

Parecer Nº 3

Regulação da Mobilidade e Transportes

SEITC

25 de novembro de 2015

PRONÚNCIA

Regulação da Mobilidade e Transportes

SEITC

Contexto/Oportunidade: Cronograma de implementação do ERTMS em Portugal no período 2015 - 2020

Assunto: Posição da AMT sobre o documento “*Review of the European Deployment Plan, 2015/16*”, produzido pelo Coordenador Europeu de ERTMS, Karel Vinck, anexo ao Ofício do mesmo Coordenador Europeu, com a referência MOVE/B1/KV/JB/mk(2015) 5214653, datado de 4 de novembro de 2015

Destinatário: Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objetivo e Fundamento / Legitimação Jurídicos

1. O objeto da presente Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a posição desta Autoridade, à luz da aplicação do princípio da oportunidade, relativamente à componente nacional do plano Europeu de implementação do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), associada ao Corredor Atlântico da rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), constante do documento “*Review of the European Deployment Plan, 2015/16*”, produzido pelo Coordenador Europeu de ERTMS, Karel Vinck, anexo ao ofício, daquele Coordenador Europeu, com a referência MOVE/B1/KV/JB/mk(2015) 5214653, datado de 4 de novembro de 2015.

2. O seu fundamento e correlativa legitimação jurídica radica numa responsabilidade endógena do Conselho de Administração da AMT, plasmada na alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, nos termos da qual compete a este Conselho de Administração, por sua iniciativa ou a pedido do Governo, efetuar uma Pronúncia sobre quaisquer questões ou normas relacionadas como os setores regulados, no âmbito das suas atribuições, em conjugação com a alínea j) do n.º 3 do artigo 5.º, no âmbito da qual esta Autoridade exerce, na qualidade de entidade reguladora ferroviária, poderes de representação que, como tal, lhe estão consagrados nos termos da legislação da União Europeia aplicável, e, em conformidade, tem assegurado a representação nacional no Fórum do Corredor Atlântico da rede principal da RTE-T.

I.2. Contexto

3. O contexto em que esta Pronúncia se enquadra é definido substantivamente na qualidade da AMT como entidade reguladora ferroviária, assegurando a representação do Estado Português no Fórum do referido Corredor Atlântico, no âmbito do qual foi preparado o Plano de Trabalhos daquele Corredor que integra igualmente as recomendações para a implementação do ERTMS no Corredor, em articulação com a preparação da revisão do Plano Europeu de Implementação do ERTMS, agora apresentado pelo respetivo Coordenador Europeu, e relativamente ao qual é solicitada ao Governo Português uma aprovação até ao final do corrente mês de novembro.

4. O Plano de Trabalhos para o ERTMS, preparado em dezembro de 2014 pelo respetivo Coordenador Europeu, propunha um plano ambicioso a ser atingido em 2016, no sentido de acelerar a implementação do ERTMS na Europa, também designado de “*Breakthrough Programme for ERTMS*”, o qual, segundo a comunicação do mesmo Coordenador Europeu, foi aceite pela Comissão Europeia (CE), setor ferroviário e Estados Membros.

Incluía como um dos seus objetivos a revisão do atual Plano de Implementação Europeu, datado de 2009¹, que contem metas inalcançáveis para a maioria das ligações ferroviárias na Europa.

O Coordenador Europeu de ERTMS relata igualmente que se seguiu uma troca intensiva de informações, no sentido de se identificarem as seções dos corredores da rede principal que poderiam ser equipadas com ERTMS entre 2015 e 2016.

Menciona ainda que em setembro de 2015, em resultado de uma primeira parte de consultas trilaterais, conseguiu-se fechar um primeiro rascunho do Plano de Trabalhos para o ERTMS revisto, onde se definem as seções a serem implementadas entre 2015 e 2020. Pretende-se que o novo plano incluía, à semelhança do atual, o cronograma para a implementação do ERTMS nas linhas ferroviárias de mercadorias e passageiros ao longo dos corredores da rede principal, bem como a obrigação de notificações a serem submetidas pelos Estados Membros, condições de implementação e cláusula de revisão do plano em linha com a revisão da política da RTE-T.

