



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 13 de julho de 2023
(OR. en)

11718/23
ADD 4

**Dossiê interinstitucional:
2023/0271(COD)**

**TRANS 305
CODEC 1346**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	13 de julho de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2023) 444 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO – RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário europeu único, que altera a Diretiva 2012/34/UE e revoga o Regulamento (UE) n.º 913/2010

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 444 final.

Anexo: SWD(2023) 444 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho
relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário
européu único, que altera a Diretiva 2012/34/UE e revoga o Regulamento (UE)
n.º 913/2010

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Necessidade de agir
Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
O transporte ferroviário é um modo de transporte sustentável, que deverá apoiar a transição para uma economia da UE com impacto neutro no clima. Atualmente, o setor ferroviário debate-se em prestar serviços que satisfaçam as necessidades dos utilizadores, em especial no que diz respeito ao transporte de mercadorias. Em primeiro lugar, o fraco desempenho em termos de capacidade de resposta às necessidades dos utilizadores, a pontualidade, a fiabilidade e a rapidez fazem frequentemente do transporte ferroviário a segunda escolha como modo de transporte. Em segundo lugar, os gestores da infraestrutura ferroviária e os prestadores de serviços de transporte (empresas ferroviárias) nem sempre utilizam corretamente a capacidade limitada da infraestrutura ferroviária. As regras relativas à gestão da capacidade e do tráfego da infraestrutura ferroviária estão definidas na legislação da UE. A Diretiva 2012/34/UE que estabelece um espaço ferroviário europeu único define o quadro jurídico geral da União para o espaço ferroviário europeu único. O Regulamento (UE) n.º 913/2010 relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo (Regulamento RFC) define regras específicas aplicáveis a 11 corredores de transporte ferroviário de mercadorias, que incluem linhas que atravessam o território de pelo menos dois Estados-Membros e ligam dois ou mais terminais. Os dados mostram que o quadro atual também não serve todos os segmentos do mercado ferroviário de modo igual; em especial, o transporte de mercadorias e o transporte transfronteiriço debatem-se em obter capacidade em quantidade e qualidade adequadas para satisfazer as necessidades dos utilizadores. As empresas ferroviárias e os gestores de infraestrutura lançaram várias iniciativas, nomeadamente o projeto Timetable Redesign (TTR), destinado a rever o processo de gestão da capacidade na Europa. No entanto, a aplicação das medidas testadas neste projeto só é possível através da alteração da legislação da UE.
Quais são os resultados esperados?
A presente iniciativa visa melhorar a gestão da capacidade e do tráfego na rede ferroviária da UE, com vista a apoiar o crescimento do transporte ferroviário. Para o efeito, a iniciativa visa resolver os dois principais problemas identificados. Os seus objetivos específicos são: 1) permitir processos de gestão da capacidade mais eficazes; 2) reforçar os incentivos à melhoria do desempenho da infraestrutura ferroviária e dos serviços de transporte ferroviário; 3) introduzir mecanismos de coordenação entre as partes interessadas mais eficazes, em especial a nível transfronteiriço; e 4) apoiar a implantação de ferramentas digitais que permitam uma melhor gestão da capacidade e do tráfego.
Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?
Embora a maior parte do tráfego ferroviário de passageiros seja nacional, cerca de metade do tráfego de mercadorias é transfronteiriço e espera-se que a procura de serviços ferroviários transfronteiriços aumente, impulsionada pelos ambiciosos objetivos de descarbonização no domínio dos transportes e pelas medidas políticas propostas e aplicadas pela União Europeia e pelos Estados-Membros. Por conseguinte, existe uma forte dimensão transfronteiriça no transporte ferroviário. A ação a nível da UE terá inevitavelmente em conta o desenvolvimento de serviços de transporte ferroviário para além das fronteiras nacionais. Tal permite tirar partido das vantagens competitivas do transporte ferroviário, que aumentam em distâncias mais longas. A ação a nível da UE é fundamental para melhorar a pontualidade e a fiabilidade do tráfego transfronteiriço. Além disso, as novas regras terão repercussões positivas na qualidade de todos os serviços de transporte ferroviário da rede, incluindo os nacionais. A avaliação <i>ex post</i> de 2021 do Regulamento RFC descreve um mercado ferroviário que, sem uma nova intervenção a nível da UE, continua centrado nos serviços nacionais, com as empresas ferroviárias e os gestores de infraestrutura a perderem a oportunidade de se expandirem com base num melhor desempenho. Em regra, na sua esmagadora maioria, os gestores de infraestrutura existentes nos Estados-Membros centram-se na gestão da rede ferroviária nacional. Por conseguinte, o transporte ferroviário transfronteiriço contínuo exige uma coordenação e integração eficazes a nível da UE para resolver os problemas relacionados com a capacidade e o tráfego dos comboios transfronteiriços em toda a rede da UE, superando as limitações dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, que só são responsáveis por uma parte da capacidade de um segmento

