

## **Opinion on the Green Paper: Contribution of the Portuguese State's representative for the revision of the TEN-T policy**

1. First, we welcome the European Commission's initiative to publish the Green Paper to review the policy on the TEN-T, thus making possible a wide participation of stakeholders in this process.

The following text presents a brief assessment of the Green Paper focusing mainly on the aspects that most directly relate to the rationale and formulation of "structural options for the definition of the TEN-T" and that, at this stage of the discussion, are considered the most important issue at hand and may even influence the options made on other issues under discussion by the Commission.

2. It seems that, given the time elapsed since the date of adoption of TEN-T's guidelines, by Decision No 1692/96/EC, it is fully justified to take stock of the acquired experience in this period and an assessment of the results achieved. This analysis and evaluation will certainly be an important contribution to the review process.

3. Given the increasing globalization of economic activity and the consequences of human activity on climate change, we agree with the proposed in the Green Paper, that the review process should consider the integration of the goals of strengthening the international competitiveness of the EU and "fight against climate change".

4. We have a reserved position about the importance given to the "lack of visibility" of the results of TEN-T's general policy. We believe that the Green Paper does not show clearly if this lack of visibility comes from the lower perception of citizens about the results of the TEN-T policy or from the actual results of the lack of Community action in this matter. Taking as example the case of Portugal, although it seems to us that it may not be evident in the eyes of citizens the level of actions implemented under the TEN-T, the truth is that the results of these actions are well evident in the development and evolution of traffic flows of passenger and goods with the European Community, thereby contributing to the development goals set out in the EC Treaty, for the European internal market and economic and social cohesion.

5. The Green Paper has some explanatory hypotheses that may have contributed to the "lack of visibility" of the TEN-T's general policy. It seems, however, that a more thorough analysis and evaluation of the developed action and of the results obtained in the last ten and a half years would be justified in what concerns the general and specific objectives of the TEN-T, including the construction of the internal market, economic and social cohesion, balanced development of the different EU regions, interoperability and interconnection of national networks and construction of a single multimodal network.

6. In general we agree that the main bases of TEN-T in the near future are those listed and described in the Green Paper.

We also agree, as stated in paragraph 3, that the reflected new additional objectives of the guidelines will be those of "strengthening the international competitiveness of the UE" and of the "climate change".

We stress, however, that the only assumptions that are not subject to discussion and should be strictly followed in this review process, are laid down in the EC Treaty where for the TEN-T are exhaustively set out the functions of promoting the interconnection and interoperability of national networks, the access to these networks and those linking island regions, landlocked and peripheral regions of the central regions of the EU, pursuing general development objectives of the internal market, free movement, strengthening of economic and social development of the whole community and reduction of regional disparities.

7. In the assessment of strengths and weaknesses of "Network Planning" the Green Paper mentions on the Global Network that finishing costs rise to a very high amount (500 billion), that that network has been showing increasingly inappropriate to the needs and a national planning logic has been prevailing in detriment of interests of European level. In our view, even accepting the relevance of the observations made one should emphasize that the correctness and appropriateness of the issues raised are perfectly feasible in the context of changes to the existing TEN-T Guidelines, either through the revision and updating of existing Modal Directors schemes, either through the review and adjustment of specific goals, priorities, requirements and criteria for the identification of "projects of common interest."

8. As for Priority Projects, it is mentioned, without it being realized, that the method of selecting projects, the potential for interconnection and extension, the lack of consistent standards of quality and capacity and the means of implementation deserve reserves.

It should be recalled that the Van Miert Group, responsible for the list of priority projects commented on the list saying that the selected projects were those that contributed the most to the transnational traffic in the larger transeuropean axes, characterized by larger flows "inevitable" for economic or geographical and it identified areas that should be completed by a more detailed analysis of traffic flows in an EU of 27 countries, together with the definition of a core network integrating these axes. That is, if recognized, the quality of the work of the group Van Miert, one may conclude that from the current list of Priority Projects and can develop into a priority Network and that whatever the configuration that it will have it should not fail to incorporate, in principle, those projects.