II. PRONÚNCIA DA AMT

5. Como elemento de base à presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça a formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, recorrendo-se para tanto:

- Quer a medidas intrínsecas a cada um dos mercados dos diferentes modos de transportes;
- Quer a medidas advenientes de outras realidades exógenas, mas todas integradas no mesmo Eco Sistema de Mobilidade e Transportes.

6. Com o fundamento de que:

- É indispensável e urgente a criação de um Espaço Ferroviário Europeu Único para se alcançar um sistema europeu de transportes mais competitivo e eficiente na utilização dos recursos e para ajudar a enfrentar questões sociais importantes, como o aumento da procura de tráfego, o congestionamento, a segurança do aprovisionamento energético e as alterações climáticas;
- Importa concretizar efetivamente a estratégia preconizada pela CE:

¹ Decisão da Comissão n.º 2012/88/UE, de 25 de janeiro de 2012, relativa à especificação técnica de interoperabilidade para os subsistemas de controlo-comando e sinalização do sistema ferroviário transeuropeu

- ✓ Quer para o objetivo de reduzir 60% as emissões de gases com efeito de estufa, incluindo nomeadamente a transferência para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluviál, até 2030, de 30% do tráfego de mercadorias rodoviário em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050, com a ajuda de corredores eficientes e ecológicos
 - ✓ Quer para se dispor em 2030, em toda a UE, de uma rede principal da RTE-T multimodal e plenamente funcional, bem como uma rede global de alta qualidade e capacidade em 2050, incluindo os serviços de informação correspondentes;
 - Um fator chave do Corredor Atlântico é a ligação que este proporciona entre a fachada Atlântica e o Centro da Europa, no âmbito da qual deve ser reforçada a multimodalidade e o reequilíbrio modal. Por sua vez, o esqueleto terrestre do Corredor é suportado pelo Corredor Ferroviário de Mercadorias do Atlântico, no âmbito do qual a implementação da interoperabilidade, onde se inclui a componente do ERTMS, é um aspeto essencial;
 - Acresce que se está perante uma via de potenciar a participação da economia portuguesa nos mercados internacionais, garantindo o desenvolvimento e a prosperidade das empresas competitivas, promovendo o emprego, a mobilidade e o bem-estar dos cidadãos.
7. Este princípio geral reflete-se naturalmente no desenvolvimento que consta especificamente do ponto específico seguinte relativo à revisão do plano de implementação do ERTMS, considerado relevante, a luz do princípio da oportunidade, no quadro do setor de atuação desta Autoridade de Regulação Económica, justificando a pronúncia da AMT sobre esta matéria.

II.1. Revisão do Plano de Implementação do ERTMS – Componente Portuguesa

8. No âmbito do Comité RTE-T e do Fórum do Corredor Atlântico, a interação do Coordenador Europeu do ERTMS limitou-se à apresentação sumária dos objetivos e procedimentos para a preparação do mencionado “*Breakthrough Programme for ERTMS*”, tendo a primeira proposta do novo plano de implementação do ERTMS, no que reporta ao Corredor Atlântico, sido incluída no primeiro rascunho de Plano de Trabalhos deste Corredor, submetido em 22 de dezembro de 2014, pelo Coordenador Europeu do Corredor, Prof. Carlo Secchi.

Nesse âmbito era preconizado que Portugal comesse a implementação do ERTMS no eixo ferroviário Aveiro-Vilar Formoso, iniciando da fronteira para o litoral, na medida em que a respetiva linha existe e está operacional, de forma a que se perspetivasse a implementação neste eixo até 2020. Complementarmente, Espanha também se deveria concentrar nesse eixo, via Salamanca, Valladolid, Burgos e Vitória até à fronteira Francesa. Por sua vez, a Alemanha deveria efetuar um esforço por completar a respetiva ligação transfronteiriça até Metz-Mannheim.

