

PRONUNCIA N.º 02/AMT/2021

ÍNDICE

I.	OBJETO	1
II.	ANÁLISE	1
II.1.	Metodologia	1
II.2.	<i>Compliance</i> com as Vertentes Determinantes do Ecosistema Ferroviário	3
II.3.	Conhecimento Compreensivo do Ecosistema Ferroviário	6
II.4.	Supressão de Falhas de Mercado	8
II.5.	Redução/Eliminação de Falhas de Estado	12
II.5.1.	<i>Quadro Regulamentar Aplicável ao Ecosistema Ferroviário</i>	12
II.5.2.	<i>Integração do Plano Ferroviário Nacional no Sistema de Gestão Territorial</i>	13
II.6.	Racionalidade dos Investidores	18
II.7.	Racionalidade dos Empreendedores, Profissionais e Utilizadores/Consumidores	27
II.7.1.	<i>Integração com a Estratégia da Comissão Europeia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente</i>	27
II.7.2.	<i>Interface do transporte ferroviário com outros modos de transporte</i>	31
II.7.3.	<i>Manutenção e Conservação da Rede Ferroviária Nacional</i>	33
II.7.4.	<i>Tarifário e Regime de Melhoria do Desempenho</i>	37
II.7.5.	<i>Direitos dos Passageiros</i>	39
II.8.	Racionalidade dos Contribuintes	40
III.	CONCLUSÕES	45

I. OBJETO

1. A presente **Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)**, emitida ao abrigo da alínea v) do n.º 1 do artigo 5.º, bem como da alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º, dos **Estatutos** desta Autoridade, aprovados em anexo ao **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio, tem por objeto apresentar o **contributo** da **AMT** na **fase Auscultação** da elaboração do **Plano Ferroviário Nacional (PFN)**.
2. De acordo com a apresentação efetuada pelo **lançamento** do **PFN**, no passado dia 19 de abril¹, a fase de Auscultação decorre entre abril e julho de 2021, incluindo a consulta a entidades competentes e outras, existindo igualmente a possibilidade de envio de contributos através da página eletrónica dedicada ao PFN (<https://pfn.gov.pt/contributos/>).
3. É neste enquadramento que a AMT, enquanto **regulador económico independente** com jurisdição sobre o **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**, e numa **perspetiva prévia**, desenvolve o seu **contributo** relativamente às questões que considera pertinentes serem ponderadas no âmbito da **elaboração e discussão** do **PFN**, tendo sempre em vista a promoção e defesa do interesse público da **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MobIES)**.

II. ANÁLISE

II.1. Metodologia

4. A presente Pronúncia é emitida pela AMT no exercício das suas atribuições de Regulador Económico Independente com jurisdição no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras) e apostando numa cultura geradora de um **quadro regulatório** com **regras claras, coerentes e estáveis** que:
 - 4.1. Incentivem o **investimento** sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, no contexto do **Ecossistema Ferroviário**.
 - 4.2. Garantam uma esfera alargada e melhor protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da **concorrência**, da **digitalização**, da **descarbonização** e da **neutralidade**

¹ <https://pfn.gov.pt/wp-content/uploads/2021/04/Apresentac%C3%A7%C3%A3o-Plano-Ferrov%C3%81rio-Nacional.pdf>.

climática da economia, fortalecendo, a par, a **coesão territorial**, em termos sociais, económicos, financeiros e culturais.

5. Assim, esta Pronúncia circunscreve-se aos aspetos que esta Autoridade considera serem pertinentes contemplar na elaboração e discussão do PFN, e é orientada para a **fase de auscultação**, prévia à redação do Plano, não prejudicando uma futura intervenção da AMT noutras fases de desenvolvimento deste plano, designadamente na consulta pública expectável para o último trimestre de 2021, após a apresentação da proposta de plano.
6. Com este objetivo, aplicar-se-á, e conforme desenvolvido nas seções seguintes, a habitual metodologia de **Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)** que a AMT tem vindo a desenvolver, disciplinando qualquer intervenção sua, e que se exprime nos seguintes **pilares estratégicos**:
 - 6.1. Desenvolvimento de um exercício de avaliação de **compliance** das vertentes determinantes para o Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
 - 6.2. **Conhecimento** compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade.
 - 6.3. **Supressão de falhas de mercado**.
 - 6.4. **Redução** e, tendencialmente, **eliminação de falhas de Estado**, incluindo as do legislador, enquanto organizador da economia, e de regulamentação.
 - 6.5. Promoção da confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente das **Racionalidades** não aditivas e de verificação cumulativa:
 - 6.5.1. Dos **Investidores**;
 - 6.5.2. Dos **Profissionais, Empreendedores e Utilizadores/Consumidores**;
 - 6.5.3. Dos **Contribuintes**.

Esta metodologia considera uma **abordagem holística** e tem natureza interdisciplinar, numa reflexão crítica, tendo em conta o estado da arte relativo às linhas de transformação endógena e exógena do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, naturalmente que, neste caso concreto, enfocando-se particularmente no **Ecossistema Ferroviário**.

II.2. *Compliance* com as Vertentes Determinantes do Ecossistema Ferroviário

7. Em 19 de abril de 2021 foi lançado o processo de elaboração PFN, enquanto “*instrumento que irá **definir a rede ferroviária** que assegura as comunicações de interesse nacional e internacional em Portugal. Com este plano, pretende-se **conferir estabilidade ao planeamento da rede ferroviária** para um **horizonte de médio e longo prazo**”.*
8. Conforme anunciado na respetiva sessão de lançamento, o PFN:
 - 8.1. Partirá da “*identificação das **necessidades de acessibilidade, mobilidade, coesão e desenvolvimento** às quais o **transporte ferroviário** pode dar uma **resposta adequada nos diferentes territórios**”.*
 - 8.2. Visa afirmar o caminho-de-ferro como “o **modo de transporte de elevada capacidade e sustentabilidade ambiental**, tornando-se no **elemento estruturante das redes de transporte**”.
 - 8.3. Integra-se no **Programa do XXII Governo Constitucional**, que também estabelece como objetivos:
 - 8.3.1. “*Levar a ferrovia a todas as capitais de distrito, reduzir o tempo de viagem entre Lisboa e Porto e promover melhores ligações da rede ferroviária às infraestruturas portuárias e aeroportuárias*”;
 - 8.3.2. “*Assegurar uma **cobertura adequada do território** e a **ligação dos centros urbanos mais relevantes**, bem como as **ligações transfronteiriças ibéricas** e a **integração na rede transeuropeia**”;*
 - 8.3.3. “*Garantir a **integração do modo ferroviário** nas principais **cadeias logísticas** nacionais e internacionais*”;
 - 8.3.4. “*Promover uma **progressiva transferência modal de passageiros e mercadorias para a ferrovia**, dando um importante contributo para os objetivos de **descarbonização, proteção do ambiente, desenvolvimento económico** e **melhoria geral da qualidade de vida das pessoas**”.*
9. O PFN terá como suporte um conjunto de importantes instrumentos de política e de planeamento de âmbito nacional e da União Europeia (UE), com impacte no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes em geral, e particularmente o Ecossistema Ferroviário, de entre os quais se elencam, apenas a título ilustrativo, o **Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030)**, a **Estratégia da Comissão Europeia (CE) para a**

Mobilidade Sustentável e Inteligente e o Livro Branco relativo ao Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes, de 2011.

10. A AMT assinala a **oportunidade** da elaboração do **PFN**, que vai ao encontro da necessidade de estabilização do **planeamento** do **Ecosistema Ferroviário** a **médio e longo prazo**, indispensável ao seu progresso, enquanto instrumento de **coesão territorial** e de **desenvolvimento socioeconómico sustentável**, contribuindo para as diferentes dimensões do **interesse público** da **MobIES**, enquanto direito de cidadania, mas requerendo a realização de um **significativo investimento** prolongado no tempo, abrangendo diversas legislaturas, e que se quer **sustentado, produtivo e estruturante**, envolvendo uma forte participação dos diversos agentes públicos e privados da sociedade e economia.

Recorde-se que a **Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres**², no n.º 1 do artigo 10.º, já previa que a **Rede Ferroviária Nacional (RFN)**, “*compreendendo as linhas e ramais de interesse público, que constituem bens do domínio público do Estado*”, fosse definida no **PFN**.

11. Face aos elementos disponibilizados, pode-se desde já concluir que os **requisitos básicos** de **compliance** se encontram **presentes**, importando no entanto que sejam ponderados diversos fatores na elaboração e discussão do PFN, conforme explicitado nos pontos seguintes.
12. Assim, será de relevar a oportunidade da análise e sugestões apresentadas na **Pronúncia da AMT N.º 01/AMT/2020**, datada de 21 de agosto de 2020, com os **contributos para o debate da Visão Estratégica do Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030, no contexto da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável**³, que se mantêm válidas e que se dão como integralmente reproduzidas.
13. O exercício da **mobilidade** em Portugal encontra-se em **profunda mutação**, impulsionada pela conjugação de inovações e dinâmicas evolutivas associadas à ciência, à tecnologia, à economia e a paradigmas sociais e ambientais, envolvendo importantes desafios relevantes, os quais não podem deixar de ser considerados na elaboração do PFN, designadamente em matéria de:

13.1. Verificação de compliance, zelando pelo cumprimento do enquadramento legal aplicável, mas também pela compreensibilidade e pela transparência das condições necessárias para o exercício da mobilidade, enquanto direito de cidadania;

² Lei n.º 10/90, de 17 de março.

³ https://www.amt-autoridade.pt/media/3035/pronuncia_01_amt_2020_planorecuperacaoeco_20-30_portugal.pdf.

- 13.2. Antecipação de novos mercados** nas áreas relevantes aplicáveis à mobilidade das pessoas e bens;
- 13.3.** Construção e manutenção de um **paradigma de concorrência não falseada**, portanto sem restrições nem distorções;
- 13.4.** Em todo este contexto, deverá recorrer-se aos **melhores conhecimentos disponíveis**, de natureza científica, tecnológica e relativos a dinâmicas na inovação, na economia, nos paradigmas sociais, culturais e ambientais, no direito, como base dos atos regulatórios, bem como no *design thinking*, como metodologia de geração de inovação, centrada na Pessoa, especialmente adequada para situações complexas ou com elevados níveis de incerteza.
- 14.** Neste contexto, é fundamental que o PFN garanta a **compliance** com:
- 14.1.** As diversas exigências do **direito nacional** e da **UE**;
- 14.2.** Os principais **instrumentos** de **política** nacionais e da UE aplicáveis ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes em geral, e ao **Ecosistema Ferroviário** em particular, designadamente em matéria de:
- 14.2.1.** Promoção da **intermodalidade** e **multimodalidade**, numa perspetiva de **complementaridade** e **repartição modal equilibrada**;
- 14.2.2.** Desenvolvimento dos serviços de mobilidade e redes de transporte no quadro da sua plena integração na **Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)** e consolidação do **Espaço Ferroviário Único da UE**, no que isso significa em termos de **interoperabilidade**, incluindo entre modos, tecnologias e diversos elementos da rede, impondo a necessária harmonização técnica, operativa e regulamentar;
- 14.2.3.** A contínua progressão para a **digitalização**, **descarbonização**, **neutralidade climática** e **resiliência** do Ecosistema Ferroviário.
- 14.3.** As **expectativas** dos principais **agentes económicos**;
- 14.4.** A **inovação** e **antecipação** de **novos mercados** resultantes designadamente das **tendências evolutivas** provocadas pela tecnologia e conhecimento científico nas diversas áreas relevantes aplicáveis à **mobilidade** das **pessoas e bens**, procurando sempre construir um paradigma de **concorrência não falseada**.

15. Daqui decorre a importância do **PFN não se restringir** apenas a uma ótica de **desenvolvimento da infraestrutura da RFN**, respetivas conexões e acessibilidade, ou seja, essencialmente, a sua componente física e respetiva expressão no território, mas que também equacione as **diferentes dimensões socioeconómicas da mobilidade**, essencialmente, mas não exclusivamente, centradas no transporte ferroviário e no seu contributo para a **coesão e maximização do potencial do território nacional**, reforçando a sua localização estratégica privilegiada no cruzamento das principais rotas comerciais mundiais, fazendo do país uma plataforma giratória de cargas entre os continentes europeu, americano e africano.

