

Uma nova rede ferroviária nacional de Alta Velocidade/mercadorias, a integrar na rede única europeia conforme o regulamento 1679/2024 – breve análise técnica

23 de Novembro de 2024

Existem dois pormenores técnicos entre os requisitos de interoperabilidade do regulamento 1679 que definem uma rede de alta velocidade, mas que não têm atratividade para o debate público apesar de serem duas imposições para o objetivo 2030 do regulamento 1679 ¹, o qual é juridicamente de natureza vinculativa²:

- uma, a bitola UIC ou europeia com a qual deve ser construída a rede única ferroviária europeia. É verdade que, como repetem a IP e o governo, podem ser concedidas isenções, mas estas devem ser temporárias, coordenadas com o Estado membro vizinho - e sabe-se pela cimeira de Faro a opinião oficial dele - e baseadas numa análise de custos benefícios. Sabe-se como os seus resultados dependem do prazo considerado e que o atraso de 2 anos especificado para a sua elaboração vai agravar o impacto negativo na economia, como se mostra abaixo ³.

- a outra imposição para a rede única é o ERTMS (European Railway Traffic Management System), ou sistema de sinalização de segurança e controle de velocidade o qual está já normalizado entre os fabricantes de material circulante e cuja compatibilização com o atual sistema CONVEL da IP, embora viável através do módulo STM (Specific Transmission Module que lê as balizas fixas do CONVEL e fornece ao ERTMS embarcado as informações correspondentes viabilizando a circulação de comboios novos equipados com ERTMS e STM nas atuais linhas da IP) o qual sofre das contraindicações de dificuldades de implementação e de longo prazo de fornecimento. Dado que o fabrico do CONVEL está descontinuado, os comboios existentes sem

¹ https://publications.europa.eu/resource/cellar/cc3395a5-3516-11ef-b441-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1

² https://1drv.ms/p/s!AI9_rthOlbwe4mEuXJ31hXsDoKu0?e=oCOaTV
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.1.pdf

³ Do relatório do Parlamento Europeu de 15dez2022
<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-ten-t-regulation-review?sid=6501> : *“An increased ambition for standards and requirements, with limited exemptions - Standards and requirements for each mode have been strengthened to an extent realistically achievable by Member States and in order to meet Union’s transport objectives. Transport investments should be appreciated not only in terms of costs, but as an economic catalyser enabling long-term growth while contributing to achieve Union’s climate targets.”*

equipamento ERTMS embarcado não poderão circular na projetada linha de Alta Velocidade Porto-Lisboa. O artigo 18 do regulamento 1679 determina a colocação em serviço na rede “core” do ERTMS até 31dez2030 e a desinstalação dos sistemas de classe B até 31dez2040.

Em síntese, poderá dizer-se que a atual política ferroviária do governo português, assente na estratégia da IP e do agrupamento europeu de interesse económico que gere o corredor atlântico de mercadorias, visa manter a opção pela bitola ibérica e o sistema de controle de velocidade CONVEL na rede ferroviária existente; com recurso a travessas bivalentes, nas novas linhas a construir no mapa das redes TEN-T, visa manter a opção pela bitola ibérica e instalar o sistema ERTMS. Em oposição, o grupo que em 2017 apresentou o manifesto “Portugal, uma ilha ferroviária?” defende a gestão de duas redes, à semelhança de Espanha, uma rede pré-existente de bitola ibérica e uma rede de Alta Velocidade/mercadorias de bitola UIC.

Mas analisemos todas as circunstâncias que justificam, e no nosso entender impõem, a mudança de política ferroviária de modo a compatibilizá-la com o plano regulamentar das redes TEN-T na península ibérica.