9. No âmbito do processo de aprovação da 1ª edição do programa de Trabalhos do Corredor Atlântico, Portugal apresentou comentários no sentido de assinalar igualmente a importância do eixo ferroviário Sines-Caia, que era o compromisso que estava assumido no Plano de Implementação do ERTMS em vigor, tendo o texto da versão final, datada de maio de 2015, do Plano de Trabalhos do Corredor Atlântico, a qual foi objeto de aprovação pelos respetivos Estados Membros, sido revisto para a importância de ser definida uma implementação do ERTMS nos dois eixos (um em operação – Aveiro-Vilar Formoso – e outro em fase de projeto – Lisboa/Sines-Caia – entre Portugal e Espanha), começando pelas seções transfronteiriças.

10. Por sua vez, a versão final do Plano de Trabalhos do Coordenador Europeu do ERTMS, também datada de maio de 2015 e aprovada pelos Estados Membros, identifica os princípios base, objetivos, justificação e estratégia de planeamento, bem como os pontos de partida essencialmente centralizados na zona da Europa central, mas não integra as propostas específicas para cada corredor da rede principal da RTE-T.

11. O documento “*Review of the European Deployment Plan, 2015/16*”, agora submetido, menciona que as reuniões trilaterais havidas nos últimos meses se referem à Alemanha, França, Itália, Polónia, Bélgica e Reino Unido, assinalando igualmente uma reunião recente com Espanha em que se refere o enfoque inicial deste Estado Membro na implementação do ERTMS ao longo das linhas de alta velocidade e *upgrade* das seções já equipadas com versões pré-Baseline 2.

12. Igualmente, este documento propõe que Portugal se deve focar no alinhamento Norte (Aveiro-Vilar Formoso) a ser implementado até 2020, começando pela seção transfronteiriça.

13. Refere para Espanha que o equipamento das seções decorre a um bom ritmo e que irá finalizar a maior parte do Corredor Atlântico no seu território até 2020, havendo algumas seções concluídas e, no que reporta à zona junto à fronteira de Portugal, a conclusão até 2020 do troço Badajoz-Plasencia, mas não referenciando explicitamente a seção junto ao eixo Norte (Fuente de Oñoro que faz fronteira com Vilar Formoso). Menciona também que nas seções não referenciadas das linhas de alta velocidade ou seções de tráfego de mercadorias, o equipamento será instalado após 2020.

14. Decorrem entretanto os trabalhos do Grupo de Trabalho Luso Espanhol do Corredor Atlântico, com o objetivo principal de estabelecer um planeamento conjunto entre os governos de ambos os países, no sentido de desenvolver a infraestrutura do Corredor Atlântico com plena interoperabilidade e de acordo com os planos próprios de cada país e com o Plano de Trabalhos do Corredor, cujo âmbito envolve igualmente a implementação do ERTMS, não havendo ainda resultados concretos relativamente ao planeamento conjunto relativamente a este componente de inquestionável importância em matéria de interoperabilidade.

15. Foi auscultada a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), entidade esta responsável pela gestão da infraestrutura ferroviária nacional, a qual defende a revisão do plano de trabalhos do Coordenador Europeu para o ERTMS em alinhamento com as orientações definidas e acordadas no âmbito do Plano de Trabalhos do Corredor Atlântico, reafirmando o interesse nacional em dispor de uma ligação ferroviária plenamente interoperável entre Sines/Lisboa, Badajoz e Madrid até 2020.

16. Em conformidade, a AMT considera que:

- O Plano de Implementação do ERTMS deve estar em sintonia com o Plano de Trabalhos do Corredor Atlântico, plano este resultante de participação alargada dos Estados Membros envolvidos (Portugal, Espanha, França e Alemanha) e objeto de apreciação, incluindo a apresentação de sugestões como aconteceu com Portugal, e aprovação pelos mesmos Estados;
- O aprofundamento e/ou eventual ajustamento do sentido constante da primeira edição do Plano de Trabalhos do Corredor Atlântico, datada de maio de 2015, em qualquer uma das suas componentes, como por exemplo o ERTMS, deverá ser objeto de participação e discussão efetiva entre todos os Estados Membros envolvidos;
- Particularmente no caso das questões de interoperabilidade envolvendo Portugal e Espanha, deverão ser tidos em consideração os desenvolvimento e resultados, designadamente em matéria de planeamento harmonizado entre os dois países, relativamente às questões de interoperabilidade ferroviária, em especial em termos de migração para a bitola europeia (UIC) e implementação do ERTMS;
- Assim, no prazo imediato de resposta solicitada pelo Coordenador Europeu, ou seja o final do corrente mês de novembro, a orientação de partida relativamente à componente nacional do ERTMS deverá coincidir com a que consta do Plano de Trabalhos do Corredor Atlântico, ou seja referenciando a importância de ser definida uma implementação do ERTMS nos dois eixos (um em operação – Aveiro-Vilar Formoso – e outro em fase de projeto – Lisboa/Sines-Caia) entre Portugal e Espanha, começando pelas seções transfronteiriças.

