

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.12.2008
SEC(2008) 3029

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

**Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativa à rede ferroviária para um transporte de mercadorias competitivo**

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

{COM(2008) 852 final}
{SEC(2008) 3028}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à rede ferroviária para um transporte de mercadorias competitivo

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

1. ORGANIZAÇÃO E PLANIFICAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO

O presente estudo de impacto segue-se à Comunicação adoptada pela Comissão em 18 de Outubro de 2007 intitulada "Uma rede ferroviária vocacionada para o transporte de mercadorias"¹. Foi realizado com a colaboração de um consultor externo.

Foram igualmente conduzidas várias consultas: em primeiro lugar em 2006, em apoio à Comunicação adoptada em Outubro de 2007, acolhida favoravelmente pelo sector e pelo Parlamento e Conselho; em seguida, de Janeiro a Junho de 2008, através de um grupo de peritos que representam diferentes partes interessadas abrangidas por esta iniciativa e provenientes de diversos Estados-Membros; por último, em Junho e Julho de 2008, foi lançada uma consulta pública, em conformidade com as normas da Comissão.

2. NECESSIDADE DE UMA ACÇÃO QUE VISA A CRIAÇÃO DE UMA REDE FERROVIÁRIA PARA UM TRANSPORTE DE MERCADORIAS COMPETITIVO

O transporte ferroviário de mercadorias vive uma situação difícil desde há cerca de trinta de anos, devido a diversos factores: mutações industriais, desenvolvimento das auto-estradas, novas exigências das empresas em matéria de logística. Para responder a estas dificuldades, a Comunidade iniciou uma política activa de re dinamização dos caminhos-de-ferro, com base na abertura progressiva à concorrência dos serviços de transporte (efectiva para a totalidade do transporte de mercadorias desde 1 de Janeiro de 2007) e no desenvolvimento da interoperabilidade dos sistemas ferroviários.

O facto de os progressos alcançados pelo transporte ferroviário de mercadorias até ao momento serem tão diminutos resulta de vários factores, entre os quais o lento desenvolvimento da concorrência e da interoperabilidade e a falta de capacidades infra-estruturais de boa qualidade e fiáveis destinadas ao transporte internacional de mercadorias.

A legislação comunitária existente, em especial a Directiva 2001/14/CE, relativa à repartição de capacidade da infra-estrutura ferroviária, contém uma série de disposições aplicáveis à

¹ COM(2007) 608

cooperação entre gestores de infra-estrutura nacionais para facilitar o transporte internacional de mercadorias e à forma como este tipo de tráfego deve ser abordado em termos de atribuição de traçados. No entanto, estas disposições não são bastante precisas nem suficientes.

As questões mais sensíveis que surgem a propósito da capacidade infra-estrutural para o transporte ferroviário de mercadorias, nomeadamente o internacional, são a fraca cooperação em matéria de infra-estruturas, tanto no que respeita aos investimentos como à gestão operacional, que podem conduzir a rupturas nas fronteiras, a falta de coordenação entre a infra-estrutura ferroviária e os terminais no sentido geral (nos portos, em terra ou nas estações de triagem), a necessidade de uma maior transparência da informação prestada aos utilizadores da infra-estrutura e, no que se refere à exploração nas linhas de tráfego misto e à selecção dos investimentos, o tratamento muito frequentemente desfavorável dado ao transporte de mercadorias em relação ao de passageiros.

Se não forem tomadas novas medidas, as dificuldades acima evocadas são susceptíveis de aumentar, podendo impedir que os caminhos-de-ferro respondam favoravelmente às necessidades de mobilidade das mercadorias.

3. OBJECTIVOS

O objectivo da Comissão é melhorar o serviço fornecido pelos gestores de infra-estrutura aos operadores de transporte internacional de mercadorias alargando, reforçando e/ou completando as iniciativas existentes para realizar uma rede ferroviária internacional para um transporte de mercadorias competitivo composta por corredores.

A iniciativa avaliada neste estudo responde aos objectivos de crescimento da Agenda de Lisboa e inscreve-se plenamente nas orientações fixadas pela Comissão no Livro Branco sobre os Transportes no horizonte de 2010 e na respectiva revisão intercalar, publicada em 2006. Representa igualmente uma contribuição para os objectivos de desenvolvimento sustentável da União.

Por último, várias iniciativas contribuem ou contribuíram para a criação dos corredores: o primeiro pacote ferroviário (Directivas 2001/14/CE e 2001/12/CE), o programa RTE-T (Rede Transeuropeia de Transportes), a cooperação entre Estados-Membros e gestores de infra-estrutura no âmbito dos corredores ERTMS, a implantação de ETI TAF (especificações técnicas de interoperabilidade - aplicações telemáticas para o transporte de mercadorias).

A Comissão pretende agir no âmbito de quatro eixos que respondem aos principais problemas, nomeadamente melhorar a coordenação entre gestores de infra-estrutura, melhorar as condições de acesso às infra-estruturas, assegurar aos comboios de transporte de mercadorias uma prioridade adequada e melhorar a intermodalidade ao longo dos corredores.

4. OPÇÕES

Com o objectivo de desenvolver esta rede, a Comissão avaliou três estratégias alternativas no âmbito da Comunicação adoptada em Outubro de 2007²: ausência de novas iniciativas;

² Avaliação de Impacto, SEC(2007) 1322

criação de uma rede para um transporte de mercadorias competitivo; realização de uma rede reservada ao transporte de mercadorias. A Comissão concluiu que criação de uma rede para um transporte de mercadorias competitivo é a opção mais adequada. A sua realização não deve, contudo, impedir o desenvolvimento, a mais longo prazo, de uma rede vocacionada para o transporte de mercadorias.

A presente análise de impacto é relativa à criação desta rede, tendo sido examinadas três opções:

- Opção A (statu quo): cenário de referência, na medida em que não são empreendidas novas acções e em que as acções já lançadas (programa RTE-T, política a favor da interoperabilidade) são prosseguidas. Em contrapartida, as acções programadas (em especial a reformulação do primeiro pacote ferroviário e a execução da estratégia sobre a internalização dos custos externos) mas ainda não empreendidas não são tidas em conta;
- Opção B (iniciativas políticas): alargar a iniciativa ERTMS a outros corredores; divulgar melhores práticas; verificar sistematicamente a aplicação da legislação existente (no que diz respeito à cooperação internacional e à instauração de regimes de desempenho, nomeadamente); incentivar os Estados-Membros e os gestores de infra-estrutura a cooperar mais e a criar corredores de maneira voluntária;
- Opção C (reforço legislativo): propor um complemento à legislação existente impondo a cooperação entre Estados-Membros e gestores de infra-estrutura relativamente a, pelo menos, um corredor por Estado-Membro antes de 2013; neste corredor, o transporte de mercadorias seria suficientemente prioritário e a concorrência entre os operadores seria facilitada; este complemento legislativo seria aplicado a uma rede de corredores.

5. ELEMENTOS METODOLÓGICOS RELATIVOS AO ESTUDO DE IMPACTO

A Comissão optou por uma avaliação das incidências nos corredores A (Roterdão-Génova) e E (Dresden-Budapeste), complementares em termos geográficos (orientado Norte-Sul/Leste-Oeste, situados em zonas diferentes da União), em termos de mercados (marítimos/terrestres, zonas densas/não densas), em termos de realidade do tráfego (intensidade do tráfego, repartição do tráfego entre passageiros e transporte de mercadorias/entre transporte de mercadorias internacional e transporte de mercadorias nacional) e em termos de maturidade da cooperação entre os diferentes agentes nacionais³.

Os resultados obtidos para estes dois corredores foram extrapolados para a rede ERIM⁴ que reúne as secções com maior circulação em termos de transporte de mercadorias (esta rede cobre 20% do total das linhas europeias e nelas circulam 56% do total de toneladas/quilómetro).