da rede ferroviária.
B. Soluções
Quais são as várias opções para alcançar os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?
No contexto da presente avaliação de impacto, foram desenvolvidas quatro opções políticas (OP1, OP2, OP3 e OP4). Todas as opções propõem soluções para os problemas identificados, mas variam em termos de âmbito das ações previstas a nível da UE. A OP1 incide na manutenção da abordagem centrada nos corredores e alarga-a a todo o tráfego transfronteiriço. As OP2, OP3 e OP4 inspiram-se nas iniciativas das partes interessadas e introduzem um conjunto novo e único de regras de gestão da capacidade em toda a rede. Diferem em termos de mecanismos para assegurar a coordenação da gestão da capacidade transfronteiriça, bem como em aspetos como o controlo do desempenho e a supervisão regulamentar. As OP2, OP3 e OP4 preveem a aceleração da digitalização e automatização da gestão da capacidade. A opção preferida OP3 introduz todas as medidas propostas pelo setor para modernizar as regras de gestão da capacidade, a fim de melhor suprir as necessidades de todos os segmentos do mercado ferroviário. Acrescenta um mecanismo de coordenação baseado em regras, conferindo poderes à rede de gestores de infraestrutura enquanto órgão de decisão, apoiado por uma entidade operacional legalmente designada. Como contrapartida regulamentar a nível da UE, reforça o mandato da rede de entidades reguladoras do transporte ferroviário. As regras pormenorizadas, nomeadamente as relativas à seleção de uma entidade para as tarefas operacionais, que apoiarão o processo de tomada de decisões, serão estabelecidas em atos não legislativos, após amplas consultas das partes interessadas.
Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?
A consulta das partes interessadas mostrou um claro consenso relativamente ao facto de as atuais regras de gestão da capacidade não permitirem que o setor ferroviário cresça em consonância com as ambições políticas a nível da UE e dos Estados-Membros. A abordagem destinada a superar a rigidez do processo de fixação do horário de serviço anual e a complementá-lo com processos mais estratégicos e mais ágeis/flexíveis, defendida conjuntamente pelas empresas ferroviárias e pelos gestores de infraestrutura, obteve um amplo apoio. Não obstante o consenso em termos gerais, as partes interessadas salientaram aspetos que lhes são particularmente pertinentes. As empresas ferroviárias sublinharam o facto de a gestão da capacidade dever ter em conta as necessidades do mercado, alertando para uma abordagem excessivamente «orientada para a oferta», que corre o risco de tornar a gestão da capacidade rígida e desligada das necessidades dos utilizadores. Algumas entidades reguladoras partilham este ponto de vista e muitas delas salientaram os benefícios da concorrência nos mercados do transporte ferroviário, sublinhando a importância da sua função de assegurar condições de concorrência equitativas, em especial se for atribuído aos gestores de infraestrutura um papel mais proativo na gestão da capacidade. Neste contexto, as entidades reguladoras defenderam que quaisquer responsabilidades conjuntas de tomada de decisões dos gestores de infraestrutura a nível da UE têm de ser contrabalançadas por poderes semelhantes a nível da UE no que toca à regulamentação. No que diz respeito à introdução de mecanismos de coordenação a nível da UE, considerando a característica fundamental que diferencia as OP3 e OP4 da OP2, as empresas ferroviárias e os gestores de infraestrutura adotaram uma posição reservada na fase inicial da consulta. Os gestores de infraestrutura sublinharam que os seus conhecimentos especializados e conhecimentos no terreno não poderiam ser substituídos por uma entidade a nível da UE. As empresas ferroviárias manifestaram a sua preocupação relativamente a eventuais estruturas a nível da UE correrem o risco de serem marginalizadas pelos gestores de infraestrutura face aos interesses nacionais preponderantes. As empresas ferroviárias depositaram maiores expectativas numa entidade que combine funções de gestão e regulação a nível da UE, numa posição subordinada em relação aos gestores de infraestrutura, como força motriz para a melhoria das condições do transporte ferroviário transfronteiriço. Os utilizadores dos serviços de transporte ferroviário, em especial no segmento do transporte de mercadorias, salientaram a necessidade de aumentos urgentes e significativos do desempenho como condição prévia essencial para a transferência de volumes adicionais de transporte para o transporte ferroviário. Em especial para o transporte de mercadorias, foi salientada a importância da fiabilidade, da pontualidade e das informações prestadas aos utilizadores. Os utilizadores do transporte

ferroviário mostraram um apoio relativamente mais forte às opções políticas mais ambiciosas (OP3 e OP4), que envolvem responsabilidades significativas a nível da UE.

Embora os Estados-Membros tenham formulado opiniões limitadas durante a consulta, de um modo geral, apoiaram o objetivo da iniciativa de promover o desenvolvimento do transporte ferroviário, não obstante terem permanecido relativamente vagas no que respeita aos meios para o concretizar. Verificou-se uma tendência para manter a abordagem centrada nos corredores para a coordenação transfronteiriça.

C. Impactos da opção preferida

Quais as vantagens da opção preferida (se existem vantagens, caso contrário quais as vantagens das principais opções)?

A opção preferida resulta em benefícios totais estimados em 13 502,7 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao cenário de base.

Entre os **benefícios diretos** contam-se um aumento da capacidade utilizável da infraestrutura existente, que permite um aumento de 4 % do tráfego ferroviário (expresso em comboio-km) em 2050, em comparação com o cenário de base. Outros impactos incluem a melhoria da pontualidade dos comboios, a fiabilidade dos serviços de transporte ferroviário e a redução do impacto negativo dos trabalhos na infraestrutura ferroviária no tráfego. Os benefícios para as empresas ferroviárias decorrentes do aumento da capacidade utilizável são estimados em 2 575,7 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao cenário de base, e os decorrentes da melhoria da pontualidade dos comboios em 658 milhões de EUR. A opção preferida resulta em algumas economias de custos, não só para as empresas ferroviárias e para os gestores de infraestrutura (incluindo os custos de exploração), como também para as autoridades públicas. As economias de custos totais para as empresas ferroviárias são estimadas em 482,8 milhões de EUR, ao passo que as economias de custos para os gestores de infraestrutura são 493,5 milhões de EUR (dos quais 8,2 milhões de EUR de economias de custos administrativos). Para as autoridades públicas, as economias de custos totais são estimadas em 9,4 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao cenário de base, dos quais 2,6 milhões de EUR de economias de custos administrativos.

Entre os **impactos indiretos** contam-se as contratações suplementares (1,06 milhões de pessoas adicionais empregadas ao longo do período de 2025-2050), bem como uma redução dos custos externos das emissões de CO₂, das emissões de poluentes atmosféricos e dos acidentes rodoviários e dos congestionamentos. Os benefícios decorrentes da redução dos custos externos quantificados monetariamente são estimados em 3 309,3 milhões de EUR para as emissões de CO₂, 681 milhões de EUR para as emissões de poluentes atmosféricos, 2 801,6 milhões de EUR para os acidentes e 2 374,8 EUR para os congestionamentos.

Vários operadores económicos deverão beneficiar do aumento dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias e da melhoria da sua qualidade. Estes incluem os operadores de terminais e os utilizadores do transporte ferroviário de mercadorias.

A facilitação dos serviços ferroviários transfronteiriços também terá um impacto positivo no transporte ferroviário de passageiros, beneficiando assim os cidadãos da UE.

Tendo igualmente em conta os custos, os benefícios líquidos da opção preferida são estimados em 11 408,8 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao cenário de base.

Quais são os custos da opção preferida (se existirem, caso contrário, quais os custos das principais opções)?

Os custos da opção preferida são estimados em 2 094 milhões de EUR, para além dos custos de referência, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050.

A maior parte destes custos recairá sobre os gestores de infraestrutura, devido a várias medidas políticas. Uma parte importante dos custos totais resulta da implantação das ferramentas e aplicações informáticas necessárias para cumprir as especificações técnicas de interoperabilidade (ETI ATM) da UE para o transporte ferroviário e para simplificar a gestão da capacidade através da digitalização e da automatização em geral. Os mecanismos de coordenação da UE implicarão custos significativos para assegurar a continuidade das operações e a tomada de decisões adequadas. Os gestores de infraestrutura também incorrerão em custos para assegurar o melhor alinhamento possível com o

trabalho realizado a nível da UE e com os seus homólogos vizinhos. A elevada percentagem de custos para os gestores de infraestrutura reflete não só o reforço do seu papel na gestão da capacidade e do tráfego em aplicação da iniciativa, como também a sua obrigação de assegurar condições de concorrência equitativas através da implementação de mecanismos de consulta abrangentes. Os custos totais para os gestores de infraestrutura são estimados em 1 609 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050 (em relação ao cenário de base).

Os custos para as empresas ferroviárias, que resultam diretamente da presente iniciativa (435,1 milhões de EUR), são muito menores e dizem sobretudo respeito à introdução acelerada de interfaces conformes com as ETI ATM nos seus sistemas informáticos relacionados com a gestão da capacidade, bem como com a sua participação ativa nas consultas dos gestores de infraestrutura.

As entidades reguladoras terão de assegurar que a sua rede tem os recursos necessários para acompanhar e intervir no novo processo de gestão da capacidade. Os custos totais para as autoridades públicas nacionais, incluindo as entidades reguladoras, são estimados em 31,1 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao cenário de base. Além disso, a Comissão Europeia incorrerá em custos estimados em 1,8 milhões de EUR.

Outras partes interessadas (operadores de terminais e serviços de transporte multimodal) suportarão custos menores (17 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao cenário de base).

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

A opção preferida não visa as PME, mas espera-se que reduza os obstáculos à entrada no mercado e assegure condições de concorrência equitativas. Tal favorecerá os novos operadores no mercado dos serviços de transporte ferroviário, alguns dos quais, provavelmente, são PME.

É provável que os operadores de instalações ferroviárias e os prestadores de serviços relacionados com o transporte ferroviário, alguns dos quais são PME, registem um aumento da atividade económica, devido ao aumento do tráfego ferroviário.

Por conseguinte, espera-se que a iniciativa tenha um impacto global positivo nas PME.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e para as administrações públicas nacionais?

A maioria dos gestores de infraestrutura depende de financiamento público. Dado que se espera que suportem uma grande parte dos custos, pode presumir-se que tal terá um efeito nos orçamentos nacionais, em especial nos primeiros cinco anos, devido aos investimentos necessários no domínio informático.

Haverá outros impactos significativos?

O aumento do tráfego ferroviário terá um impacto positivo no mercado interno. A opção preferida conduzirá a um nível mais elevado de harmonização e integração dos serviços oferecidos pela infraestrutura ferroviária, o que beneficiará os operadores que desenvolvem serviços transfronteiriços, proporcionando assim oportunidades para uma maior concorrência e contribuindo para um espaço ferroviário europeu único.

Proporcionalidade

A opção estratégica preferida não excede o necessário para atingir os objetivos políticos globais. O objetivo de melhorar o desempenho do transporte ferroviário inclui o tráfego transfronteiriço. A opção política fornece um mecanismo de coordenação reforçado em comparação com a atual governação dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias, mas tem em conta o facto de o tráfego ferroviário atual ser predominantemente nacional.

D. Acompanhamento

Quando será revista a política?

A política será revista tendo em conta um período adequado, após a adoção da proposta e a introdução de regras pormenorizadas por meio de atos não legislativos. As medidas políticas necessitarão de tempo para produzirem efeito e impacto. Salvo se ocorrerem problemas de execução, este período não será inferior a cinco anos após a entrada em vigor da legislação.

Além disso, a Comissão será assistida por um órgão de análise do desempenho e participará no trabalho dos gestores de infraestrutura e das entidades reguladoras a nível da UE, mantendo assim uma visão geral dos progressos realizados na aplicação e no impacto das medidas.