17. Com o fundamento de que:

- Se deve concretizar efetivamente um Espaço Ferroviário Europeu Único, solucionando os constrangimentos técnicos, operacionais e processuais, onde se inclui nomeadamente a implementação harmonizada do ERTMS, contribuindo também para a eliminação de potenciais situações de distorção da concorrência que possam induzir um plano de desigualdade entre elementos da RTE-T e do Eco Sistema de Mobilidade e Transportes no espaço da UE;
- Deverá ser efetivamente assegurado e integrado na implementação das várias componentes da RTE-T, particularmente no que concerne a questões de interoperabilidade, o planeamento integrado entre Estados Membros vizinhos, nomeadamente entre Portugal e Espanha, sob pena de não se aproveitarem na sua plenitude as capacidades operacionais, eficiência, continuidade e homogeneidade técnica da rede, bem como potenciais sinergias de implementação, nomeadamente em termos de afetação de recursos e soluções de financiamento dos pesados investimentos associados. Neste contexto, será importante assegurar, com as Autoridades Espanholas, uma implementação sincronizada do ERTMS em todo o eixo Aveiro-Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro-Valladolid;
- Uma eventual priorização da instalação do ERTMS no alinhamento transversal Norte do Corredor Atlântico (Aveiro-Vilar Formoso), num contexto de grande escassez de recursos, poderá eventualmente ser suscetível de perturbar o avanço do eixo Sines/Lisboa-Caia/Badajoz-Madrid e, conseqüentemente, a estratégia de penetração do *hinterland* dos portos de Sines e de Lisboa (e também de Setúbal) no território Espanhol até Madrid, a qual depende essencialmente da ligação por via ferroviária rápida e eficaz, a conseguir através do troço Sul do Corredor Atlântico, Sines/Lisboa-Madrid, e a funcionar em pleno em matéria de serviços interoperáveis;
- A efetivação do Plano de Implementação do ERTMS revisto, comprometendo todos os Estados da UE com rede ferroviária que integra os corredores principais da RTE-T, deverá suportar-se num amplo debate participado por todos esses mesmos Estados, desde a fase inicial do processo de planeamento, à semelhança do que tem ocorrido nos corredores da rede principal, mas não reproduzido até ao momento para a prioridade horizontal do ERTMS.

III. CONCLUSÕES

18. A presente Pronúncia da AMT sobre a Revisão do Plano de Implementação do ERTMS no que reporta à componente portuguesa, preparada no desenvolvimento das suas atribuições e competências e no cumprimento escrupuloso da sua Missão, reforça a ideia de que não é adequado do ponto de vista dos interesses nacionais dar como única prioridade em Portugal a instalação do ERTMS na ligação ferroviária Aveiro-Vilar Formoso (Linha da Beira Alta), conforme proposto pelo Coordenador Europeu do ERTMS.

19. Do ponto de vista da AMT é indispensável associar também, e desde já, a instalação do ERTMS na ligação ferroviária Lisboa/Sines-Caia, com continuidade assegurada no troço Espanhol Badajoz-Madrid, num contexto da estratégia de dinamização e alargamento do *hinterland* dos portos de Sines e de Lisboa (e de Setúbal), essencialmente baseada na existência de uma ligação ferroviária completamente interoperável através do eixo transversal Sul do Corredor Atlântico.

Lisboa, 25 de novembro de 2015

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho