que permitirá o arranque do instrumento já a partir de 2007.

3.4.3.2. PPP com base no risco de disponibilidade: introdução de um tipo de financiamento específico

Se o investidor privado, além dos riscos de construção, assumir o risco associado à disponibilidade, efectua o pré-financiamento, realiza a infra-estrutura, e é reembolsado através de pagamentos a longo prazo (por exemplo, 30 anos). Os pagamentos dependem, contudo, do nível de disponibilidade da infra-estrutura: se o serviço prestado não corresponder ao nível fixado, os pagamentos poderão ser de valor inferior.

As PPP assentes na disponibilidade podem ser estabelecidas de duas formas diferentes:

- (1) Sob uma forma mista: os pagamentos das disponibilidades apenas cobrem parte do investimento, sendo a parte remanescente financiada sob a forma clássica das subvenções na fase de construção. Este primeiro tipo de montagem não levanta problemas em relação ao Regulamento RTE, pois a contribuição da UE poderá incidir exclusivamente na parte relativa às subvenções directas;
- (2) Exclusivamente sob a forma de fluxos de pagamento regulares durante o período previsto para o reembolso do custo da infra-estrutura ao investidor privado.

²² Uma dívida é denominada subordinada quando o seu reembolso depende do reembolso inicial dos outros credores. Como é sabido, os credores subordinados exigem uma taxa de juro mais elevada que os outros credores, como contrapartida do risco adicional assumido.

²³ A dívida "mezzanine" é a dívida interposta entre a dívida prioritária e os capitais próprios. O investidor na dívida "mezzanine" só será, por conseguinte, reembolsado depois do pagamento integral de todas as prestações da dívida prioritária.

Muitos países²⁴ manifestaram interesse neste segundo tipo de montagem. Ora o intervalo de tempo entre a decisão de co-financiamento (anterior às obras) e o início dos pagamentos de disponibilidade (fase de exploração) é de vários anos. Além disso, esses pagamentos são, em princípio, efectuados durante todo o período previsto para a montagem (por ex. 20 ou 30 anos). A Comissão, que se tem mostrado reticente em relação às decisões de financiamento para períodos muito longos, tem sido obrigada a negar o seu apoio a este tipo de montagem financeira.

Para resolver este problema, cumprindo simultaneamente o disposto no Regulamento Financeiro geral, procedeu-se à alteração do Regulamento RTE, de modo a concentrar o apoio comunitário na fase inicial dos pagamentos de acordo com a disponibilidade, pelo que o Estado-Membro utiliza em primeiro lugar o apoio comunitário nesses seus pagamentos.

Conclusão:

O novo instrumento de garantia deverá brevemente constituir um dos novos instrumentos disponíveis para promover a realização das redes transeuropeias.

As PPP assentes na disponibilidade farão parte integrante das formas de subvenção elegíveis para efeitos de apoio financeiro comunitário nos termos do novo regulamento para as RTE transportes e energia. O acompanhamento da aplicação deste novo instrumento pela Comissão permitirá alargar a sua utilização, se necessário, a outros instrumentos financeiros comunitários, nomeadamente a política de coesão.

4. CONCLUSÃO

A cooperação muito profícua no grupo de pilotagem traduziu-se rapidamente em resultados concretos: instrumentos jurídicos, cooperação interserviços, transparência das intervenções comunitárias.

Os debates realizados pelo grupo de pilotagem permitiram uma maior concordância entre as disposições dos vários instrumentos legislativos em preparação para o novo período de programação financeira de 2007-2013, no que se refere às regras aplicáveis à combinação de vários instrumentos financeiros e ao desenvolvimento de instrumentos financeiros inovadores. A clarificação jurídica sobre a não acumulação de fundos comunitários conduzirá a uma maior transparência, conforme pedido pelo Tribunal de Contas. O grupo de pilotagem também deu um novo impulso à cooperação interserviços existente, a fim de garantir a aplicação deste princípio.

A coordenação deverá prosseguir de modo a criar novos instrumentos financeiros (instrumento de garantia e parcerias público-privado assentes na disponibilidade).

O grupo de pilotagem apresentou propostas concretas que permitem conciliar o respeito pelo ambiente e a realização das infra-estruturas.

²⁴ Designadamente o Reino Unido, a Finlândia, os Países Baixos, a Hungria, a República Checa e a França.

Os trabalhos do grupo de pilotagem também permitiram identificar pontos de acção específicos. As recomendações do grupo de pilotagem são as seguintes:

- prosseguir na procura de sinergias entre as redes transeuropeias, tendo em vista a divulgação de um manual de boas práticas;
- desenvolver sinergias entre os objectivos da política de coesão e as prioridades definidas para as redes transeuropeias;
- avaliar, se for caso disso, a necessidade de encontrar soluções alternativas, que permitam cobrir os pagamentos de disponibilidade relativos a vários períodos do quadro financeiro e, se necessário, apresentar uma proposta legislativa adequada;
- acompanhar atentamente o desenvolvimento das parcerias público-privado e adoptar todas as medidas necessárias para promover essas formas de financiamento;
- realizar os projectos prioritários das RTE nos prazos previstos, garantindo simultaneamente a aplicação do direito ambiental através dos mecanismos instaurados pelo direito comunitário. O guia em anexo constitui uma contribuição útil nesta matéria.