9. On "Completing the Network" it is said that unlike Priority Projects in general, investments made in the Global Network aren't recognized as having "European added value" but seen as national investments without contribution to the Community objectives.

In our view, these observations require confirmation based on a quantitative and objective evaluation of the results of investments made. It will be natural,

for example, that investments in projects that promote the "interconnection" or "interoperability" of national networks have lower "recognition" or "visibility" than investment in the high-speed line Paris / London. However, it seems that it is not shown, based on objective evaluations, that those investments have less "European added value" or "minor contribution to Community objectives" for each euro invested.

10. The Green Paper presents the advantages and disadvantages of the existing Global Network allowing the possibility of leaving the network status at TEN-T level and the definition of alternatives to ensure the function of network access.

We believe the Global Network is an asset of the EU that can not be wasted as a privileged instrument, not only to ensure the access function, but also for the implementation of other obligations under what the EC Treaty states on the TEN-T such as to promote the interconnection and interoperability of national networks and the pursuit of the objectives of the Treaty. It is also, we think, a privileged instrument for implementing the general transport policies of EU.

In our opinion, all efforts are therefore justified that would prove necessary to "review and update" of the Global Network, as suggested in the Green Paper, so that it will gather the best conditions for the continuation of objectives defined in the EC Treaty and the application of the general policy of the EU Transport.

11. The Green Paper refers that the current approach based on priority projects reflects the major traffic flows between a starting point and a point of arrival, no harness the network effect and the creation of a "priority network" would determine a more objective way to provide support through the community instruments.

The logic behind the considerations developed in the Green Paper on this subject refers, in our view, the issues of "fairness" in the development of different areas of the EU and the possibility of introducing new factors that contribute to stress imbalances and distortions of competition at various levels (regional, social, economic) as an effect of community intervention. Among the advantages and benefits that a "priority network" will bring the EU's competitiveness in terms of "global economy" and the possibility of large and / or introduced new regional asymmetries one should consider very well, in our understanding, as a way to intervene as to ensure that efforts are maintained to promote equal opportunities for development across the Union and the competitive advantages that Europe acquires, will benefit and be shared by most of the regions and citizens.

A good solution, in our opinion, is one that can solve the in best way the terms of the contradiction between increasing the competitiveness of the EU and the reduction of regional disparities.

12. It should be noted that in the transport corridors of the EU where there is mass and concentration of traffic flows, there will always be, we believe, several solutions for investment in infrastructure and equipment, since, at start there will be guaranteed levels of "critical mass" that can support and facilitate, whether from a financial or economic standpoint, investment in better and more efficient technical solutions, and its exploitation.

The biggest problems are the accessibility of the regions where the occurring traffic flows are weak and where there isn't "critical mass" that allows transport solutions economically competitive (or the cost of pass.km or ton.km) which, in our opinion, penalizes those regions, in economic terms, very significantly. It isn't by chance that the text of the EC Treaty on the networks, dedicates particular attention to the aims of strengthening economic and social cohesion by reducing regional disparities and the harmonious development of the whole community.

13. As we mentioned before, it is not impossible evolve from the current list of priority projects for a "priority network", we think, however, that this evolution should be gradual, step by step, at the pace of the review process and update provided in the TEN-T Guidelines, ensuring a close relationship and cooperation between the Commission and national authorities responsible for planning the transport of several Member States. It should also be ensured adequate integration and complementarity between the development of this network and the development of Global Network, therefore establishing a monitoring methodology, evaluation and decision enabling potential synergies between the two networks.

14. It seems to us that the Green Paper raises the possibility of extending the concept of the TEN-T to the market, businesses and transport services, without, however, the way to do it is properly justified and implemented. In our perspective, although the market and the companies have a growing intervention in the transport sector, the infrastructure remain, in fact, in most cases, under the supervision of public authorities, which prevents, in our view, to create the conditions, either of market operation or the organization of business sector either the public sector attitude, that enable to proceed with this option at the TEN-T.