1 – A regulamentação europeia 2024/1679 – Quando o primeiro-ministro espanhol na cimeira de Faro de outubro de 2024 “insiste” na data de 2030 para a linha de AV Lisboa-Madrid e acorda com o primeiro ministro português o envio de uma carta ao primeiro ministro francês para que o governo deste cumpra a sua parte do corredor atlântico, o que está a fazer é a tentar a execução, conforme os prazos do regulamento, da parte ibérica das redes interoperáveis transeuropeias TEN-T, em sintonia com o coordenador do corredor atlântico da DG MOVE, Carlo Secchi. Trata-se de um objetivo essencialmente para melhoria a médio/longo prazo no caso das mercadorias e a curto prazo no caso do serviço de passageiros, dos indicadores económicos dos dois países, e apenas como “*fait divers*” para benefício do mundial de futebol de 2030.

Em síntese do art.17 do regulamento 1679 - Bitola europeia standard para a ferrovia:

17.1 - bitola UIC até 31dez2030 se construção de nova linha da rede “core” iniciada depois de jul2024

17.2 – permitida a não construção em bitola UIC de uma nova linha que não esteja planeada em jul2024 mediante uma ACB (análise socioeconómica de custos benefícios) negativa a realizar até jul2026; não aplicável em Portugal por já estarem planeadas todas as ligações a Espanha

17.3 - aplicável ao troço Évora-Caia por estar integrado num corredor europeu e não ter bitola UIC; avaliação coordenada com Espanha até jul2026 para

migração da bitola ibérica para UIC incluindo ACB e avaliação do impacto na interoperabilidade; elaboração do plano de migração até jul2027

17.5 – possível isenção de cumprimento da bitola UIC, mas sempre temporária, dependente de ACB negativa e coordenada com Espanha

2 - Comparativo das exportações para Espanha e para a Europa além

Pirineus - O aumento da quota modal da ferrovia de mercadorias em Portugal e Espanha (a quota modal ferroviária para tráfegos nacional e internacional em toneladas em ambos os países é inferior a 5%) com a transferência significativa da rodovia para a ferrovia, nomeadamente nas exportações para o resto da Europa, é uma das razões essenciais para a reivindicação da construção das linhas do corredor atlântico, projetadas para tráfego misto (comboios de passageiros e comboios de mercadorias), em via dupla, segundo todos os parâmetros da interoperabilidade, que incluem, para além dos limites das pendentes e da carga por eixo, do comprimento dos comboios, da velocidade e da tensão de alimentação, a bitola UIC e o ERTMS . Dada a extensão dos troços a construir ou a mudar nos troços já existentes adaptáveis, eventualmente numa estimativa de 1000 km em Portugal e 19.000 milhões de euros para executar a rede “core” das redes TEN-T até 2030, ou cerca de 0,8% do PIB por ano para um pagamento em 10 anos e 4% de taxa de juro (segundo Marvão Pereira, justifica-se uma despesa anual na construção de infraestruturas de 2 a 3% do PIB) ⁴.

A justificação desta despesa é dada por análises de custos benefícios podendo citar-se:

2.1 – o estudo do Instituto Fraunhofer de 2015 “*Cost of non completion of the TEN-T*”: perda anual de 294 mil milhões de euros no PIB por não execução dos nove corredores internacionais estimada na UE para 2030 e não criação de 655 mil empregos⁵

2.2 – estudo IP/Atlantic Corridor RFC4 : redução de 7% do custo de transporte de mercadorias Leixões-Paris se construída bitola UIC (ver diapositivo 11 em ⁶)

2.3 – o relatório (workplan) do coordenador do corredor atlântico Carlo Secchi de maio de 2020 : a não execução das redes interoperáveis TEN-T na ,península ibérica terá como efeitos negativos em Portugal o não crescimento do PIB de 17,8% e do não crescimento do emprego de 4,2% (para Espanha 6,2% e 6,0% respetivamente)⁷

2.4 - a ACB no congresso do Centro Rodoferroviário Português no LNEC de 2022 “*As linhas da rede TEN_T e os desafios para o transporte ferroviário de mercadorias além Pirenéus*” - para um

⁴ https://www.ordemengenheiros.pt/fotos/dossier_artigo/4_fernandosantossilvaesbocodeestudocomparativodecustosdetransporte_16940102775aabebc464c2f.pdf

⁵ <https://www.cadenadesuministro.es/uploads/s1/11/70/70/2/the-cost-of-not-implementing-the-ten-t-core-network.pdf>

⁶ https://1drv.ms/p/s!Al9_rthOlbwewA2t4Ili8T2jFOab?e=hWPZcY

⁷ <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2020-09/atlworkplanivweb.pdf>

investimento de 12000 milhões de euros de linhas TEN-T “core” em Portugal, com cofinanciamento comunitário de 40%, crescimento 3% ao ano e transferência até 2030 de 30% da carga rodoviar para a ferrovia : VAL (NPV) 486 milhões de euros ; taxa interna de rentabilidade TIR (ERR) 2,23% ; relação benefícios/custos 1,11⁸

2.5 – relatório de 2016 do ECA (European Court of Auditors – Tribunal de Contas Europeu) “*O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo*”, fev2016 - muito crítico sobre o estado da ferrovia na Europa⁹

2.6 – o relatório do ECA “*Intermodal freight transport EU still far from getting freight off the road*”, ago2023 - citação : “*Member states’ delays in ensuring the compliance of linear infrastructure with technical requirements hampers the competitiveness of intermodality*”¹⁰

Perante os resultados destas análises há razões para duvidar da consistência da eventual análise de custos benefícios, hipoteticamente negativa, da instalação da bitola UIC do art.17.5 . Evidentemente, como sistematicamente argumenta a IP, o investimento numa nova rede de Alta Velocidade e mercadorias com todos os parâmetros da interoperabilidade, incluindo a bitola UIC e ERTMS, traduzir-se-á a curto prazo num custo mais elevado do que o da estratégia conservadora que privilegia a rede de bitola ibérica, naturalmente respeitando as necessidades de manutenção, praticada pela IP. Mas deverão considerar-se os ganhos a curto, médio e longo prazo desse investimento.

Através da IP a sua estratégia estende-se aos AEIE (agrupamentos europeus de interesse económico) de que faz parte: AVEP (alta velocidade Espanha Portugal – com a ADIF para passageiros) e RFC4 (Rail Freight Corridor 4, corredor atlântico de mercadorias com a ADIF, SNCF e DB) .

Pelo anteriormente exposto se considera atual a afirmação de 2015 de Daniel Gros, diretor do centro de estudos políticos europeu :

*“A razão pela qual não existe uma boa interligação entre as redes de energia espanhola e francesa não é a falta de financiamento, mas a falta de vontade dos monopólios de ambos os lados da fronteira de abrir os seus mercados. Muitos projetos ferroviários e rodoviários também avançam lentamente, devido à oposição local e não à falta de financiamento. Estas são as verdadeiras barreiras ao investimento em infraestruturas na Europa. As grandes empresas europeias podem facilmente obter financiamento a taxas de juro próximas de zero.”*¹¹

⁸ https://10crp.crp.pt/wp-content/uploads/2022/07/paper_1-1.pdf

⁹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_PT.pdf

¹⁰ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

¹¹ <http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/economistas/daniel-gros/detalhe/a-europa-e-a-mania-dos-investimentos-mal-orientados>

Comparando as exportações para Espanha e para o resto da Europa justifica-se o arranque imediato da coordenação com Espanha e França para a médio/longo prazo se ter a interoperabilidade plena para satisfação do crescimento das exportações além Pireneus com transferência da rodovia para a ferrovia :

no período janeiro-setembro 2024 por todos os modos

para Espanha	15313 milhões de euros	11,025 milhões de toneladas
para o resto da UE	27087 milhões de euros	9,200 milhões de toneladas

em 2023 por modos terrestres (99% por rodovia)

para Espanha	16908 milhões de euros	10,840 milhões de toneladas
para o resto da UE	26275 milhões de euros	5,550 milhões de toneladas

fonte: INE

(Nota: 5,550 milhões de toneladas correspondem a cerca de 150.000 camiões por ano que, se fossem substituídos por comboios estes seriam 4.000)

3 – Substituição das viagens aéreas Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid – De acordo com o anúncio da IP, a estimativa de tráfego de passageiros para a linha de AV Lisboa-Porto é de 10,5 milhões de passageiros por ano (apresentação IP de 19jan2024), ou cerca de 3000 milhões de passageiros-km por ano. Admitindo um diferencial de consumo específico de 180 Wh/pass-km entre o avião e o comboio de AV para uma taxa de ocupação de 90%, obtém-se o valor total de 550 milhões de kWh por ano, consumo que seria evitado supondo a transferência total do tráfego do avião para o comboio de AV. Estimativa de emissões de CO2 evitadas com essa transferência, 140.000 toneladas.

No caso da ligação Lisboa-Madrid considerando cerca de 40 voos diários atualmente nos dois sentidos ou 7000 passageiros por dia, teremos 200 milhões de kWh por ano para o consumo adicional de energia por avião relativamente ao comboio de AV e estimativa de 50.000 toneladas de CO2.

Os valores indicados não são rigorosos uma vez que existem outros modos de transporte como autocarros e automóveis, elétricos e de combustíveis fósseis, mas são indicadores, como tendência, das vantagens de mudança para a alta velocidade do ponto de vista da energia e do ambiente.

4 – Alguns temas relacionados - A política coordenada com Espanha de construção de novas linhas para integração na rede única ferroviária europeia

definida na cimeira luso-espanhola de 2003 na Figueira da Foz foi dramaticamente invertida ao ser rescindido em 2012 o contrato para a construção do troço Poceirão-Caia ao ser fornecida informação insuficiente ao Tribunal de Contas, perdendo-se o cofinanciamento, um preço razoável para um traçado de via dupla e incorrendo numa indemnização ao empreiteiro, o consórcio ELOS, de cerca de 200 milhões de euros incluindo juros, a qual poderia ser evitada simplesmente retomando o contrato compatibilizando-o com o troço Évora-Caia de via única em construção (nomeadamente viadutos com tabuleiro apenas de uma via). Espanha aproveitou para desviar investimento para o corredor mediterrânico. Os governos portugueses seguintes mantiveram a recusa da bitola UIC de 1435mm, baseando-se na posição conservadora da IP, em contraste, por exemplo, com a construção da nova linha de 870km da Rail Baltica em bitola UIC numa região de bitola pré-existente de 1520mm ¹².

No debate público que apesar da pouca atratividade dos temas relacionados, por vezes se tem verificado, a IP, reconhecendo as suas próprias limitações em termos de planeamento e projeto, tem recorrido a alguns argumentos pouco consistentes como o de que em Espanha já não há investimento em linhas de bitola UIC. Contrariamente ao divulgado pela IP e pelo governo sobre essa pretensa contenção, a ADIF Alta Velocidade tem prevista a bitola UIC na plataforma de Vitoria em 2025 (o que deveria estimular os transportadores a desenvolverem o transporte de semirreboques por comboio, conforme o art.16.8 do regulamento 1679, que numa primeira fase poderá fazer-se em bitola ibérica com substituição posterior dos eixos ibéricos dos rodados por eixos UIC), o Y basco em 2028, a consulta pública e o lançamento do concurso para bitola UIC para o troço Madrid-Talavera-Oropesa em 2025-2026 (troço Talavera-Oropesa de raiz para bitola UIC e tráfego misto segundo o estudo informativo do MITMA¹³) no corredor atlântico, ligação UIC Barcelona-Valencia em 2027 no corredor mediterrânico¹⁴, Huesca-Canfranc e Zaragoza-Castejon na região de Zaragoza, ligação ao terminal 4 do aeroporto de Barajas¹⁵.

Em boa hora a cimeira de Faro de outubro de 2024 permitiu conhecer a intenção do governo espanhol de desenvolver o corredor atlântico com os requisitos de interoperabilidade plena, incluindo o estudo da ligação Faro-Huelva (o plano do regulamento 1679 pressupõe a ligação Beja-Faro-Huelva na rede “comprehensive” em 2050).