³ Ver os dados principais relativos aos corredores ERTMS no anexo 7.

⁴ ERIM é um projecto conduzido pela União Internacional dos Caminhos-de-Ferro. Ver o mapa da rede ERIM no anexo 8.

Em relação a cada corredor, foram em primeiro lugar avaliadas as incidências operacionais e, subsequentemente, as incidências societais utilizando o modelo Transtools, com base em hipóteses gerais e resultados obtidos em matéria de incidências operacionais⁵.

Para passar da avaliação dos impactos operacionais para a avaliação dos impactos societais, os resultados obtidos a nível operacional foram, em relação a cada corredor, traduzidos em "factores de evolução" dos custos e da velocidade comercial do transporte de mercadorias, por um lado, e da velocidade comercial do transporte ferroviário de passageiros, por outro lado. Estes factores de evolução foram em seguida integrados nos dados necessários para a utilização de Transtools.

6. ANÁLISE QUALITATIVA PARA OS CORREDORES A E E

No plano qualitativo, a opção B apresentaria como principal ponto forte uma grande flexibilidade em matéria de definição e execução das medidas necessárias para alcançar os progressos pretendidos. Os gestores de infra-estrutura e os Estados-Membros poderiam neste contexto adaptar o melhor possível as suas intervenções em função das especificidades às quais devem responder. Em contrapartida, a opção B apresenta riscos muito elevados no que respeita à execução efectiva das medidas consideradas e à heterogeneidade entre os diferentes corredores, tanto em termos técnicos, como em termos organizacionais e de ritmo dos progressos pretendidos.

Pelo seu lado, a opção C representaria um quadro mais rígido, mas que teria como pontos fortes proporcionar aos operadores do sector do transporte de mercadorias uma melhor visibilidade sobre a evolução dos corredores, melhorar a coordenação da rede de transportes de mercadorias e introduzir mudanças na gestão da diversidade dos tráfegos nas infra-estruturas.

7. ANÁLISE QUANTITATIVA

A análise quantitativa dos impactos revela progressos no que respeita à diminuição dos tempos de espera nas fronteiras ou nos terminais, dos custos unitários de transporte ferroviário de mercadorias mais sensíveis com a opção C do que com a opção B, tanto no corredor A como no corredor E. Os custos administrativos gerados por uma maior cooperação entre gestores de infra-estrutura seriam parcialmente compensados pelos ganhos em matéria de custos administrativos para as empresas ferroviárias.

No total, as incidências operacionais e societais quantificadas monetariamente dão, para o conjunto da rede ERIM, os resultados seguintes (os valores inscritos no quadro exprimem as evoluções em relação à opção A em milhões de euros):

	Custos/benefícios	OPÇÃO B:	OPÇÃO C:
		VAL (M €)	VAL (M €)

⁵ Nos anexos, os impactos operacionais são designados "micro-level impacts" e os impactos societais são designados "macro-level impacts".

	Custos/benefícios	OPÇÃO B:	OPÇÃO C:
		VAL (M €)	VAL (M €)
Harmonização técnica da infra-estrutura	Investimentos para aumentar os ramais de desvio	-3.219,6	-3.219,6
	Redução dos custos do transporte ferroviário de mercadorias	2.409,9	2.409,9
	Redução dos tempos de espera nas fronteiras	4.941,4	6.532,7
Regras de atribuição dos traçados e gestão do tráfego	<i>Capacidade complementar para os comboios de transporte de mercadorias</i>	-	1.209,3
	Redução dos prazos (previstos e não previstos) do transporte de mercadorias	-	854,2
	Aumento dos prazos (previstos e não previstos) para os passageiros	-	-473,8
	Aumento das portagens do transporte de mercadorias	-	-263
Terminais	Investimentos para aumentar os ramais de transbordo	-322	-322
	Redução dos custos de montagem dos comboios	221,9	221,9
	Redução do tempo de transbordo	1.160,3	1.160,3
	Redução do período de espera	-	3.770,9
Despesas administrativas	Custos administrativos suplementares	5,9	-0,8
Total valor actualizado líquido ao nível operacional (sem capacidade complementar)		5.197,8	10.670,7
Total valor actualizado líquido ao nível operacional (com capacidade complementar)			11.880
Impacto económico	Redução do custo do transporte	3.806,9	5.604,3
Impacto ambiental	Custos externos evitados	58.050,5	86.567,3
	<i>Custos de congestionamento evitados</i>	303.912,3	455.298,9
Total valor actualizado líquido ao nível societal (sem congestionamento)		61.857,4	92.171,6
Total valor actualizado líquido ao nível societal (com congestionamento)		365.769,7	547.470,5

8. SENSIBILIDADE E RISCOS

Para a análise de sensibilidade a nível operacional foi seleccionada uma opção A, mais positiva em termos de harmonização técnica e gestão dos terminais. Esta última mostra que, embora o cenário de referência seja mais optimista, a opção C teria um impacto largamente positivo.

No que se refere à análise dos impactos a nível societal, foi testada a sensibilidade dos resultados à variação dos custos do transporte rodoviário de mercadorias (devido a um maior aumento do preço do petróleo, a uma melhor internalização dos custos externos ou à colocação em serviço de veículos mais pesados e mais longos). Deste teste resulta que a opção A é mais sensível à variação dos custos do transporte rodoviário e a opção C menos sensível. Em contrapartida, a sensibilidade das três opções à introdução de veículos rodoviários mais volumosos e mais pesados é equivalente.

A ameaça principal da execução efectiva da opção B é a ausência de garantias em termos de resultados em certos domínios de intervenção, em relação aos quais as obrigações parecem quase incontornáveis (nomeadamente no que se refere aos domínios relativos à prioridade do transporte de mercadorias).

Em relação à opção C, o risco principal é que as ambições dos diferentes agentes sejam demasiado limitadas ou desiguais; um outro risco importante reside na sensibilidade "política" ligada à prioridade atribuída ao transporte de mercadorias, bem como ao tratamento potencialmente um pouco menos favorável do transporte de passageiros do que actualmente.

9. SÍNTESE MULTICRITÉRIOS - OPÇÃO SELECIONADA

O quadro abaixo apresenta uma apreciação multicritérios da qualidade da resposta das opções aos diferentes objectivos específicos e gerais.

		OPÇÃO A: Statu quo	OPÇÃO B: Iniciativas políticas	OPÇÃO C: Iniciativa legislativa
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	Melhorar a coordenação entre gestores de infra-estrutura	+	+	++
	Melhorar as condições de acesso às infra-estruturas	0	0	+
	Assegurar aos comboios de transporte de mercadorias uma prioridade adequada	--	-	+
	Melhorar a intermodalidade ao longo dos corredores	+	+	++
OBJECTIVOS GERAIS	Impacto económico	0	+	++
	Impacto ambiental	-	+	+
	Impacto social	0	0	-

Legenda: ++: impacto muito positivo; +: impacto positivo; 0: sem impacto significativo; -: Impacto negativo; -- : impacto muito negativo.

No que respeita aos resultados obtidos no plano operacional, os impactos das opções B e C parecem positivos, ou mesmo muito positivos, tanto no plano quantitativo como no plano qualitativo. Têm, contudo, um alcance diferente. Na medida em que a opção B constitui uma abordagem pró-activa, os riscos ligados à sua execução parecem mais importantes do que os da opção C. Além disso, as disposições relativas à prioridade do transporte de mercadorias e aos terminais previstas na opção C produzem mais benefícios (contribuem fortemente para a

diferença de VAL entre as duas opções - 5,1 milhares de milhões de euros para a opção B contra 10,6 milhares de milhões de euros para a opção C na rede ERIM), correndo seriamente o risco de não serem executadas no quadro da opção B.

No que respeita aos resultados obtidos no plano societal, os impactos revelam-se igualmente positivos. Regista-se além disso que a opção C apresenta um impacto societal geral mais positivo do que a opção B. Isto é particularmente verdade para o corredor E, no qual a opção B teria um impacto societal quase nulo enquanto a opção C apresentaria um VAL de aproximadamente 5,5 milhares de milhões de euros.

Pode considerar-se que os resultados obtidos em termos quantitativos são suficientemente positivos para que a opção C seja seleccionada e, por conseguinte, que seja lançada uma acção legislativa a nível comunitário, o que é igualmente confirmado pelas diferentes consultas conduzidas no âmbito deste estudo.

Por último, é importante notar que a consulta pública permitiu constatar um largo apoio das propostas da Comissão relativas às opções B e C. Para uma grande maioria⁶ dos domínios de intervenções, as respostas indicam que, para 80% ou mais dos casos, estas propostas terão um impacto positivo ou ligeiramente positivo. As propostas relativas aos terminais são particularmente bem acolhidas. As estruturas de administração existentes são consideradas insuficientes segundo 69% das respostas, devendo, por conseguinte, ser reforçadas. As propostas relativas a regras de atribuição mais favoráveis ao transporte de mercadorias teriam também, segundo mais de 80% das respostas recebidas, um impacto positivo ou ligeiramente positivo.

Tendo em conta estes elementos, a Comissão deu prioridade à opção C. Poderão ser aproveitados determinados elementos da opção B para preparar, acompanhar e, se for caso disso, alimentar e apoiar uma iniciativa legislativa.

Em termos de selecção dos corredores e de administração da rede para um transporte de mercadorias competitivo, a abordagem que os Estados-Membros propõem de criação de corredores, validada pela Comissão em relação a critérios pré-estabelecidos, parece a mais equilibrada. Esta abordagem permitiria, com efeito, um controlo suficiente do desenvolvimento da rede a nível comunitário, apresentando simultaneamente uma viabilidade política elevada. Permitirá igualmente assegurar a coerência entre a rede de transporte de mercadorias competitivo e as redes do programa RTE-T (rede RTE-T, projectos prioritários, corredores ERTMS) para garantir a legibilidade da política comunitária em matéria de infraestrutura ferroviária europeia e para que o desenvolvimento da rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo possa beneficiar de apoio financeiro comunitário no âmbito deste programa.

10. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A Comissão apresentará uma proposta de regulamento relativa à criação de uma rede para um transporte de mercadorias competitivo (opção C) antes do final de 2008. Este instrumento legislativo é privilegiado em relação a uma directiva porque permite dirigir disposições e obrigações aos agentes do sector e aos Estados-Membros, possibilita uma execução mais

⁶ 91 % das opiniões expressas consideram que as intervenções propostas terão um impacto positivo (ou ligeiramente positivo para mais de 75% das opiniões expressas).

rápida do que a de uma directiva, que deve ser transposta para o direito nacional, e uma homogeneidade das medidas instauradas de ambos os lados das fronteiras. A Comissão acompanhará a sua proposta de iniciativas políticas que visam avançar o mais depressa possível no *dossier* e preparar a execução do regulamento.

A abordagem seleccionada propõe o desenvolvimento de corredores internacionais. A avaliação do impacto comunitário será realizada através do acompanhamento da criação destes corredores e do seu conteúdo, por um lado, e do acompanhamento da qualidade e da capacidade dos serviços de transporte ferroviário internacional de mercadorias, por outro lado. Serão examinados os impactos na racionalização dos investimentos, na relação entre operadores e gestores de infra-estrutura, na gestão dos problemas operacionais e no transporte de passageiros nestes corredores.

Para assegurar este acompanhamento, a Comissão proporá criar um grupo dos gestores de infra-estrutura. Proporá igualmente poder recorrer a um comité para a validação das orientações dos corredores e a harmonização dos diferentes corredores.