In our view, there is nothing against initiatives taken by the Commission in collaboration with Member States within the European Transport Policy for implementation and deepening of the proposed concept, including the promotion of "pilot projects" using infrastructure included in the TEN-T. However, it seems premature for this concept is integrated as of this moment in the TEN-T Guidelines.

15. Bearing in mind the considerations made before about the "options for structural definition of the TEN-T", the following are, in summary, our main conclusions:

- In light of the objectives defined in the Treaty for the transeuropean and as a tool for implementing the policies of transport we don't think it is possible or desirable to remove the status of TEN-T to Global Network. As suggested in the Green Paper its revision and updating should be promoted to improve its performance as an instrument for achieving those objectives and policies.

- We support the possibility that the current approach involving a selection process and periodic updating of Priority Projects moves towards building a "Priority Network". We believe, however, that the construction of this network should be gradual, based on close cooperation between the Commission and

national authorities, based on a follow up methodology, evaluation and decision to ensure that the development of this network and of the Global Network is processed in an integrated and complementary fashion boosting the joint performance.

- Taking into consideration, namely, the way it was processed the selection of the current list of "priority projects" we believe that it doesn't justify the creation of a "new priority network." We believe that this "new network", to be built on the planning methodology defined by consensus, as proposed in the Green Paper, would open a work front, involving the Commission and Member States, with time of indefinite duration and with unpredictable results without envisioning the real benefits to be achieved. If its implementation would be considered then, it would have to be disclosed and approved by national authorities the criteria for planning the objectives of cohesion, regional development and reduction of the peripheral and island costs, set in the EC Treaty to the TEN-T.

- In this phase we consider that it is not a real option, creating a "basis network", as that network is proposed in the Green Paper for not being properly developed and characterized the so-called "pillar concept" or the conditions of market , business organization and institutional organization that allow as of now to elect this option in the TEN-T.



## **Parecer sobre o Livro Verde: Contributo do Representante do Estado Português para a revisão da Política de RTE-T**

1. Saudamos, em primeiro lugar, a iniciativa da Comissão Europeia de publicar o presente Livro Verde para a revisão da política relativa à RTE-T, tornando assim possível uma ampla participação das partes interessadas neste processo.  
Nos pontos seguintes apresentamos uma breve apreciação do Livro Verde essencialmente centrada nos aspectos que mais directamente respeitam à fundamentação e formulação das “opções estruturais para a definição da RTE-T” e que nesta fase do processo de discussão consideramos ser a questão em análise mais relevante e susceptível até de condicionar as opções relativas às restantes questões postas em discussão pelos serviços da Comissão.
2. Parece-nos que, face ao tempo decorrido desde a data de aprovação das Orientações da RTE-T, através da Decisão N° 1692/96/CE, se justifica plenamente fazer um balanço da experiência desenvolvida neste período de tempo e uma avaliação global dos resultados alcançados. Tal análise e avaliação constituirão certamente um contributo importante ao processo de revisão.
3. Face à crescente globalização da actividade económica e às consequências da actividade humana sobre as mudanças climáticas, concordamos com o proposto no Livro Verde, que o processo de revisão deverá considerar a integração dos objectivos de “reforço da competitividade internacional da EU” e de “luta contra as alterações climáticas”.
4. Merece-nos algumas reservas a importância atribuída à “falta de visibilidade” dos resultados da política geral de RTE-T. Em nosso entender o Livro Verde não evidencia com clareza se essa falta de visibilidade resulta da menor percepção dos cidadãos quanto aos resultados da política de RTE-T ou da efectiva falta de resultados da acção comunitária nesta matéria.  
Tomando como exemplo o caso de Portugal, parece-nos que embora podendo não ser evidente, aos olhos dos cidadãos nacionais, o nível das acções concretizadas no âmbito da RTE-T, a verdade é que os resultados dessas acções estão bem patentes no desenvolvimento e evolução do tráfego de passageiros e mercadorias com a Europa Comunitária, contribuindo assim para os objectivos de desenvolvimento do mercado interno europeu e da coesão económica e social enunciados no Tratado CE.
5. No Livro Verde são colocadas algumas hipóteses explicativas que podem ter contribuído para a “falta de visibilidade” da política geral de RTE-T. Parece-nos, no entanto, que se justificaria uma análise e avaliação mais aprofundada da acção desenvolvida e dos resultados obtidos na última dezena e meia de anos quanto aos objectivos gerais e específicos da RTE-T, designadamente os de construção do mercado interno, coesão económico-social, desenvolvimento equilibrado das várias regiões da EU, interoperabilidade e interconexão das redes nacionais e construção de uma rede multimodal única.
6. Concordamos, de uma forma geral, que estão enunciados e descritos no Livro Verde aqueles que deverão ser os principais alicerces da futura política de RTE-T.