¹² <https://www.railbaltica.org/a-project-is-launched-with-the-aim-of-supporting-rail-baltica-project-implementation-infrastructure-management-and-transportation-in-the-future/>
<https://railmarket.com/news/business/26053-rail-baltica-project-gains-eur1-394-billion-boost-under-new-eu-funding-agreements>

¹³ <https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/estudios-de-planificacion>

¹⁴ <https://elcorredormediterraneo.com/estado-de-las-obras/>

¹⁵ <https://www.transportes.gob.es/ferrocarriles/estudios-de-planificacion>

À complexidade da definição dos traçados e implementação da nova rede de AV e mercadorias segundo os requisitos de interoperabilidade plena, junta-se a complexidade da conjugação com a necessidade de definição do traçado da linha de AV Porto-Lisboa, se pela margem direita se pela margem esquerda do Tejo nos troços Soure-Lisboa, do traçado da terceira travessia do Tejo, incluindo o serviço suburbano de passageiros e de mercadorias, do traçado do serviço do novo aeroporto conforme determinado pelo regulamento 1679. Este também determina no art.41 a elaboração até dezembro 2027 de um SUMP (sustainable urban mobility plan) para a área metropolitana de Lisboa, o que significa a atualização do PROTAML, em sintonia com o PNPT, com os quais deverá ser compatibilizada a rede TEN-T.

Dada a abrangência e a complexidade dessa compatibilização, sugere-se a adoção duma metodologia análoga à da comissão técnica para o novo aeroporto ou, em alternativa, o lançamento de um concurso público internacional a consultores da especialidade com referências internacionais, com apoio técnico da DG MOVE, do coordenador Carlo Secchi e do comisionado del corredor atlántico José Antonio Sebastian.

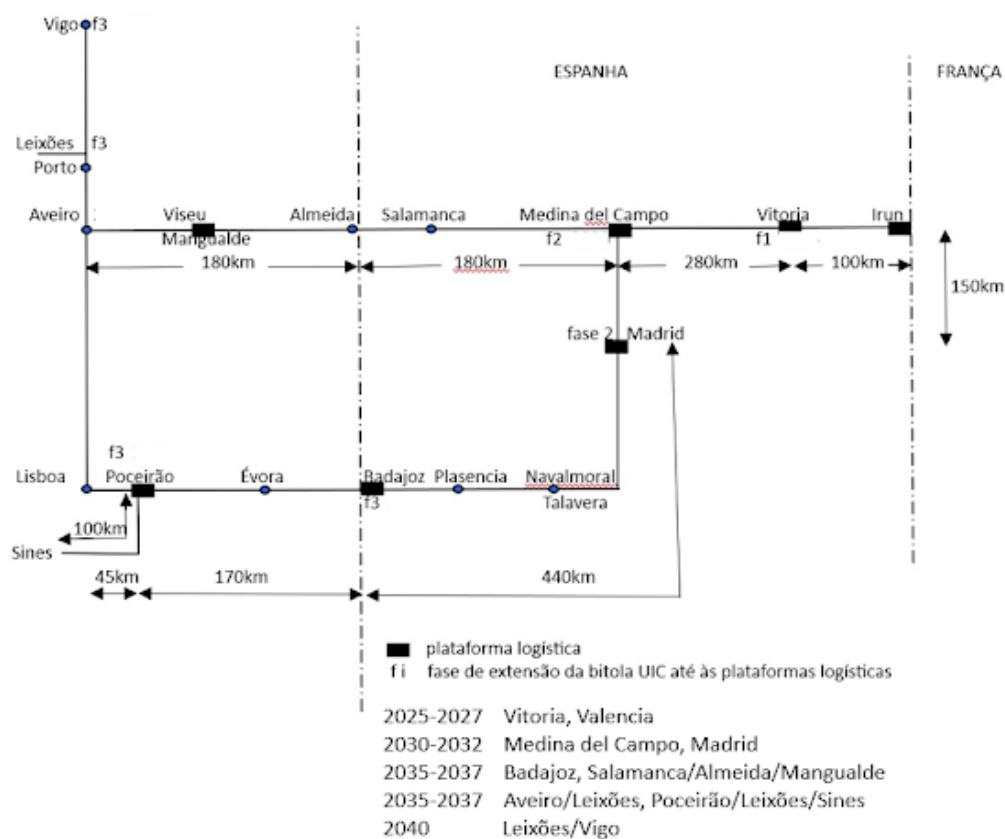
Cabe recordar que, no caso altamente provável de não cumprimento do prazo de 2030 para a integração da nova rede de Alta Velocidade e mercadorias no plano TEN-T como rede “core”, será aplicável o artigo 64.2 do regulamento 1679 que implica o apoio da Comissão Europeia e do coordenador do corredor atlântico para “resolver o problema”.

Deverão os decisores ter bem presente neste tema o art 165.1.z da Constituição da República Portuguesa, que determina que a Assembleia da República, e não o governo, detem a competência legislativa exclusiva nas bases do ordenamento do território e urbanismo e que o art 65.5 garante a participação dos cidadãos em assuntos de planeamento físico do território.¹⁶

5 - Proposta de faseamento da aproximação progressiva da bitola UIC e do ERTMS dos portos portugueses – Não é fácil a implementação da nova rede de AV com os requisitos da interoperabilidade plena, incluindo o projeto para tráfego misto, bitola UIC e ERTMS. A complexidade envolvida acentua-se com a necessidade de, em linhas novas, integrar o serviço de mercadorias nas mesmas linhas de passageiros, isto é, concretizar a integração dos corredores

¹⁶ Do considerando 64 do regulamento 1679: “Urban nodes play an important role on the trans-European transport network as starting point or final destination (‘last mile’) for passengers and freight moving on the trans-European transport network and are points of transfer within or between different transport modes. It should be ensured that capacity bottlenecks and an insufficient network connectivity within urban nodes no longer hamper multimodality along the trans-European transport network ... The local connectivity within urban nodes should be addressed by the competent local, regional or national authorities, in particular through relevant measures of their sustainable urban mobility plans (SUMPs).”

de mercadorias no European Transport Corridor para otimização do uso das infraestruturas e benefício das regiões periféricas, conforme o considerando 101 e o art.44 do regulamento 1679. Tal requer uma coordenação ativa entre os AEIE e o coordenador do corredor atlântico e o comisionado espanhol. São à volta de 900km em Portugal e 1200km em Espanha, preferentemente em construção nova sem insistir para além das necessidades de manutenção em linhas pré-existentes, nomeadamente para evitar pendentes elevadas e curvas apertadas, como o exemplo da linha da Beira Alta ilustra. Dados os custos envolvidos, sugere-se de seguida um faseamento ao longo de alguns anos sem ultrapassar os valores anuais em percentagem do PIB conforme referido acima e contando com o cofinanciamento da Comissão em estrita conformidade com as disposições de apoio às regiões periféricas e isoladas do TFUE.



Conclusão – Considerando a natureza vinculativa da regulamentação europeia das redes interoperáveis TEN-T e o apoio expresso do governo espanhol, as inegáveis vantagens (citando o próprio Plano Ferroviário Nacional) para a economia portuguesa através do estímulo a médio/longo prazo das exportações de bens além Pirineus, à atratividade de investimento estrangeiro

no setor secundário e a maior eficiência energética e menores emissões de gases de efeitos de estufa dos comboios de alta velocidade relativamente ao avião, é imperativo que os decisores políticos, respeitando a legislação dos instrumentos jurídicos de gestão do território e as garantias constitucionais, iniciem uma política de coordenação com Espanha e França e o processo de construção das novas linhas de AV/mercadorias com os parâmetros da interoperabilidade plena e conforme o plano das redes TEN-T do regulamento 1679.

Certamente que terão o apoio da sociedade civil, nomeadamente os próprios operadores de transporte, empresários, técnicos, imprensa especializada, academia, associações profissionais e de cidadãos.