Concordamos também, como já referido no ponto 3, que venham a ser consagrados como novos objectivos adicionais das Orientações, os de “reforço da competitividade internacional da EU” e de “luta contra as alterações climáticas”.

Julgamos de sublinhar, no entanto, que os únicos pressupostos que neste processo de revisão não são passíveis de discussão e devem ser rigorosamente respeitados são os estabelecidos no Tratado CE onde, para a RTE-T estão taxativamente enunciadas as funções de fomento da interconexão e interoperabilidade das redes nacionais, as de acesso a essas redes e as de ligação das regiões insulares, sem litoral e periféricas às regiões centrais da Comunidade, prosseguindo objectivos gerais de desenvolvimento do mercado interno, livre circulação, reforço da coesão económica e social, desenvolvimento harmonioso do conjunto da comunidade e redução de disparidades regionais.

7. Na avaliação de pontos fortes e fracos do “Planeamento da Rede” refere-se no Livro Verde, quanto à Rede Global, que os custos de conclusão ascendem a um montante muito elevado (500 mil milhões de euros), que essa rede se vem revelando cada vez mais desajustada em relação às necessidades e que tem prevalecido uma lógica nacional de planeamento em prejuízo dos interesses de nível europeu. Em nosso entender, mesmo podendo aceitar a pertinência das observações feitas, será de realçar que a correcção e adequação dos aspectos apontados nos parece ser perfeitamente viável no quadro de alterações a introduzir nas actuais Orientações RTE-T, seja através da revisão e actualização dos actuais Esquemas Directores Modais, seja através da revisão e adequação dos objectivos específicos, prioridades, especificações e critérios para a identificação dos “projectos de interesse comum”.

8. Quanto aos Projectos Prioritários, é referido, sem que seja concretizado, que merecem reservas o método de selecção dos projectos, o seu potencial de interconexão e extensão, a falta de normas coerentes de capacidade e qualidade e os meios de realização.

Será de recordar que o grupo Van Miert, responsável pela lista dos projectos prioritários, referiu sobre essa lista que os projectos seleccionados eram aqueles que mais contribuíam para o tráfego transnacional nos maiores eixos transeuropeus, caracterizados pelos maiores fluxos “inevitáveis” por razões económicas ou geográficas e que os eixos identificados deveriam ser completados por uma análise mais detalhada dos fluxos de tráfego numa UE de 27 países, juntamente com a definição de uma rede básica integrando esses eixos. Ou seja, caso seja reconhecida a qualidade do trabalho desenvolvido pelo grupo Van Miert, parece poder concluir-se que a partir da actual lista de Projectos Prioritários é possível evoluir para uma Rede Prioritária e que qualquer que seja a configuração que esta venha a ter não deverá deixar de integrar, em princípio, aqueles projectos.

9. Sobre a “Realização da Rede” é referido que ao contrário do caso dos Projectos Prioritários, em geral, os investimentos feitos na Rede Global não são reconhecidos como tendo “valor acrescentado europeu” sendo antes encarados como investimentos nacionais sem contributo para os objectivos comunitários.

Em nosso entender estas afirmações careceriam de confirmação com base numa avaliação objectiva e quantitativa dos resultados dos investimentos feitos. Será natural que, por exemplo, os investimentos em projectos que promovem a “interconexão” ou “interoperabilidade” de redes nacionais tenham menor “reconhecimento” ou “visibilidade” que os investimentos na linha de alta velocidade Paris/Londres. No entanto, parece-nos que não está demonstrado, com base em avaliações objectivas, que aqueles investimentos



tenham menor “valor acrescentado europeu” ou “menor contributo para os objectivos comunitários” por cada euro investido.

10. São apresentadas no Livro Verde as vantagens e desvantagens da actual Rede Global admitindo-se a possibilidade de abandono deste estatuto de rede ao nível da RTE-T e a definição de alternativas para assegurar a função de acesso à rede.

Em nosso entender a Rede Global constitui um património de UE que não pode ser desperdiçado enquanto instrumento privilegiado, não apenas para assegurar a função de acesso, mas também para a aplicação das restantes obrigações que decorrem do que o tratado CE determina relativamente à RTE-T, como sejam as de fomento da interconexão e interoperabilidade das redes nacionais e as de prosseguimento dos objectivos fixados no Tratado.

É também, segundo julgamos, um instrumento privilegiado para a aplicação das políticas gerais de transportes da UE.

Em nossa opinião, são, portanto, justificáveis todos os esforços que se venham a revelar necessários para a “revisão e actualização” da Rede Global, como é sugerido no Livro Verde, por forma a que venha a reunir as melhores condições para o prosseguimento dos objectivos definidos no Tratado CE e a aplicação da Política Geral de Transportes da UE.

11. Refere-se no Livro Verde que a actual abordagem baseada em projectos prioritários reflecte os grandes fluxos de tráfego entre um ponto de partida e um ponto de chegada, sem tirar partido do efeito de rede e que a criação de uma “rede prioritária” permitiria determinar de forma mais objectiva os apoios a prestar através dos instrumentos comunitários.

A lógica subjacente às considerações desenvolvidas no Livro Verde sobre esta matéria remete, em nosso entender, para as questões da “equidade” no desenvolvimento dos diferentes espaços do território da UE e para a possibilidade de serem introduzidos novos factores que contribuam para acentuar desequilíbrios e distorções nas condições de concorrência a vários níveis (territoriais, sociais, económicos) por efeito da intervenção comunitária.

Entre as vantagens e os benefícios que uma “rede prioritária” trará para a competitividade da UE em termos de “economia global” e a possibilidade de serem acentuadas e/ou introduzidas novas assimetrias regionais haverá que ponderar muito bem, em nosso entender, a forma de intervir de modo a assegurar que são mantidos os esforços para a promoção da igualdade de oportunidades de desenvolvimento em todo o território da União e que as vantagens competitivas que a Europa adquira, vão beneficiar e ser partilhadas pela generalidade das regiões e cidadãos europeus.

A boa solução, em nosso entender, será aquela que consiga resolver da melhor forma os termos da contradição entre o aumento da competitividade da UE e a redução das assimetrias regionais.

12. Será de salientar que, nos corredores de transportes do território da UE onde há massificação e concentração de fluxos de tráfego, haverá sempre, assim o cremos, diversas soluções de investimento em infra-estruturas e equipamentos, porquanto, à partida, estarão garantidos os níveis de “massa crítica” que permitem sustentar e viabilizar, quer do ponto de vista financeiro quer económico, os investimentos nas melhores e mais eficientes soluções técnicas, bem como na sua exploração.





Os maiores problemas estão na acessibilidade das regiões onde são débeis os fluxos de tráfego que ocorrem e onde não existe “massa crítica” que viabilize soluções de transporte economicamente competitivas (custo do pass.km ou da ton.km) o que, em nosso entender, penaliza essas regiões, do ponto de vista económico, de forma muito significativa.

Não será por acaso que o texto do Tratado da CE relativo às redes transeuropeias, dedica uma tão particular atenção aos objectivos de reforço da coesão económica e social, da redução das disparidades regionais e do desenvolvimento harmonioso do conjunto da comunidade.

13. Como já antes referido, não sendo inviável evoluir, a partir da actual lista de projectos prioritários, para uma “rede prioritária”, parece-nos, todavia, que essa evolução deverá ser gradual, passo a passo, ao ritmo do processo de revisão e actualização previsto nas Orientações para a RTE-T, assegurando uma relação e colaboração estreita entre os serviços da Comissão e as autoridades nacionais responsáveis pelo planeamento de transportes dos vários Estados-Membros. Deverá também garantir-se uma adequada integração e complementaridade entre o desenvolvimento dessa rede e o desenvolvimento da Rede Global devendo portanto estabelecer-se uma metodologia de acompanhamento, avaliação e decisão que permita potenciar sinergias entre ambas as redes.

14. Segundo nos parece, no Livro Verde coloca-se a possibilidade de alargar o conceito de RTE-T ao mercado, às empresas e aos serviços de transportes, sem que, no entanto, a forma de o fazer esteja devidamente fundamentada e concretizada.

Na nossa perspectiva, embora o mercado e as empresas tenham uma intervenção no sector dos transportes cada vez maior, as infra-estruturas permanecem, na verdade, na generalidade dos casos, sob a tutela das autoridades públicas, o que impede, a nosso ver, que estejam criadas as condições, quer de funcionamento de mercado, quer de organização do sector empresarial, quer de atitude do sector público, que permitam avançar com esta opção ao nível da RTE-T.

Nada obsta, na nossa visão, que sejam tomadas iniciativas pela Comissão, em colaboração com os Estados-Membros, no âmbito da Política Comunitária de Transportes, para aplicação e aprofundamento do conceito proposto, inclusivamente através da promoção de “projectos-piloto” utilizando infra-estruturas integradas na RTE-T. Contudo, parece-nos prematuro que este conceito seja integrado desde já nas Orientações RTE-T.

15. Tendo presentes as considerações antes feitas sobre as “opções estruturais para definição da RTE-T”, são, em síntese, as seguintes, as nossas principais conclusões:

- À luz dos objectivos definidos no Tratado CE para as transeuropeias e enquanto instrumento de aplicação das políticas comunitárias de transportes não nos parece possível, nem desejável, retirar à actual Rede Global o estatuto de RTE-T. Tal como sugerido no Livro Verde, deverá promover-se a sua revisão e actualização de forma a melhorar o seu desempenho enquanto instrumento de concretização daqueles objectivos e políticas.
- Parece-nos de apoiar a possibilidade de que a actual abordagem envolvendo um processo de selecção e actualização periódica dos Projectos Prioritários evolua no sentido da construção de uma “Rede Prioritária”. Julgamos, no entanto, que a construção dessa rede deverá ser gradual, assente na colaboração estreita entre os



**GPERI**

Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

serviços da Comissão e as autoridades nacionais, com base numa metodologia de acompanhamento, avaliação e decisão que permita garantir que o desenvolvimento dessa rede e da Rede Global se processa de forma integrada e complementar potenciando o desempenho conjunto.

- Tendo em consideração, designadamente, a forma como se processou a selecção da actual lista de “projectos prioritários”, cremos não se justificar a criação de uma “nova rede prioritária”. É nossa convicção que essa “nova rede”, a construir com base em metodologia de planeamento definida por consenso, como proposto no Livro Verde, abriria uma frente de trabalho, envolvendo os serviços da Comissão e os Estados Membros, com tempo de duração indeterminado e com resultados imprevisíveis sem que se vislumbrem os reais benefícios a alcançar. Caso a sua realização viesse a ser equacionada então, teriam que ser devidamente explicitados e aprovados, pelas autoridades nacionais, os critérios de planeamento relativos ao cumprimento dos objectivos de coesão, desenvolvimento regional e redução dos custos de perifericidade e insularidade, estabelecidos no Tratado CE para a RTE-T.
- Nesta fase consideramos não constituir uma real opção, a criação de uma “rede base”, tal como essa rede é proposta no Livro Verde, por não estar devidamente amadurecido e caracterizado o designado “pilar conceptual”, nem estarem reunidas as condições de mercado, organização empresarial e organização institucional que permitam desde já consagrar essa opção nas Orientações RTE-T.

GPERI, 29 de Abril de 2009.