II.3. Conhecimento Compreensivo do Ecossistema Ferroviário

16. O exercício de planeamento a efetuar no âmbito do PFN, bem como a posterior monitorização da sua implementação, requerem a disponibilização de um vasto conjunto de indicadores que permitam um **conhecimento compreensivo e atualizado do Ecossistema Ferroviário**, designadamente dos respetivos mercados relevantes, que permitam a correta definição e implementação das políticas públicas que lhe estão associadas.
17. Neste contexto, a AMT tem vindo a desenvolver o **Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais**, apostando na recolha de informação e elaboração de relatórios periódicos sobre os diversos mercados da mobilidade, constituindo um importante recurso, não só para a atividade regulatória da AMT, mas também para outras entidades envolvidas na definição de **políticas** e estabelecimento de **estratégias setoriais, planeamento**, conceção, construção/implementação, gestão, operação e financiamento dos diversos serviços, sistemas e infraestruturas que integram o Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, aos vários níveis da sua dimensão geográfica.

A primeira fase de implementação do Observatório iniciou-se com o Desenho Concetual do mesmo, o que implicou o envolvimento colaborativo da AMT com os mais diversos *stakeholders* do Ecossistema, em todos os mercados relevantes, encontrando-se em curso a segunda fase, até meados de 2022, envolvendo a aquisição e implementação da infraestrutura tecnológica de suporte ao sistema de *Business Intelligence* do Observatório.

18. De entre os **elementos de análise do Ecossistema Ferroviário** já produzidos pela **AMT**, com relevo para o PFN, destacam-se diversas pronúncias, pareceres, relatórios e consultas aos utilizadores, designadamente:

- 18.1. Estudos/relatórios de caracterização do Ecosistema Ferroviário Português, reportados a 2012-2016⁴, 2017⁵ e 2018⁶;
- 18.2. Relatório de “Monitorização da Execução dos Investimentos Previstos e do Estado de Conservação da Infraestrutura 2018-2019”⁷, em que algumas das conclusões mais relevantes são abordadas nos pontos 39 e 47 a 49;
- 18.3. Consultas aos utilizadores:
 - 18.3.1. Da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço, realizadas pela AMT em 2019⁸ e 2017⁹, a mais recente das quais é abordada nos pontos 47 e 50;
 - 18.3.2. De serviços ferroviários de transporte de passageiros, (2019¹⁰ e 2017¹¹);
 - 18.3.3. De serviços ferroviários de transporte de mercadorias (2019¹² e 2017¹³);
- 18.4. Relatórios de verificação do desempenho do Contrato-Programa entre o Estado e a Infraestruturas de Portugal, S.A. que estabelece as atividades sujeitas ao cumprimento de Obrigações de Serviço Público (OSP) de gestão da infraestrutura integrante da RFN, para o período 2016-2020, reportados ao período de 2016 a 2019 (ver o ponto 61);
- 18.5. Memorando – Análise/Diagnóstico dos Indicadores, Objetivos e Multas Contratuais constantes do Contrato-Programa entre o Estado e a Infraestruturas de Portugal, S.A.¹⁴ (ver também o ponto 61.3);
- 18.6. O Transporte Ferroviário Nacional no contexto do Espaço Ferroviário Único da UE¹⁵;

⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferrovuario_portugues_2012_2016.pdf.

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/1942/sintese_relatorio_pt.pdf.

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2523/relatorio_sintese_principais_indicadores_ecossistema_ferrovuario_portugues_2018.pdf.

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/3041/relatorio_investimentos_ferrovuarios_2018-2019.pdf.

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/2715/consulta_ferrovia_infraestrutura_2019.pdf.

⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1601/anexo-iii.pdf>.

¹⁰ https://www.amt-autoridade.pt/media/2717/consulta_ferrovia_passageiros_2019.pdf.

¹¹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1600/anexo-i.pdf>.

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/2716/consulta_ferrovia_mercadorias_2019.pdf.

¹³ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1599/anexo-ii.pdf>.

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1814/memo_final_indicadores_contrato_estado_infraestruturas_portugal.pdf.

¹⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte_ferrovuario_nacional_efu_ue_versao_revista.pdf.

18.7. Relatório de **Fiscalização** à Empresa **CP- Comboios de Portugal**. E.P.E.¹⁶.

II.4. Supressão de Falhas de Mercado

19. Um dos aspetos mais pertinentes que importa garantir para a **inexistência de falhas de mercado** prende-se com as **condições de acesso à RFN**, sendo de relevar que o mercado do **transporte ferroviário**, tanto internacional, como nacional, encontra-se presentemente **liberalizado**, decorrendo num contexto **concorrencial livre** já **há mais de uma década** para o **transporte de mercadorias** e tendo a conclusão do processo de **liberalização** da componente de **passageiros** sido concluída no ano de **2019**.

19.1. Efetivamente, o **4.º Pacote Ferroviário**, visou **eliminar os obstáculos técnicos e jurídicos** que de alguma forma ainda dificultavam a existência plena de um **Espaço Ferroviário Único na UE**.

19.2. Esse pacote legislativo dividia-se em dois grandes pilares; o **pilar técnico** e o **pilar de mercado**, o primeiro visando aumento da competitividade da ferrovia através de uma harmonização técnica entre todas as redes ferroviárias dos Estados-Membros e uma consequente redução da burocracia e dos custos para os operadores que lhes desejem aceder, e o **pilar de mercado** tendo como objetivo a **abertura plena do mercado ferroviário a qualquer operador**.

19.3. O **pilar de mercado**, aprovado em dezembro de 2016, compreende os seguintes instrumentos legislativos:

19.3.1. **Diretiva (UE) 2016/2370**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE, relativa a **abertura do mercado de serviços nacionais de transporte de passageiros por caminho de ferro** e da **gestão da infraestrutura ferroviária**, transposta para a ordem jurídica interna pelo **Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro**, o qual, entre outros aspetos, **altera e republica o Decreto-Lei n.º 217/2015**, de 7 de outubro;

19.3.2. **Regulamento (UE) 2016/2338**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera o Regulamento (CE) 1370/2007 relativo à **abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros**;

¹⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/2059/relatorio-final_fiscalizacao_cp.pdf.

19.3.3. Regulamento (UE) 2016/2337, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que revoga o Regulamento (CEE) 1192/69, relativo às **regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho de ferro**.

19.4. Assim, desde **1 de janeiro de 2019**, concluiu-se a moldura legal que concretiza a **total abertura do mercado ferroviário**, permitindo que **qualquer empresa de transporte ferroviário**, licenciada e certificada, possa **aceder às infraestruturas ferroviárias de todos os Estados-Membros**, conseguindo assim prestar qualquer serviço de transporte ferroviário, incluindo os serviços nacionais de transporte de passageiros e a possibilidade de embarcar e desembarcar passageiros em qualquer estação.

20. Trata-se, pois, de um princípio que tem que ser integralmente internalizado no PFN, permitindo por um lado, a **melhoria da qualidade dos serviços** e o **aumento das opções de escolha dos consumidores** e, por outro, potenciar uma **maior eficácia em termos de custos**, para as **empresas** e para as **autoridades** responsáveis pela **definição, organização e financiamento do serviço de transporte ferroviário**, e com especial destaque para o **serviço público de transporte de passageiros**.

20.1. Naturalmente que isto implica o cumprimento de um conjunto vasto de **requisitos**, designadamente, a **verificação** se o **acesso à infraestrutura** por uma determinada empresa, para a prestação de um **novo serviço de transporte ferroviário de passageiros**, coloca em causa o **equilíbrio económico** de um **contrato de serviço público em vigor** nesse itinerário, ou num itinerário alternativo.

20.2. Nestes casos caberá à **AMT**, enquanto entidade reguladora económica independente para o Ecosistema Ferroviário, e a pedido, avaliar, através de uma **análise económica objetiva** e com base em critérios predefinidos, se o **equilíbrio dos contratos em vigor ficará comprometido** e, em consequência, determinar em que condições poderá ser, ou não, concretizado o acesso à infraestrutura.

20.3. Neste contexto específico, e em alinhamento com o normativo da UE aplicável, a AMT adotou o **Regulamento n.º 910/2019**, publicado no Diário da República, 2.^a Série, N.º 229, de 28 de novembro de 2019¹⁷, que estabelece os **procedimentos** e os **critérios** adotados pela AMT para determinar se o **equilíbrio económico** de um **contrato de serviço público de transporte ferroviário** é **suscetível** de vir a

¹⁷ <https://dre.pt/application/file/a/126680332>.

ser **comprometido** por um **novo serviço de transporte ferroviário de passageiros** (também conhecido pelo “**Teste do Equilíbrio Económico**”).

- 20.4. Atualmente em Portugal poderá relevar o **Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros** entre o **Estado** e a **CP – Comboios de Portugal, E.P.E.**.
21. Assinala-se que, no passado dia 19 de abril, foi **notificada** a primeira **intenção** de explorar um **novo serviço de transporte ferroviário de passageiros**, pelo operador **B-RAIL** Mobilidade Ferroviária, Ld.^a, no eixo ferroviário entre **Braga e Faro**.

A **concretização** desta operação **ferroviária** estará, naturalmente, **dependente**, quer dos aspetos processuais inerentes ao **Teste do Equilíbrio Económico** referido no ponto anterior, e consequente **decisão** da **AMT**, quer das **autorizações** a emitir pelo **IMT**, quer ainda da **capacidade** da **rede** para **satisfação** dos **termos** do respetivo **pedido de acesso**, a verificar pelo **gestor da infraestrutura ferroviária**.

22. O **PFN** dará um **contributo positivo** no **incremento** da **capacidade** da **RFN**, possibilitando a **entrada** de **novos operadores**, maior número de frequências e a melhoria da fluidez do tráfego, pelo que é uma matéria a ser potenciada no âmbito da análise deste plano, no contexto da **repartição da capacidade**, cujos **princípios** e **procedimentos** obedecem à já referida **Diretiva 2012/34/UE** e, consequentemente, ao **Decreto-Lei n.º 217/2015**.

- 22.1. As **regras** e **procedimentos** de **repartição da capacidade** devem constar dos **Diretórios de Rede**, sendo uma **função essencial** assegurada pelo **gestor de infraestrutura**, podendo ser celebrados **acordos-quadro**, relativos à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária, de duração superior ao período de vigência de um horário de serviço, entre aquele gestor e os candidatos.

Os referidos acordos-quadro têm de estar em **conformidade** com as **regras** da **concorrência** constantes do **Tratado Sobre o Funcionamento da UE (TFUE)**, com as **regras nacionais** em **matéria de concorrência** e com as **competências** das **autoridades nacionais**, estando sujeitos à **aprovação prévia** da **AMT**, ouvida a **Autoridade da Concorrência**.

- 22.2. Devem ser cumpridos os **procedimentos** de **repartição da capacidade** de forma **equitativa** e não **discriminatória**, em respeito pelo direito da UE, de modo a permitir a sua utilização eficaz e eficiente.

- 22.3. Por sua vez, o referido normativo da UE e nacional também dispõe sobre a situação de **infraestrutura congestionada**, ou seja, para “*um elemento da*

infraestrutura relativamente ao qual a procura de capacidade de infraestrutura não pode ser integralmente satisfeita durante determinados períodos, mesmo após a coordenação dos vários pedidos de reserva de capacidade”.

22.3.1. Neste caso, o **gestor da infraestrutura** deve proceder, no prazo de **6 meses** após a **infraestrutura** ter sido identificada como **congestionada**, a uma **análise de capacidade**, designadamente identificando as **causas** dos **congestionamentos** e as **medidas** que podem ser **adotadas** a **curto e médio prazo** para os **atenuar**.

22.3.2. Por sua vez, **6 meses** após concluída a **análise de capacidade**, o **gestor de infraestrutura** deve apresentar ao IMT um **plano de reforço da capacidade**, elaborado após consulta aos utilizadores da infraestrutura congestionada, identificando: (1) as **causas do congestionamento**; (2) a **evolução provável do tráfego**; (3) os **condicionalismos** do **desenvolvimento** da **infraestrutura**; (4) as **opções** e os **custos** do **reforço da capacidade**, incluindo as prováveis alterações das taxas de acesso; e (5) as **medidas** a adotar para **reforçar** a **capacidade** de **infraestrutura**, contendo um **calendário** da respetiva execução, tendo por base uma análise de **custo-benefício** das eventuais medidas identificadas.

22.3.3. A **não apresentação** de um **plano de reforço da capacidade** ou a **não obtenção de progressos nas medidas identificadas no plano de reforço da capacidade** determina a **suspensão da aplicação de taxas**, salvo se, e mediante a aprovação da AMT, o referido plano de reforço da capacidade não puder ser realizado por circunstâncias que não são imputáveis ao gestor de infraestrutura, ou as opções disponíveis não forem económica e financeiramente viáveis.

22.3.4. Assim, o PFN poderá, vantajosamente, integrar no quadro das suas **normas de execução, orientações** para o aprofundamento da **operacionalização** dos **requisitos** supra indicados.

23. Releva ainda o **Regulamento de Execução (UE) 2017/2177**, da CE, de 22 de novembro, que veio estabelecer as **regras** a serem seguidas pelos **operadores de instalações de serviço** relativas à **publicação de informações** sobre essas **instalações e serviços**, e aos **procedimentos** para o seu **acesso**.

23.1. Efetivamente, a **Diretiva 2012/34/UE**, no seu artigo 13.º, estabelece que os operadores de instalações de serviço fornecem **acesso**, incluindo vias de acesso,

de modo não discriminatório às instalações enunciadas no Anexo II dessa mesma Diretiva, e aos **serviços prestados nessas instalações, a todas as empresas ferroviárias.**

23.2. Contudo, o **pleno cumprimento de todas as regras** estabelecidas no Regulamento de Execução (UE) 2017/2177, pode **provocar cargas administrativas desproporcionadas**, principalmente para os operadores de instalações de serviço cuja atividade tenha pouca relevância estratégica no contexto do funcionamento do mercado do transporte ferroviário.

23.3. Assim, no quadro das condições previstas no próprio Regulamento de Execução (UE) 2017/2177, os **operadores de instalações de serviço podem apresentar à entidade reguladora nacional**, ou seja à **AMT** no caso de Portugal, um **pedido** devidamente **fundamentado** com vista à **isenção do cumprimento de parte dessas obrigações**, competindo a esta **Autoridade definir e publicar os princípios de tomada de decisão** para a aplicação dos **critérios relativos à isenção** da aplicação das disposições relevantes.

Esses **princípios** à tomada de **decisão** encontram-se no **Regulamento**, da **AMT**, **n.º 1097/2020**, publicado no Diário da República, 2.ª Série, N.º 246, de 21 de dezembro de 2020¹⁸.

II.5. Redução/Eliminação de Falhas de Estado

24. Por sua vez, tendo em vista acautelar da **eliminação de potenciais falhas de Estado**, afiguram-se dois aspetos que merecem uma particular atenção para a **maximização da eficácia do PFN**, a par do potencial de **competitividade** associada ao **Ecosistema Ferroviário**, concretamente:

24.1. O **quadro regulamentar** aplicável ao **Ecosistema Ferroviário**.

24.2. A **integração do PFN no Sistema de Gestão Territorial**.

II.5.1. Quadro Regulamentar Aplicável ao Ecosistema Ferroviário

25. Embora de âmbito mais abrangente que o PFN, releva-se a oportunidade de ponderar a **internalização do interesse público da MobIES** no vasto **quadro legislativo** aplicável

¹⁸ <https://dre.pt/application/file/a/151733730>.

ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, e neste caso particular ao **Ecosistema Ferroviário**, potenciando um ambiente favorável ao **investimento**, público ou privado, e estimulador da **produtividade** e da **competitividade** da **economia portuguesa**, integrando as **métricas aplicáveis**, bem como um **quadro sancionatório** efetivamente dissuasor de práticas que limitem ou impeçam a prossecução dos objetivos atinentes a cada uma das dimensões de inclusividade, eficiência e sustentabilidade.

Pode envolver, designadamente:

- 25.1.** A ponderação da **atualização** e **adequação** da **legislação**, isto é, verificar se **responde adequadamente** aos **objetivos pretendidos** e se não vai para além do que é necessário, acabando por se traduzir em custos de contexto desnecessários, a par da sua **clareza**, incluindo-se nesta perspetiva a sua eventual **organização em códigos**, promovendo a **facilitação** da sua aplicação por parte de todos os interessados.
- 25.2.** Acautelar a **atempada conformação** da **legislação nacional** com o **direito da UE** e sua efetiva **aplicação** em **território nacional**.
- 25.3.** A promoção de um **quadro legal** apropriado à **aplicação alargada** dos **princípios** do **poluidor-pagador** e **utilizador-pagador**, **combatendo distorções** por **tarifação assimétrica** e **ineficiente** nos vários modos de transporte, e que dificultam o objetivo de **transferência modal** para **modos mais eficientes** em termos **energéticos** e **ambientais**, aliás, em linha com um dos Marcos previsto na Estratégia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente (ver ponto **43.3.1**).

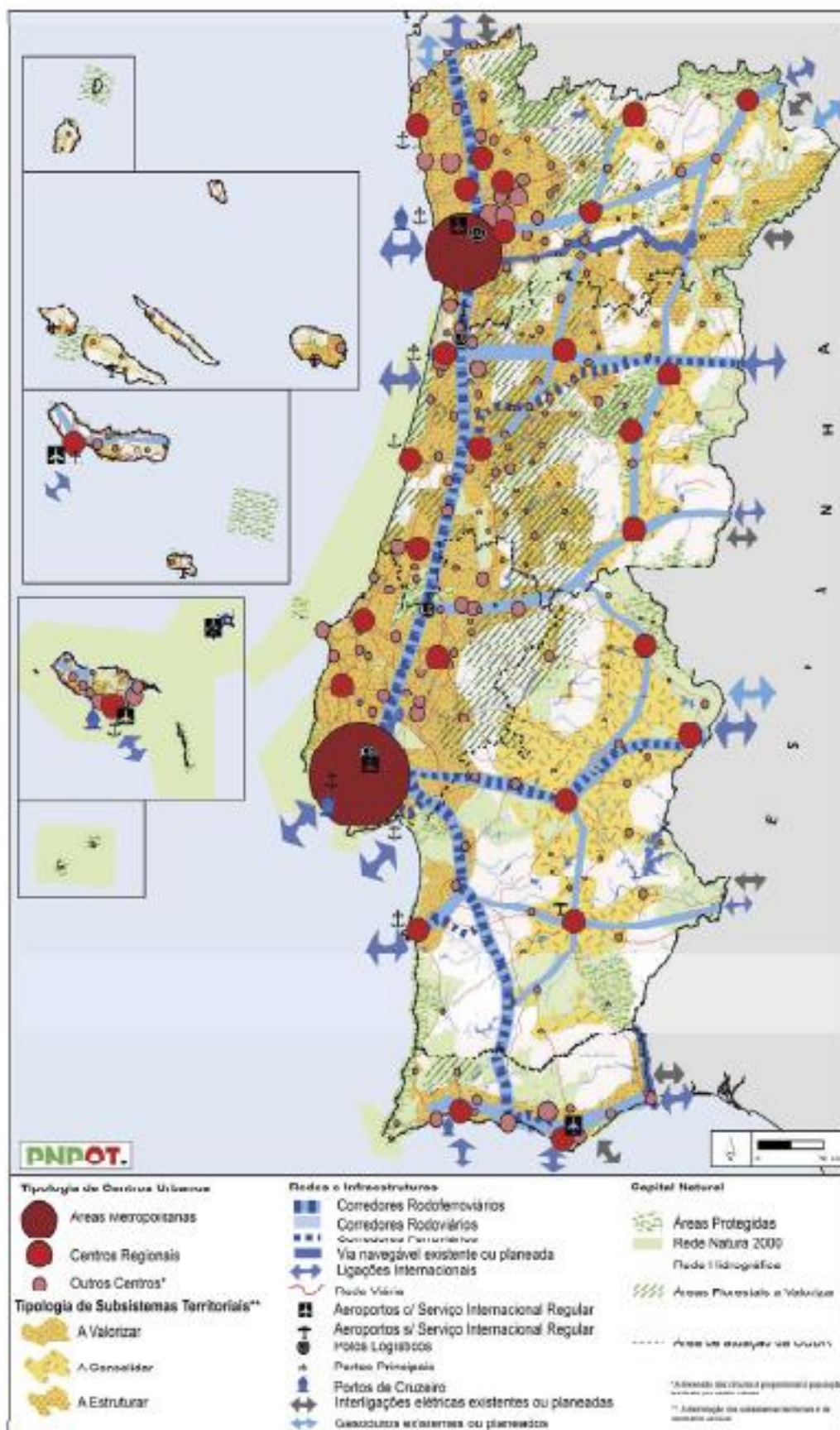
II.5.2. Integração do Plano Ferroviário Nacional no Sistema de Gestão Territorial

- 26.** De forma a constituir um documento eficaz, não apenas enquanto instrumento de planeamento, mas também como **instrumento jurídico vinculativo** em termos de **gestão de território**, o **PFN** deverá constituir-se como um **instrumento de gestão territorial**, com o enquadramento previsto na **Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio)**, bem como no **Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio**, que desenvolve aquela lei, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos **instrumentos de gestão territorial**.

27. Neste enquadramento, o **PFN** deverá configurar um **Programa Setorial**, enquanto **instrumento de gestão territorial de nível nacional**, constituindo um instrumento programático e de concretização da política para o Ecossistema Ferroviário com incidência na organização do território, nos termos do **artigo 39.º** do referido **Decreto-Lei n.º 80/2015**.
28. Neste contexto, merece particular relevância a **observância** das orientações definidas no **Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**¹⁹, enquanto instrumento de topo do sistema de gestão territorial, que define os objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial, e estabelece o modelo de organização do território nacional, constituindo-se como o **quadro de referência** para os demais **programas e planos territoriais**, bem como um instrumento **orientador** das **estratégias** com **incidência territorial**.
- 28.1. É particularmente relevante o **Modelo Territorial do PNPOT** baseado nos quatros sistemas territoriais fundamentais (natural, urbano, socioeconómico e de conectividade), em particular o **sistema de conectividade**, onde constam a redes e infraestruturas de transportes, conforme ilustrado na figura seguinte.

¹⁹ O PNPOT presentemente em vigor corresponde à sua primeira revisão, operada pela Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, na qual são também publicados o respetivo Relatório e Programa de Ação.

Modelo Territorial - PNPOT



28.2. Sublinham-se no **Domínio da Conetividade**, que concorre para o reforço das interligações, aproximando as Pessoas, as empresas e as instituições, através de redes e serviços digitais e de uma **mobilidade** que contribui para a **descarbonização**, as seguintes medidas:

28.2.1. Renovar, requalificar e adaptar as infraestruturas e sistemas de transporte, em particular a manutenção ou reposição dos níveis de qualidade e desempenho nos transportes, e o desenvolvimento da multimodalidade associada ao transporte de mercadorias;

28.2.2. Promover a mobilidade urbana e interurbana, incluindo designadamente a melhoria da acessibilidade de pessoas e bens, o aumento do nível e qualidade da oferta de transportes públicos, a redução do congestionamento do tráfego e demais impactos sociais, económicos e ambientais, o aumento da quota de mercado associada a modos mais sustentáveis e a diminuição dos utilizadores de transporte individual motorizado;

28.2.3. Digitalizar a gestão e a operação dos sistemas de transporte;

28.2.4. Alargar as infraestruturas físicas de conexão internacional.

29. Importará igualmente acautelar os **requisitos de conteúdo e processuais** previstos no mencionado **Decreto-Lei n.º 80/2015** para os **programas setoriais**, designadamente:

29.1. Em matéria de **conteúdo**:

29.1.1. Estabelecimento das **opções** para o **Ecosistema Ferroviário** e os **objetivos** a alcançar no quadro das diretrizes nacionais aplicáveis, bem como das respetivas **ações de concretização**;

29.1.2. A **expressão territorial** da **política** definida para o Ecosistema Ferroviário, bem como a sua **articulação** com a disciplina consagrada nos **demais programas e planos territoriais** aplicáveis;

29.1.3. **Justificação** das **opções** e **objetivos** a alcançar e **definição** das **normas de execução**, integrando as peças gráficas necessárias à representação da respetiva expressão territorial;

29.1.4. Identificação de outros programas setoriais e, ou, instrumentos de ordenamento do espaço marítimo, que incidam sobre áreas territoriais abrangidas pelo PFN e que, pela sua interdependência estrutural ou funcional dos seus elementos, necessitem de uma **coordenação integrada**, bem como as respetivas **medidas de articulação** e de **coordenação**;

29.1.5. Relatório, tal como perspectivado na apresentação do PFN, que proceda ao **diagnóstico da situação territorial** sobre a qual o PFN intervém e **fundamente tecnicamente** as **opções** e os **objetivos** estabelecidos;

29.1.6. Inclusão de **indicadores** qualitativos e quantitativos que suportem a avaliação, adequação e concretização da disciplina consagrada no PFN, nos termos do Capítulo VIII do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio;

29.1.7. No âmbito da **Avaliação Ambiental Estratégica**, também prevista para o PFN, o **relatório ambiental** que identifique, descreva e avalie os eventuais **efeitos significativos** no **ambiente**, resultantes da aplicação do PFN, e as **medidas de minimização**, tendo em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial.

29.2. Em termos de **elaboração e acompanhamento**:

29.2.1. Emissão de **Despacho do Ministro das Infraestruturas e da Habitação** (membro competente em razão da matéria), em articulação com o **Ministro do Ambiente e da Ação Climática** (enquanto responsável pela área do ordenamento do território), onde devem constar os diversos elementos previstos no **n.º 1 do artigo 46.º** do referido **Decreto-Lei n.º 80/2015** (finalidade e menção expressa dos interesses públicos perseguidos, objetivos a atingir, entidade responsável competente para a elaboração do PFN, prazo de elaboração, sujeição a Avaliação Ambiental Estratégica, etc.);

29.2.2. Solicitação dos **pareceres necessários**, designadamente às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), às entidades ou aos serviços da Administração Central representativas dos interesses a ponderar, às entidades intermunicipais, às associações de municípios e aos municípios abrangidos.

Esses **pareceres** devem ser **ponderados** pela entidade responsável pela elaboração do PFN, a qual fica igualmente obrigada a um especial dever

de **fundamentação**, sempre que seja invocada a **desconformidade** com disposições legais e regulamentares ou com programas ou planos territoriais;

29.2.3. Deverá ser assegurado o recurso à **Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial**, nos termos do mencionado Decreto-Lei n.º 80/2015, designadamente para divulgação e acompanhamento do PFN, incluindo os respetivos elementos para discussão pública, sem prejuízo da **abertura do período de discussão pública** ser também efetuada através de aviso a publicar em **Diário da República** e a divulgar através da comunicação social e página eletrónica;

29.2.4. A **discussão pública** não poderá ser inferior a 20 dias (úteis), no âmbito da qual deverão ser **disponibilizados** na página eletrónica da entidade responsável pela elaboração do PFN, a **proposta do plano** e os **pareceres emitidos**, os quais também deverão poder ser consultados na sede daquela entidade, bem como dos municípios abrangidos;

29.2.5. Após a **discussão pública**, deverá proceder-se à **ponderação e divulgação** dos respetivos **resultados**, através da Internet e da Comunicação Social, bem como elaborada a **versão final** do **PFN** a ser submetido a aprovação.

29.3. Nos termos do artigo 51.º do referido Decreto-Lei n.º 80/2015, e salvo norma especial que determine a sua aprovação por decreto-lei ou decreto regulamentar, a **aprovação** do **PFN** deverá ser efetuada por **Resolução do Conselho de Ministros**, no âmbito da qual devem constar:

29.3.1. As **disposições** dos **programas** e dos **planos territoriais** **preexistentes** **incompatíveis**;

29.3.2. **Consagrar** as **formas** e os **prazos** de **atualização** dos **programas** ou dos **planos preexistentes**, ouvidas as CCDR, as entidades intermunicipais, a Associação de Municípios ou os municípios abrangidos.

II.6. Racionalidade dos Investidores

30. É particularmente relevante que o **PFN** venha a consagrar-se como o instrumento que **consolide** os diversos elementos de **planeamento** do **Ecossistema Ferroviário** e, em particular da **RFN**, incorporando, aprofundando e justificando de forma integrada, as

diversas medidas preconizadas naqueles instrumentos, destacando-se neste âmbito o **PNI 2030**, e com particular destaque para as ações que visem a plena integração na RTE-T.

31. Efetivamente, o **PNI 2030** tem como objetivo ser o instrumento de **planeamento** do novo **ciclo de investimentos estratégicos e estruturantes de âmbito multissetorial nacional** que se está a iniciar, visando fazer face às necessidades e desafios da próxima década e décadas vindouras, detendo aqui o Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, e em especial o Ecossistema Ferroviário, um papel primordial.

31.1. Do investimento de **42 888 milhões €** previsto no PNI 2030, a área temática dos **Transportes e Mobilidade** representa **metade do investimento total (50,5%)**, no montante de **21 666 milhões €**, sendo que a parcela dedicada à **Ferrovia**, com uma previsão de investimento de **10 510 milhões €**, é a **componente mais expressiva**, com quase metade do investimento (48,5% do investimento em Transportes e Mobilidade).

31.2. As intervenções no domínio ferroviário do PNI 2030 têm em vista:

31.2.1. *“Aumentar a capacidade e reduzir o tempo de viagem ao longo do Eixo Porto –Lisboa, onde se concentra o maior fluxo de passageiros e mercadorias;*

31.2.2. *Promover a **conetividade transfronteiriça**, assegurando a interoperabilidade, no prolongamento do Eixo Atlântico para Norte e nos Corredores Internacionais transversais;*

31.2.3. *Resolver os **principais estrangulamentos** e consolidar a rede ferroviária nas **Áreas Metropolitanas** do Porto e Lisboa;*

31.2.4. *Concluir a **modernização e eletrificação** da **Rede Ferroviária Nacional** com **aumentos de capacidade** e de **velocidade** onde tal seja viável e pertinente;*

31.2.5. *Lançar as bases para a futura **expansão** da **Rede Ferroviária Nacional** enquanto fator de **coesão territorial**;*

31.2.6. *Melhorar o **acesso ferroviário** aos **portos e aeroportos**;*

31.2.7. *Reabilitar os **ativos**, melhorar a **segurança**, reduzir os **impactos ambientais**, nomeadamente, do ruído e adaptar a rede ferroviária para **alterações climáticas**;*

31.2.8. Desmaterializar e digitalizar a logística nos terminais;

31.2.9. Desenvolver sistemas de telemática e conectividade digital, tanto nas interfaces de passageiros como nos terminais logísticos;

31.2.10. Renovar e expandir a frota de material circulante disponível para todas as categorias de serviços de passageiros”.

31.3. Destacam-se neste contexto a **Nova Linha Porto-Lisboa**, de via dupla de alta velocidade para passageiros (LAV), no montante de 4 500 milhões €, ou seja 42,8% da componente ferroviária do PNI 2020; a **1.ª Fase da Nova Linha Porto – Valença – Vigo**, também em via dupla para LAV (900 milhões €); a **2.ª Fase do Corredor Internacional Norte** (600 milhões €); o **Programa de Eletrificação e Reforço da RFN** (740 milhões €) e a **aquisição de novo material circulante** para os serviços urbanos, regionais e de longo curso (1 715 milhões €).

32. Considera-se particularmente pertinente acautelar uma **compliance integral** do PFN com o **Regulamento (UE) n.º 1315/2013**, datado de 2013.12.11, que estabelece as **orientações** da UE para o desenvolvimento da **RTE-T**, com especial destaque para o pleno cumprimento, no horizonte do PNI 2030, portanto até ao final do **ano 2030**, dos requisitos aplicáveis às seções da RFN que se inserem na **Rede Principal²⁰ da RTE-T**, concretamente:

32.1. Plena **eletrificação** das **vias férreas** e, desde que necessário para operações com comboios elétricos, dos ramais (exceto em redes isoladas).

32.2. As **linhas de transporte de mercadorias** permitam as seguintes **condições mínimas de operação** (exceto em redes isoladas):

32.2.1. 22,5 t de **carga por eixo**;

32.2.2. 100 km/h de **velocidade**;

32.2.3. Possibilidade de circulação de **comboios com 740 m de comprimento**.

32.3. Plena **implementação** do **ERTMS - Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário** (exceto em redes isoladas).

²⁰ A Rede Principal é composta pelas partes da Rede Global estrategicamente mais importantes para atingir os objetivos de desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes.

32.4. Bitola nominal da via para as novas linhas ferroviárias: **1 435 mm (bitola standard UIC ou bitola europeia)**, exceto nos casos em que a nova linha seja uma extensão de uma rede cuja bitola seja diferente e separada da das principais linhas da UE.

32.5. Requisitos aplicáveis às **infraestruturas ferroviárias da Rede Global**²¹, tais como por exemplo:

32.5.1. Cumpram com o disposto na **Diretiva 2008/57/CE**, relativa à **interoperabilidade do sistema ferroviário da UE** e as suas medidas de execução, de modo a assegurar a interoperabilidade da Rede Global;

32.5.2. Cumpram os requisitos previstos na **Diretiva 2012/34/UE**, que estabelece um **Espaço Ferroviário Único na UE**, no que respeita ao acesso aos terminais de mercadorias.

33. Sem prejuízo da maior urgência no cumprimento dos requisitos da Rede Principal da RTE-T, a qual, de acordo com o citado Regulamento (UE) n.º 1315/2013, deverá estar concluída até ao final do ano 2030, considera-se que o **PFN** também deverá acautelar os **requisitos das infraestruturas ferroviárias** inseridos na **Rede Global** que deverá ser finalizada até ao final do ano **2050**.

34. Neste contexto, afigura-se que o **horizonte de análise e planeamento do PFN** deverá estender-se até **2050**, sem prejuízo de **revisões regulares** por períodos não superiores a **10 anos** com eventuais **atualizações** a cada **5 anos**, ou quando ocorrerem alterações significativas do contexto tecnológico, social, económico ou ambiental que o justifiquem.

35. Importa sublinhar que, no que reporta concretamente à implementação do **ERTMS** (ver ponto **32.3**), afigura-se da maior **urgência**, a sua **instalação em toda a RFN**, concretizando uma estratégia efetiva e calendarizada para a sua implementação, em **compliance** com o **normativo e calendários** estabelecidos pela **UE**, e tendo especialmente em consideração o **Corredor Atlântico da RTE-T**, particularmente em Espanha.

35.1. Além do contributo importante do **ERTMS** para o reforço da **segurança ferroviária**, este constitui também um elemento chave para assegurar a **interoperabilidade da rede ferroviária da UE**, fator imprescindível para a efetiva concretização do **Espaço Ferroviário Único da UE**, tal como é objeto da mencionada Diretiva

²¹ A Rede Global é composta por todas as infraestruturas de transporte existentes e planeadas da Rede Transeuropeia de Transportes, bem como por medidas destinadas a promover uma utilização eficiente e sustentável, do ponto de vista social e ambiental, dessa mesma infraestrutura.

2012/34/UE, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro.

35.2. Será de assinalar que o **Regulamento de Execução (UE) 2017/6 da CE**, de 5 de janeiro, relativo ao **Plano de Implementação do ERTMS**, e em que é estabelecido o calendário para a implantação deste sistema nos Corredores da Rede Principal da RTE-T, bem como o **Plano de Trabalhos do Coordenador Europeu do ERTMS**, datado de maio de 2020, apenas preveem o funcionamento deste sistema nas **seções nacionais da RTE-T após 2023**.

35.3. Por sua vez, a 4.^a edição **Plano de Trabalhos do Coordenador Europeu do Corredor Atlântico**, também datada de maio de 2020, assinala que o grau de **implementação do ERTMS** neste **corredor** era em **2018** de **12%**, sendo **nula em Portugal**, e que a previsão da implementação deste sistema no corredor em 2030 fique pelos 92%, ou seja, **não cumprindo** integralmente o **requisito** associado no mencionado **Regulamento (UE) n.º 1315/2013**.

Refere ainda este documento do Coordenador Europeu do Corredor Atlântico que os parâmetros de **compliance** com a bitola europeia e **ERTMS** serão os únicos parâmetros que **não são atingidos em 2030** (ano horizonte para conclusão da Rede Principal), sendo **Portugal o único país** (deste corredor) em que as **metas não serão atingidas**, de acordo com os planos atualmente disponíveis.

35.4. Importa também referir que, de acordo com os elementos públicos e informação complementar disponibilizada pela Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.), apenas se tem conhecimento de uma calendarização concreta da **instalação do ERTMS** nas **linhas de Cascais** e da **Beira-Alta**, bem como no **troço da linha de Évora, entre Évora-Elvas/Caia**, até ao final de **2023**, pelo que importa estabelecer no âmbito do **PFN** um **cronograma detalhado de implementação do ERTMS** em toda a **RFN** e, particularmente, na componente incluída na **Rede Principal da RTE-T**, que deverá estar concluída até ao final do ano **2030**.

35.5. Neste contexto, destaca-se ainda a necessidade de **rever o Plano Nacional de Implementação do ERTMS**²², o qual foi elaborado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), em articulação com o setor ferroviário, e que foi **apresentado à CE em 22 de junho de 2017**, no qual se estabelecia a calendarização da instalação dos equipamentos para o curto prazo (até 2023), mas

²² <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/rail-nip/nip-ccs-tsi-portugal-pt.pdf>.

que **atualmente está desfasado da realidade** face aos **atrasos verificados** nos programas de investimento.

35.5.1. A **avaliação** que a **CE** fez sobre o Plano Nacional de Implementação do ERTMS, foi de que o mesmo era **pouco detalhado, não permitindo a avaliação** da sua **conformidade** com o **Plano Europeu de Implantação do ERTMS**²³;

35.5.2. O **PFN** constitui uma oportunidade para desencadear com brevidade a **atualização e melhoria Plano Nacional de Implementação do ERTMS**, o que constitui responsabilidade do Estado Português.

35.6. É particularmente relevante incluir na análise, a **estratégia de transição do sistema nacional do controlo automático de velocidade dos comboios** atualmente instalado na infraestrutura ferroviária e a bordo das unidades motoras, designado vulgarmente por **CONVEL** (acrónimo de **CON**trolo de **VEL**ocidade), para o **ERTMS**, acautelando a **continuidade de circulação** em toda a RFN, quer do atual, quer do novo material circulante, decorrente da migração entre sistemas (CONVEL para o ERTMS).

35.6.1. Destaca-se o **Regulamento (UE) 2016/919** da Comissão de 27 de maio de 2016, relativo à **Especificação Técnica de Interoperabilidade (ETI)** para os **subsistemas de controlo-comando e sinalização do sistema ferroviário da UE**, que é aplicável a todos os subsistemas de controlo comando e sinalização de **via** e de controlo-comando e sinalização de **bordo** do sistema ferroviário, novos, adaptados ou renovados.

35.6.2. De acordo com esse Regulamento, o material motor existente que já tenha instalado o ERTMS poderá circular nas linhas equipadas com o sistema nacional (no caso português “CONVEL”) se estiver equipado com um **Módulo de Transmissão Específica (STM) externo**, devendo o **Estado-Membro** envidar todos os esforços para assegurar a **disponibilidade** desse **STM**, devendo ter-se devidamente em conta a necessidade de garantir um **mercado aberto** para os **STM** em **condições comerciais justas**.

35.6.3. Existem vários **fornecedores de material circulante** e, ou, **empresas tecnológicas** da área dos equipamentos de sinalização ferroviária, com capacidade para disponibilizarem **soluções adaptadas** às

²³ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/rail-nip/20180302-synthesis-report-on-nip.pdf>.

circunstâncias específicas nacionais, para os **equipamentos ERTMS embarcados no material circulante**, parecendo assim existirem condições para o referido mercado aberto para os STM em condições comerciais justas, sendo contudo uma matéria que merece ser confirmada e aprofundada durante a preparação do PFN.

36. No que concerne à interoperabilidade no domínio da **bitola europeia** (ver ponto **32.4**), considera-se ser esta uma matéria da maior relevância, a ser **devidamente avaliada** no âmbito do **PFN**, sendo oportuno, nesse contexto, ponderar designadamente os recentes **desenvolvimentos tecnológicos** no domínio dos **vagões de eixo variável** que poderão também concorrer para os objetivos de **interoperabilidade**, em **complemento** à componente da **infraestrutura**.

36.1. Conforme referido no ponto **35.3**, o requisito de instalação da **bitola europeia** será um dos que **não serão atingidos** até ao final do ano de **2030**, perspetivando-se um grau de **compliance** no **Corredor Atlântico** de apenas **74%**, sendo que em 2018 era de 54% e com um valor nulo para Portugal (único país do Corredor Atlântico nestas condições).

De acordo com o já assinalado no Plano de Trabalhos do Coordenador Europeu do Corredor Atlântico, **Portugal** será o **único país do Corredor Atlântico** que **não deverá cumprir** com este **requisito** em **2030**, tendo por base os planos que estavam disponíveis até à conclusão da 4.^a edição do referido Plano de Trabalhos, estando essencialmente associado a lacunas na Linha Lisboa-Porto e Rede de Alta Velocidade, contudo, a **concretização da versão mais recente do PNI 2030** poderá **colmatar** esta **lacuna**.

36.2. Por sua vez, é mencionado no referido **Plano de Trabalhos do Coordenador Europeu do Corredor Atlântico** que este Coordenador está a trabalhar em estreita colaboração com Portugal e Espanha, no sentido de assegurar a **interoperabilidade das ligações transfronteiriças** e a **atualização gradual** das suas linhas para a **bitola europeia**, diretamente através de **novas linhas** ou de soluções de **via com travessas polivalentes** ou com **terceiro carril**, sem prejuízo do desenvolvimento de **material circulante** com **eixo variável** poder evitar algumas mudanças de bitola.

37. Importa igualmente assinalar que o mencionado **Regulamento (UE) n.º 1315/2013** se encontra em processo de **revisão**²⁴, no âmbito da qual, e nos termos do respetivo artigo

²⁴ A AMT emitiu a Pronúncia N.º 03/AMT/2020, de 18 de dezembro de 2020, no âmbito da consulta pública, promovida pela Direção-Geral de Mobilidade e Transportes da CE, sobre a revisão do Regulamento (UE) n.º 1315/2013, disponível em <https://www.amt->

54.º, a **Rede Principal** deve ser **avaliada**, podendo ser objeto de uma **eventual alteração**, processo que merece um **acompanhamento** e **participação** ativa e continua das **autoridades portuguesas**, de modo a que as **opções** que vierem as ser tomadas no âmbito do **PFN**, e em particular no domínio da **rede de alta velocidade**, sejam **acauteladas** no referido processo de revisão.

Este aspeto poderá ser **crucial** para uma potencial **viabilização** de **cofinanciamento** da **UE** aos **projetos** de **alta velocidade**, os quais terão, necessariamente, que ser **devidamente fundamentados**, não podendo ser ignorado que já foram aprovados no passado, pela CE, projetos de Portugal nesta componente, os quais foram posteriormente cancelados.

38. O objetivo de, designadamente, levar a **ferrovia** a todas as **capitais de distrito**, promover **melhores ligações** aos **portos** e **aeroportos**, e uma **cobertura adequada** do **território**, implica uma **ampliação da RFN**, devendo, neste contexto, ser garantidos **padrões idênticos** de **qualidade**, **fiabilidade** e **segurança** em **toda a rede**.

38.1. O **transporte ferroviário** constitui um **bem público**, em que, à semelhança de outros serviços públicos, deve gerar **benefícios** para o conjunto da **sociedade** que **superem**, e de forma significativa, os seus **custos**.

38.2. Nesta perspetiva, tal como consta da apresentação do PFN, deverão ser **avaliados**, **caso a caso** para as novas ligações e instalações, os **benefícios** e **custos sociais**, **financeiros**, **económicos** e **ambientais** que lhe estão associados.

38.3. Deve ser acautelada a **eliminação de constrangimentos** à circulação de comboios pesados e de grande dimensão, em especial nos acessos e nas instalações de serviço dos principais portos, fronteiras, polos industriais e plataformas logísticas, **supressão de passagens de nível**, **instalação de equipamentos de segurança** (detetores de caixa de eixo e rodas quentes, pesagem dinâmica, etc.) e **eletrificação completa** da **rede**, incluindo dos ramais de acesso às instalações de serviço.

39. A concretização dos objetivos do PFN, bem como a implementação do plano de investimentos ferroviários, apresenta um elevado nível de exigência, importando prever um criterioso **acompanhamento** do **cumprimento do planeamento**, tendo por base uma **gestão de riscos** e **mecanismos de verificação** da **execução material** e **financeira** dos **investimentos**, bem como a **definição** e **monitorização** da **evolução** de **indicadores**

autoridade.pt/media/2785/pronuncia_03_dre_18dez_consulta_publica_comissao_europeia.pdf, bem como respondeu ao questionário no âmbito deste mesmo processo que decorreu entre 10 de fevereiro e 5 de maio de 2021.

que permitam aferir o grau de **cumprimento** dos **objetivos** do **PFN**, não apenas com base em metas finais, mas também intercalares, para períodos de 3 a 5 anos, a par da **ponderação** de **ações corretivas** que visem a **recuperação** de **eventuais desvios** que possam ocorrer.

Para melhor ilustrar esta necessidade, importa recordar os seguintes elementos que foram apurados no âmbito do **Relatório de “Monitorização da Execução dos Investimentos Previstos e do Estado de Conservação da Infraestrutura 2018-2019”** (ver ponto 18.2), concluído em março do corrente ano pela **AMT**.

39.1. O **plano de investimentos ferroviários** em curso, que decorre entre 2015 e 2024, apresentava no final de **2019** uma **taxa de execução** de **apenas 12,2%** (382,1 milhões de euros de 3 118,1 milhões de euros), seja na sua componente do Plano “Ferrovia 2020”, que representa 70% do plano de investimentos global, seja nos outros investimentos.

39.2. O **maior esforço** concentra-se no **triénio 2021-2023**, com **73,9%** do **volume total** de **investimentos**.

39.3. Em **2018** e em **2019** as **taxas de execução média** do Plano de Investimentos relativamente aos valores orçamentados foram, respetivamente, de **51,7%** e de **69%**.

39.4. Em termos de **execução física** observa-se **um atraso global** para a **conclusão** do **Plano “Ferrovia 2020”** de **2 anos e 3 meses**, sendo a componente mais atrasada a relativa ao Corredor Internacional Norte com um desvio de 3 anos e 3 meses.

39.5. Por sua vez, e para além desses atrasos, estimados pela IP, S.A. em fevereiro de 2020, a própria IP, S.A. identificou um **conjunto** alargado de **riscos** para a totalidade dos corredores, que podem comprometer as datas finais indicadas, nomeadamente:

39.5.1. Dificuldades dos projetistas e empreiteiros;

39.5.2. Publicação oportuna das autorizações de despesa;

39.5.3. Risco ambiental (Avaliação de Impacte Ambiental ou procedimento de verificação ambiental do projeto de execução não concluídos);

39.5.4. Eventual degradação do quadro macroeconómico.

II.7. Racionalidade dos Empreendedores, Profissionais e Utilizadores/Consumidores

40. Na perspetiva desta Racionalidade, e sem prejuízo de diversas matérias tratadas na seção anterior, em particular no que reporta às interoperabilidades no domínio do **ERTMS** (ver pontos **32.3** e **35**) e da **bitola europeia** (ver pontos **32.4** e **36**) serem igualmente determinantes para os empreendedores, profissionais e utilizadores/consumidores da RFN, importam destacar particularmente as seguintes matérias:

40.1. Integração do PFN com a **Estratégia** da CE para a **Mobilidade Sustentável e Inteligente**.

40.2. Interface do transporte ferroviário com **outros modos de transporte**.

40.3. Manutenção e conservação da RFN.

40.4. Tarifário e Regime de Melhoria do Desempenho.

40.5. Direitos dos Passageiros.

II.7.1. Integração com a Estratégia da Comissão Europeia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente

41. O PFN deverá, naturalmente, ser construído em **compliance integral** com a **Estratégia da CE para a Mobilidade Sustentável e Inteligente**.

42. A este propósito, importa assinalar que o conceito de **Mobilidade Sustentável e Inteligente**, adotado, quer pelo **Roteiro Ecológico Europeu**, quer pela **Estratégia** da CE em apreço, corresponde ao **interesse público** da **MobIES**, onde o requisito de **inteligência** está presente nas **dimensões de inclusividade e eficiência**.

Ou seja, estão em causa efetivamente as **dimensões de inclusividade, eficiência e sustentabilidade** da **MobIES**, concretamente:

42.1. Na dimensão da **inclusividade**, a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as Pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança.

42.2. Na dimensão da **eficiência**, a incorporação das exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas

heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza.

42.3. Na dimensão de **sustentabilidade**, a integração das exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu.

43. Importará, assim, destacar os seguintes **aspetos** da **Estratégia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente**, a serem devidamente acautelados no **PFN**:

43.1. Visão da **mobilidade** baseada nos seguintes **pressupostos**:

43.1.1. A **mobilidade e os transportes dizem respeito a todos**, constituindo a mobilidade, nas mais variadas atividades quotidianas, um vetor estruturante da vida económica e social;

43.1.2. Embora a **mobilidade traga muitos benefícios** aos seus **utilizadores**, **não é desprovida de custos** para a **sociedade**;

43.1.3. O **maior desafio** que o **setor dos transportes enfrenta** é a **significativa redução das suas emissões** e tornar-se mais **sustentável**;

43.1.4. Uma **abordagem coordenada** ao nível da **UE** sobre as atividades de **conetividade e transportes** é essencial para **superar qualquer crise**;

43.1.5. Garantir que o **sistema de transportes da UE** seja verdadeiramente **resiliente** face a **futuras crises** deve também ser um **objetivo fundamental** para o avanço da **política de transportes da UE**;

43.1.6. Tornar a **mobilidade mais ecológica** deve constituir a **nova viabilidade** que permita o **crescimento** do setor dos **transportes**;

43.1.7. A **digitalização** tornar-se-á um **motor indispensável** da **modernização** de todo o **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**;

43.1.8. É crucial que a **mobilidade** esteja **disponível** e a **preços acessíveis** a **todos**, incluindo às **pessoas de mobilidade reduzida** ou com **deficiência**, as **regiões rurais e periféricas** estejam **melhor conectadas** e o setor ofereça **boas condições sociais**, **oportunidades de requalificação** e proporcione **empregos atrativos**;

43.1.9. Em termos gerais, é essencial **mudar o paradigma existente de mudança incremental para o de transformação fundamental**, tendo em vista a **redução de 90% das emissões do setor dos transportes até 2050**.

43.2. Assim, **todos os modos de transporte deverão tornar-se mais sustentáveis**, com alternativas ecológicas amplamente disponíveis e os incentivos corretos colocados em prática para conduzir esta transição.

Neste contexto foram definidas as várias **metas** para manter o percurso do **Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes Europeu** em direção a um **futuro sustentável e inteligente**, destacando-se no contexto específico do **Ecosistema Ferroviário**:

43.2.1. Em **2030**, a **duplicação do tráfego ferroviário de alta velocidade**, a par da **neutralidade carbónica para viagens coletivas programadas até 500 km**;

43.2.2. Em **2050**, o **tráfego ferroviário de mercadorias** deverá **duplicar** e o **tráfego ferroviário de alta velocidade** deverá **triplicar**, conjugado com a disponibilidade de uma **RTE-T multimodal**, equipada para **transportes sustentáveis e inteligentes** com **conectividade de alta velocidade**.

43.3. Para se atingirem essas metas, são destacados os seguintes **Marcos**, integrados nas diversas **Iniciativas Emblemáticas** da **Estratégia**, que mais impactarão no **Ecosistema Ferroviário**, seja diretamente, seja num contexto transversal aos vários modos de transporte:

43.3.1. No domínio da **sustentabilidade**, e na sequência do já exposto, pretende-se que o **tráfego ferroviário de alta velocidade duplique até 2030 e triplique até 2050**, e que o **tráfego ferroviário de mercadorias aumente em 50% até 2030 e duplique até 2050**, a par do **transporte intermodal ferroviário e náutico competir em igualdade de circunstâncias** com o **transporte exclusivamente rodoviário** na UE, bem como que **todos os custos externos dos transportes** na UE sejam **internalizados** o mais tardar **até 2050**;

43.3.2. No contexto da **inteligência**, visa-se concretizar o **transporte de passageiros multimodal sem descontinuidades**, facilitado pela **bilhética integrada**, bem como viabilizar o **transporte de mercadorias com dispensa de papel**, a par da **implantação da mobilidade automatizada em grande escala**, em **2030**;

43.3.3. No âmbito da **resiliência, robustecendo o Mercado Interno**, pretende-se a operacionalização de uma **RTE-T multimodal**, equipada para **transportes sustentáveis e inteligentes** com **conetividade de alta velocidade**, até **2030** no que diz respeito à **Rede Principal** e até **2050** no que reporta à **Rede Global**, conjugada com a **redução de vítimas mortais** em **todos os modos de transporte a quase zero** em **2050**.

44. Neste contexto, serão de destacar particularmente as seguintes ações previstas no **Plano de Ação da CE** para a implementação da **Estratégia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente**, que mais diretamente reportam ao **Ecossistema Ferroviário**, e, naturalmente, objeto de **ponderação** mais atenta no **PFN**:

44.1. UE 2021 Iniciativa Corredor Ferroviário (2021), decompondo-se em:

44.1.1. Plano de ação para fomentar o transporte ferroviário de passageiros;

44.1.2. Revisão do Regulamento do Corredor de Transporte Ferroviário de Mercadorias.

44.2. Implantação de **medidas** para **melhor gerir e coordenar o tráfego ferroviário internacional**, incluindo, se necessário, através de regras revistas para a **atribuição de capacidade** e a **tarifação da utilização da infraestrutura** (2022).

44.3. Revisão do **quadro regulamentar** para o **transporte intermodal**, incluindo a **Diretiva Transporte Combinado** (2022).

44.4. Avaliação da necessidade de **medidas regulamentares** sobre **direitos e deveres** dos **prestadores de serviços digitais multimodais** e emissão de uma recomendação para garantir que os contratos de serviço público não prejudicam a partilha de dados e apoiam o desenvolvimento dos serviços de **bilhética multimodal**, juntamente com uma iniciativa em matéria de bilhética, incluindo a **bilhética ferroviária** (2022).

44.5. Adoção do pacote de **normas e especificações técnicas ferroviárias** relativas ao **ERTMS/controlo-comando e sinalização (CCS)**, e desenvolvimento de **planos de implantação obrigatórios** para a **exploração automática dos comboios**, a **gestão automatizada do tráfego** e **CCS avançado** (2022).

44.6. Desenvolvimento/renovação de parcerias de I&I: Mobilidade conectada, cooperativa e automatizada; **Shift2Rail**; SESAR; Náutica; Aviação limpa; Parceria Hidrogénio Limpo; Redes e Serviços Inteligentes; Inteligência Artificial, Dados e Robótica; Tecnologias Digitais Fundamentais (2020-2021).

- 44.7. **Revisão do quadro regulamentar para a partilha de dados interoperáveis no transporte ferroviário** (ERTMS, aplicações telemáticas ferroviárias) (2022).
- 44.8. Proposta de **regras sobre um ambiente de confiança para o intercâmbio de dados dos corredores para apoiar a logística colaborativa** (2022).
- 44.9. **Revisão do Regulamento da RTE-T** (o mencionado Regulamento (UE) n.º 1315/2030) (2021).
- 44.10. Orientações sobre a **resistência às alterações climáticas das infraestruturas, redes e sistemas de transportes** (2021).
- 44.11. Revisão do **quadro regulamentar** em matéria de **direitos de passageiros**, designadamente para assegurar a sua **resiliência** a grandes perturbações nas viagens, incluindo opções para bilhetes multimodais (2021-2022).
- 44.12. **Revisão da Diretiva relativa à Certificação dos Maquinistas** (2022).
- 44.13. Avaliação da necessidade de propor **regras** para a **auditoria, a inspeção e a comunicação de informações sobre a qualidade da infraestrutura para pontes ou outras infraestruturas sensíveis** (2023).
- 44.14. Melhoria da **segurança do transporte ferroviário de passageiros**, através da **aplicação dos resultados do plano de ação para a segurança ferroviária e da plataforma de segurança dos passageiros ferroviários** (2022).

II.7.2. Interface do transporte ferroviário com outros modos de transporte

- 45. No desenvolvimento do PFN deverão ainda ser acautelados os requisitos de **interface do transporte ferroviário com outros modos de transportes**, em particular nos nós de ligação das respetivas redes, numa perspetiva de **complementaridade modal**, concretizando uma efetiva **intermodalidade e multimodalidade**, indispensáveis a **soluções integradas de mobilidade e transportes**, quer para **Pessoas**, quer para o transporte de **bens**, numa perspetiva da **Mobilidade como um Serviço (MaaS)**.
- 45.1. Desde logo, deverão ser garantidas as **conexões ferroviárias a outras infraestruturas de transporte** que integram a **RTE-T**, tal como previsto no citado **Regulamento (UE) n.º 1315/2013**, designadamente:
 - 45.1.1. Aos **portos marítimos e das vias navegáveis interiores**. No caso dos portos marítimos da Rede Principal, em que a conexão deve ser efetuada

até ao final do ano de 2030, trata-se de um requisito que já se encontra cumprido por Portugal, uma vez que corresponde aos portos de **Leixões, Lisboa e Sines**;

45.1.2. Aeroportos. No caso de Portugal, o **Aeroporto de Lisboa** deverá estar **interligado** com as **infraestruturas de transporte ferroviário**, o mais tardar até ao final do ano **2050** e, tendo em conta a procura potencial de tráfego, à rede ferroviária de alta velocidade;

45.1.3. Infraestruturas de **transporte multimodal**, tais como terminais de mercadorias e plataformas logísticas, bem como a interligação de estações ferroviárias com infraestruturas de transporte de passageiros de outros modos (em especial, em nós urbanos).

45.2. Naturalmente que isto recomenda, e em extensão ao referido no ponto **29.1.4** relativamente ao conteúdo do PFN enquanto Programa Setorial, uma cuidadosa **articulação** com **outros planos, estratégias e orientações de desenvolvimento**, designadamente de **outros modos de transporte e infraestruturas logísticas**, mesmo que não constituam presentemente instrumentos de gestão territorial.

Apenas a título ilustrativo, poderão referenciar-se a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026, bem como os planos estratégicos dos portos comerciais nacionais.

45.3. Como consequência, e expandindo o requisito mencionado no ponto **29.2.2** aplicável aos Programas Setoriais, será oportuna a **auscultação** das **entidades responsáveis** pela **gestão** de outras **infraestruturas de mobilidade e transportes, e logísticas**, tais como as Administrações Portuárias, entidades gestoras das principais áreas logísticas, ANA, operadores de instalações de serviço ferroviárias, etc..

45.4. O alcance da perspetiva de **MaaS** é muito abrangente, nomeadamente:

45.4.1. Para o **serviço de passageiros**, onde além das soluções de interface modal tradicionais, terão também de ser designadamente considerados os aspetos da **bilhética eletrónica e integrada**, bem como a integração com as **soluções de transporte flexível e a pedido**, de utilização de **plataformas eletrónicas** e de **interconexão** com a **micromobilidade e mobilidade suave**;

45.4.2. Para o **transporte de mercadorias**, com soluções integradas, como por exemplo as **“autoestradas rolantes”**, com a possibilidade de transporte

de camiões em comboios, à semelhança da solução consolidada há vários anos, em alguns trajetos, envolvendo o Transporte Marítimo de Curta Distância, com recurso aos serviços de *ferry*.

II.7.3. Manutenção e Conservação da Rede Ferroviária Nacional

46. Em particular no contexto dos operadores e profissionais que utilizam a RFN, mas também dos diversos empreendedores de serviços de valor acrescentado baseado no Ecosistema Ferroviário, releva-se a importância de ser ponderada na análise do PFN a necessidade de **manutenção, renovação e modernização da RFN**, determinada por critérios e parâmetros de níveis de **qualidade de serviço**.
47. Neste contexto, **défi ce de conservação avaliado pela IP, S.A no final de 2019 em 451,15 milhões €**, deve ser **recuperado**, com a **máxima brevidade e prioridade**, no sentido de serem significativamente melhoradas as **condições de operacionalidade, eficiência e segurança** da exploração ferroviária de passageiros e mercadorias, tal como consta do referido Relatório de “Monitorização da Execução dos Investimentos Previstos e do Estado de Conservação da Infraestrutura 2018-2019” (ver pontos **18.2** e **39**) e também reclamadas pelos operadores de transporte de passageiros e mercadorias, como expresso nas consultas periódicas realizadas pela AMT (ver pontos **18.3.1** e **50**).
- 47.1. Reconhece-se o esforço que tem vindo a ser efetuado pela IP, S.A., enquanto gestor da infraestrutura da RFN, registando-se uma **tendência consistente de decréscimo** deste **défi ce de conservação** desde 2015 (em que era de 503,70 milhões €), pela realização de ações de reabilitação e renovação que superaram a taxa de acréscimo anual do passivo de renovação.
- 47.2. As perspetivas disponibilizadas pela IP, S.A. apontam para que o **défi ce de conservação se reduza até 2029** para um **valor remanescente de 35,74 milhões €** (não considerando o acréscimo de necessidades que possam ocorrer a partir de 2019).
- 47.3. Importa, pois, um **estrito cumprimento**, ou se possível **superação**, do previsto no **Plano de Redução do Défi ce de Conservação de 2019**.
48. Releva também do referido relatório sobre a monitorização da execução dos investimentos que, no **final de 2019**, o **indicador de desempenho médio ponderado dos ativos** que constituem a **infraestrutura ferroviária** foi de **4,87**, numa escala de 0 a 8, a que corresponde o estado de condição geral da rede ferroviária considerado como **“Razoável”**, de acordo com a tabela seguinte:

Tabela 1 – Avaliação do Estado da Infraestrutura

Estado de Condição	Indicador de Desempenho (b)	Descrição
Bom	8,00	Adequado para o longo prazo A infraestrutura está em geral em ótimas condições, nova ou recentemente reabilitada; para além de responder aos atuais requisitos, está preparada para requisitos futuros.
	6,00	A infraestrutura está em bom estado; alguns ativos podem apresentar sinais de degradação ligeira. Poucos ativos têm deficiências significativas. Bons níveis de segurança e fiabilidade, e níveis de risco baixos.
Razoável	5,99	Adequado para o médio prazo A infraestrutura está num estado razoável; pode apresentar alguns sinais de deterioração a requerer atenção.
	4,00	Alguns elementos podem exibir deficiências passíveis de afetar a funcionalidade e aumentar a vulnerabilidade ao risco. Os custos de manutenção podem aumentar.
Requer atenção	3,99	Adequado para o curto prazo A infraestrutura está num estado geral abaixo dos níveis padrão exigindo atenção especial; alguns dos ativos atingiram o fim da sua vida útil.
	2,00	Os sistemas apresentam sinais significativos de deterioração e vulnerabilidade. Custos de manutenção mais elevados e perturbações nos níveis de serviço.
Insatisfatório	1,99	Necessita investimento A infraestrutura encontra-se num estado insatisfatório, em incumprimento dos níveis de serviço e exibindo sinais evidentes de degradação. Custos de manutenção muito elevados; falhas significativas de serviço; a exposição ao risco de mau desempenho dos sistemas é muito elevada.
	0,00	

48.1. A RFN apresentava, nessa data, **73%** dos seus ativos nos estados de condição **["Bom" (30,3%) + "Razoável" (42,7%)]** e **27%** nos estados de condição **["Requer Atenção" (19,4%) + "Insatisfatório" (7,6%)].**

48.2. Os ativos em condição **"Insatisfatório"**, ou seja, que necessitavam de investimento imediato por não cumprirem de forma satisfatória a sua função, distribuíam-se por: **Via:** 18,1%; **Aparelhos de Via:** 5,6%; **Pontes:** 1%; **Túneis:** 2,5% e **Catenária:** 4,2%.

Efetivamente, a **via férrea** apresentava-se como o grupo de ativos em **pior estado de condição**, apresentando 47,8% dos seus ativos nos estados de condição **"Insatisfatório"** ou **"Requer atenção"**. Seguiam-se os Túneis e os Encravamentos e Equipamento Exterior.

49. Estas constatações sobre o estado de conservação da infraestrutura reforçam a necessidade de, conforme referido no ponto **47.3**, do cumprimento ou superação do **Plano de Redução do Défice de Conservação**, importando igualmente atualizar, em cada ano da sua implementação, a previsão dos ativos que em cada ano se irão encontrar em cada um dos estados de condição (bom/razoável/requer atenção/insatisfatório).
50. Releva-se, igualmente, os resultados da **consulta**, realizada pela **AMT** no último trimestre de 2019, aos **utilizadores da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço** (ver pontos **18.3.1** e **47**), em que se verifica uma **insatisfação generalizada** tanto ao nível da **infraestrutura**, como das **instalações de serviço**, conforme ilustrado nas tabelas seguintes:

Tabela 2 – Avaliação da Satisfação Global

	Infraestruturas ferroviárias		Instalações de serviço	
	Satisfação global [1,4]	Evolução da qualidade nos últimos 2 anos [1,3]	Satisfação global [1,4]	Evolução da qualidade nos últimos 2 anos [1,3]
Empresas de transporte ferroviário TOTAL	2,3	1,0	2,0	2,3

Tabela 3 – Avaliação da Satisfação das Infraestruturas Ferroviárias

Temáticas ordenadas de acordo com a sua relevância para as empresas de transporte ferroviário	Relevância [1,4]	Satisfação global [1,4]	Evolução da qualidade nos últimos 2 anos [1,3]
Via ferroviária	4,0	2,0	1,3
Gestão da capacidade	4,0	3,5	1,8
Controlo da circulação	4,0	3,0	2,0
Gestão da segurança ferroviária	4,0	2,8	2,5
Sistema de fornecimento de energia elétrica de tração	4,0	2,7	2,0
Sinalização e telecomunicações	4,0	2,5	1,8
Interação e comunicação com o gestor da infraestrutura	3,8	3,3	2,5
Tarifação	3,3	2,0	2,0
Diretório de rede	3,0	2,5	2,0
Regime de melhoria de desempenho	2,3	1,8	2,0
Infraestruturas ferroviárias - global		2,3	1,0

Tabela 4 – Avaliação da Satisfação das Instalações de Serviço

Temáticas ordenadas de acordo com a sua relevância para as empresas de transporte ferroviário	Relevância [1,4]	Satisfação global [1,4]	Evolução da qualidade nos últimos 2 anos [1,3]
Estações de passageiros	4,0	2,5	2,5
Ligações ferroviárias aos portos	4,0	2,5	2,0
Terminais de mercadorias	4,0	2,5	2,5
Instalações para estacionamento, formação de comboios e feixes de resguardo	3,3	2,5	2,0
Instalações de manutenção de material circulante	3,0	3,7	2,0
Instalações de abastecimento de combustível	2,5	2,3	2,0
Instalações de limpeza e lavagem	2,0	2,0	1,0
Instalações de serviço - global		2,0	2,3

50.1. A insatisfação das empresas de transporte ferroviário com a qualidade da infraestrutura ferroviária está relacionada, fundamentalmente, com as “condições e estado da via”, em alinhamento com as constatações apontadas no ponto **48.2** sobre as condições dos ativos que constituem a infraestrutura ferroviária.

50.2. Igualmente, de acordo com a média das respostas dos operadores de transporte ferroviário, a **via ferroviária** foi também a componente cuja **qualidade piorou** nos **últimos 2 anos**, sendo a respetiva insatisfação reportada comum a todos os operadores.

Os **operadores de passageiros penalizaram** mais o **estado de modernização da rede** e o **grau de disponibilização de equipamentos de segurança** (detetores de caixas quentes, básculas, etc.), tendo os **operadores de mercadorias** avaliado **mais negativamente a desadequação das velocidades máximas e cargas máximas** às necessidades da empresa, bem como o grau de **disponibilização de equipamentos de segurança**.

50.3. Da avaliação feita às linhas férreas, constatou-se que aquelas que os operadores indicaram como estando em **pior estado** foram **as Linhas do Vouga e de Cascais** (apenas serviços de passageiros) e **as Linhas da Beira Alta e do Norte** (serviços de passageiros e mercadorias).

Das 16 linhas avaliadas apenas 4 foram avaliadas como estando **satisfatórias**: a **Linha de Sines**; a **Linha de Sintra /Linha de Cintura**; a **Linha de Vendas Novas** e a **Linha do Sul**.

50.4. No que reporta à avaliação **das instalações de serviço**, não obstante o facto de que 75% das empresas terem feito uma avaliação insatisfatória, as três **temáticas** consideradas como **muito relevantes** para a sua qualidade e eficiência foram classificadas como **satisfatórias**, concretamente as **estações de passageiros**, os **terminais de mercadorias** e as **ligações ferroviárias aos portos**, sendo que nas duas primeiras os operadores registaram uma melhoria da sua qualidade.

II.7.4. Tarifário e Regime de Melhoria do Desempenho

51. Na perspectiva dos **Utilizadores/Consumidores**, aos diversos níveis dos serviços ferroviários, não devem ainda deixar de ser equacionados os aspetos relativos à **tarifação** pela **utilização** da **infraestrutura ferroviária**, bem como ao **Regime de Melhoria do Desempenho**.

52. Os **tarifários** são **instrumentos essenciais** para a **competitividade** de qualquer setor de atividade, sendo que, no caso do **Ecosistema Ferroviário**, apresenta-se de relevância fulcral a **Taxa de Utilização da Infraestrutura (TUI)**, cobrada pelo gestor de infraestrutura, ou seja a IP, S.A. em Portugal, aos operadores de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias, e cuja fixação obedece a regras concretas estabelecidas pela **Diretiva 2012/34/UE** e, consequentemente, pelo **Decreto-Lei n.º 217/2015**, e ainda pelo **Regulamento de Execução (UE) 2015/909**, da CE, de 12 de junho, que estabelece as **modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário**, para efeitos da **fixação das taxas do pacote mínimo de acesso e das taxas de acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço**.

O **artigo 31.º** da **Diretiva 2012/34/UE** dispõe sobre os **princípios** a que devem obedecer as **taxas de utilização da infraestrutura ferroviária** e das **instalações de serviço**, e utilizadas no **financiamento da atividade do gestor da infraestrutura** e do **operador da instalação de serviço**, sendo designadamente de assinalar:

52.1. As **taxas do Pacote Mínimo de Acesso**, ou seja um conjunto de serviços definidos na lei (tratamento de pedidos de capacidade de infraestrutura ferroviária, direito de utilização da capacidade concedida, utilização da infraestrutura ferroviária, comando e sinalização, utilização de meios de alimentação elétrica e informações necessárias à execução ou operação do serviço para qual foi a capacidade concedida), e do **acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço** devem corresponder ao **custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário**.

- 52.2. A TUI pode incluir uma componente que reflita a **escassez de capacidade de seção** identificável da infraestrutura durante os períodos de **congestionamento** e pode ser alterada para ter em conta o **custo dos efeitos ambientais** provocados pela exploração da composição.
- 52.3. A **taxa** cobrada pelo **acesso** às **vias** nas **instalações de serviço**, e pela **prestação de serviços** nessas **instalações**, não pode ser superior ao **custo da sua prestação, acrescido** de um **lucro razoável**.
- 52.4. A fim de proceder à **plena recuperação dos custos do gestor de infraestrutura**, é possível, **se as condições de mercado o permitirem**, aplicar **sobretaxas** adicionais com base em **princípios eficazes, transparentes e não discriminatórios**, garantindo ao mesmo tempo a maior **competitividade** possível nos **segmentos do mercado ferroviário**, devendo o regime de tarifação respeitar os aumentos de produção alcançados pelas empresas ferroviárias.
- 52.4.1. O nível das **taxas não deve excluir a utilização da infraestrutura** por **segmentos de mercado que possam pagar pelo menos os custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, acrescidos** de uma **taxa de rentabilidade suportável pelo mercado**;
- 52.4.2. **Antes de aprovar a aplicação dessas sobretaxas**, os gestores de infraestrutura **avaliam** a sua pertinência para **segmentos de mercado específicos**, contendo pelo menos os três segmentos seguintes: **serviços de mercadorias, serviços de passageiros no âmbito de um contrato de serviço público e outros serviços de passageiros**.
53. Importa ainda sinalizar o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, o qual transpõe, como já referido, para o ordenamento jurídico nacional a citada Diretiva 2012/34/UE, que dispõe que o gestor de infraestrutura tem a possibilidade de prever **mecanismos associados às tarifas pela utilização da infraestrutura** que correspondam a um **Regime de Melhoria de Desempenho (RMD)**, que pode constar dos Diretórios de Rede, nomeadamente por via da minimização das perturbações à circulação, incluindo: (1) **Sanções** de natureza contratual para **atos que perturbem o funcionamento da rede**; (2) **compensações** para as **empresas afetadas pelas perturbações**; e (3) **prémios para desempenhos superiores às previsões**.
- 53.1. O **novo RMD**, estabelecido na **1.ª Adenda ao Diretório da Rede de 2020**, entrou formalmente em execução a partir de **1 de janeiro de 2020**, tendo-se verificado que o sistema de informação que suporta a monitorização do desempenho está operacional, o que tem permitido apurar os atrasos dos comboios e identificar as

causas e os responsáveis de acordo com classificação estabelecida no Anexo VI do mencionado Decreto-Lei nº 217/2015.

- 53.2.** A IP, S.A. tem produzido, com regularidade, os **relatórios** mensais e trimestrais de **análise do desempenho** dos comboios em termos de pontualidade, previstos no RMD, e calculado os **resultados financeiros** dos **bónus e penalidades**, em resultado dos desvios (positivos ou negativos), relativamente aos objetivos de desempenho de cada empresa.
- 53.3.** Apesar do ano de 2020 ter sido particularmente atípico em termos de exploração dos serviços ferroviários, em resultado da redução imposta na circulação dos comboios de mercadorias e de passageiros, quer por via da alteração da procura, quer por restrições administrativas impostas por razões sanitárias, o que poderá ter enviesado o resultado da *performance* de algumas empresas, é, contudo, possível, verificar que a **calibração do sistema não gera resultados excessivos**, nem no aspeto positivo, nem negativo, que representem um benefício ou um encargo extraordinário para as empresas.
- 53.4.** Em consequência, a IP, S.A., no projeto de 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2021, deu prosseguimento à implementação do RMD, somente com a alteração de que, tendo em consideração o **carácter excecional do ano 2020**, este **não será considerado para efeitos da fixação do objetivo de desempenho**. Salienta-se que o RMD estabelece que o objetivo de desempenho de cada ano é definido como o melhor desempenho dos últimos três anos.

II.7.5. Direitos dos Passageiros

- 54.** No que concerne à perspetiva dos **utilizadores/consumidores**, convirá ainda ter presente alguns aspetos derivados de matérias analisadas em seções anteriores de particular importância para a **qualidade dos serviços prestados aos passageiros** do transporte ferroviário, cujos **direitos** e obrigações se encontram definidos no **Decreto-lei n.º 58/2008**, de 26 de março, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, e no **Regulamento (CE) n.º 1371/2007**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.
- 55.** Relevam-se as disposições aplicáveis em matéria do **contrato de transporte**, incluindo as **obrigações do operador ferroviário** e do **gestor da infraestrutura**, bem como as situações em que se constitui o dever de **reembolso** ou **indenização** aos **passageiros**,

designadamente no caso de atrasos ou cancelamentos de serviços ferroviários, que se entrosam, mas vão para além do RMD tratado no ponto **53**.

- 56.** Importará também, e para além dos resultados das consultas aos utilizadores de serviços ferroviários de transporte de passageiros (ver ponto **18.3.2**), ponderar as **reclamações** relativas aos **operadores de transporte ferroviário de passageiros** (CP e FERTAGUS), bem como ao **gestor da infraestrutura** (IP, S.A.), no que reporta à qualidade do serviço prestado e ao cumprimento do citado Regulamento (CE) n.º 1371/2007, em particular quanto ao **acesso, informação e assistência** a pessoas com **mobilidade condicionada**.

II.8. Racionalidade dos Contribuintes

- 57.** Relativamente à Racionalidade dos **Contribuintes**, importa avaliar da **resiliência** da **sociedade** e da **economia** face à **carga fiscal** e da **perceção** dos **cidadãos** quanto às **escolhas públicas** relativas à utilização do **valor dos impostos**, em particular face à **adequação dos serviços proporcionados** e como **percebidos**.

Cabe também ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais decisões da Administração Pública face à sua atratividade para com os contribuintes.

- 58.** Neste enquadramento, releva em especial ponderar as questões mais pertinentes relativamente ao Contrato-Programa que estabelece as atividades sujeitas ao cumprimento de **OSP de gestão da infraestrutura integrante da RFN**.

- 59.** Efetivamente, nos termos da **Diretiva 2012/34/UE** e do **Decreto-Lei n.º 217/2015**, tem que existir um **contrato** entre a **autoridade competente do Estado** e o **gestor de infraestrutura**, válido por um **período de 5 anos**, abrangendo **todos os aspetos da gestão da infraestrutura, nomeadamente a conservação e renovação da infraestrutura já em serviço**, e, se for caso disso, pode igualmente cobrir a construção de novas infraestruturas.

- 59.1.** Os **termos** desse **contrato** e a **estrutura dos pagamentos** destinados a assegurar um **financiamento** ao **gestor de infraestrutura** devem ser **previamente acordados** para abranger **todo o período contratual**.

- 59.2.** Esse **contrato** deve **conter** variados elementos, de entre os quais se destacam:

- 59.2.1.** A **estrutura dos pagamentos** ou dos **fundos atribuídos aos serviços de infraestrutura**, à **conservação e renovação** e à **redução do eventual défice de conservação e renovação**, podendo ainda, se for caso disso,

cobrir igualmente a estrutura dos pagamentos ou dos fundos atribuídos a novas infraestruturas;

59.2.2. Os **objetivos de desempenho** direcionados para os utilizadores, na forma de indicadores e critérios de qualidade (prestação dos comboios e satisfação dos clientes, capacidade da rede, gestão de ativos, volumes de atividade, níveis de segurança e proteção do ambiente)

59.3. O **gestor de infraestrutura** deve assegurar a **coerência** entre as disposições do **contrato** e o seu **Plano de Atividades**, bem como deve elaborar e manter atualizado um **registo dos seus ativos e dos ativos cuja gestão é da sua responsabilidade**, que será utilizado para avaliar o financiamento necessário para os reparar ou substituir, e, ainda, garantir a **definição** de um **método** de **imputação** de **custos** às **diferentes categorias** de **serviços oferecidos** às **empresas ferroviárias**.

60. Neste enquadramento, foi celebrado, em **11 de março de 2016**, o **Contrato-Programa** entre o **Estado Português** e a **IP, S.A.** que estabelece as atividades sujeitas ao cumprimento de **OSP** de **gestão da infraestrutura integrante da RFN**, para o **período 2016-2020**, envolvendo: (1) a **gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária**; (2) o **comando e controlo da circulação**; (3) a **manutenção da infraestrutura ferroviária**; e (4) a **promoção, coordenação, desenvolvimento** e **controlo** de **todas as atividades** relacionadas com a **infraestrutura ferroviária**.

60.1. No âmbito das **OSP**, impendem sobre a **IP, S.A.** as seguintes obrigações:

60.1.1. Disponibilizar aos **operadores ferroviários** a **capacidade** da **infraestrutura** da **RFN**, garantindo condições de **qualidade, fiabilidade** e **segurança** da exploração, de acordo com os indicadores de desempenho fixados no Anexo III do Contrato-Programa;

60.1.2. Publicar no **Diretório de Rede** o âmbito e a **estrutura** da **prestação** do **serviço público** de **gestão** da **infraestrutura ferroviária**, nele estabelecendo as condições aplicáveis aos casos de perturbação importante do funcionamento da rede e em situações de emergência;

60.1.3. Garantir o cumprimento das obrigações, nomeadamente, de: (1) **coerência entre o contrato e o programa de atividades**; (2) **atualização permanente do registo de ativos**; e (3) **definição de um método de imputação de custos** às **diferentes categorias** de **serviços oferecidos** às **empresas ferroviárias**.

60.2. No âmbito deste contrato, o Estado Português atribuiu à IP, S.A. as seguintes **indenizações compensatórias** para assegurar o **equilíbrio económico-financeiro** da **prestação de serviço público**, cujos montantes anuais já consideram as projeções financeiras relativas aos rendimentos provenientes da TUI e aos gastos decorrentes da prestação de serviço público:

Tabela 5 – Indemnizações Compensatórias atribuídas pelo Estado à IP, S.A.

	2016	2017	2018	2019	2020
Indemnizações compensatórias	€ 40.650.406,50	€ 68.416.322,14	€ 62.903.991,74	€ 59.747.982,21	€ 55.055.057,98

60.3. Por sua vez, e tendo por referência os princípios básicos das **OSP**, foram contratualizados os **seguintes indicadores**, assim como as respetivas **metas de desempenho** para o período de vigência do contrato:

Tabela 6 – Indicadores de Avaliação de Desempenho do Contrato-Programa

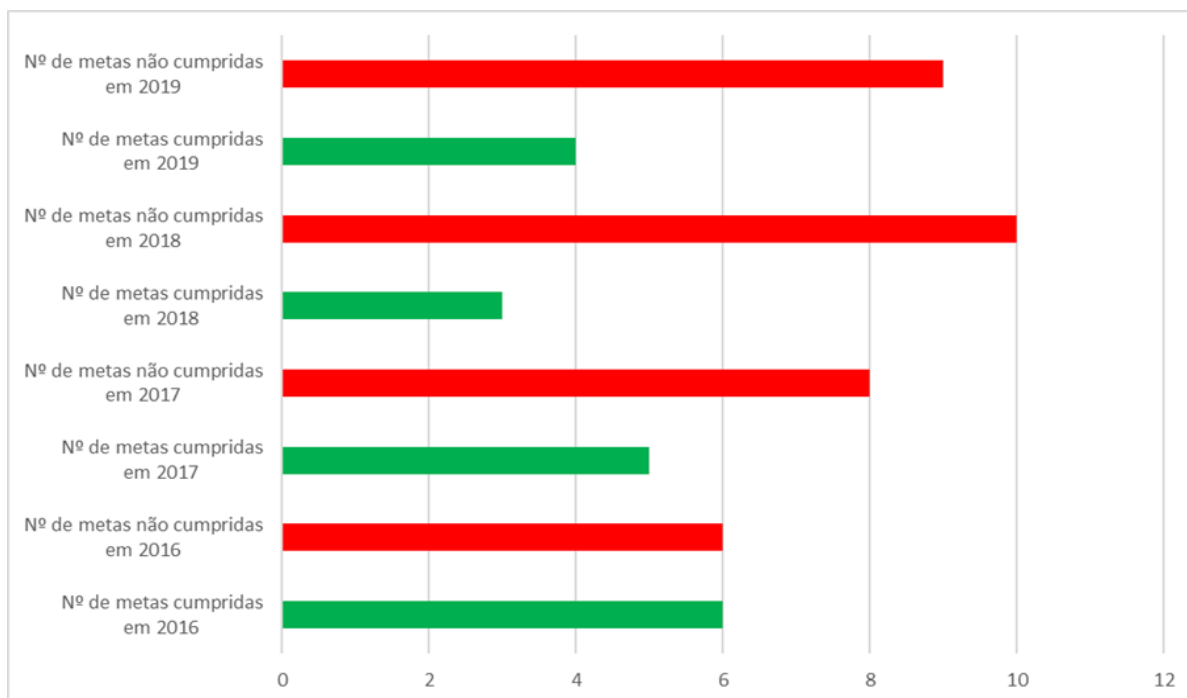
INDICADOR	2016	2017	2018	2019	2020
1.1 Margens Suplementares	20 min.	32 min.	40 min.	48 min.	32 min.
1.2 Pontualidade Ferroviária	89,5%	89,6%	89,7%	89,8%	90,0%
1.3 Satisfação dos Clientes	52,0%	53,0%	54,0%	55,0%	56,0%
1.4 Disponibilidade de rede	88,1%	88,6%	88,1%	87,4%	88,4%
1.5 Gestão de Ativos Ferroviários	83,0%	83,0%	83,5%	83,5%	84,0%
1.6 Volume de atividade (CK)	37.217.256	37.254.473	37.291.728	37.329.728	37.366.349
1.7 Níveis de segurança AS/MCK	1,021	1,001	0,981	0,961	0,942
1.8 Proteção do ambiente	0%	2%	5,0%	5,0%	3,0%
1.9 Rendimentos Ferroviários	100%	100%	100%	100%	100%
1.10 Outros rendimentos	16,6%	-1,4%	4,6%	5,2%	5,6%
1.11 Gastos de manutenção	13,7%	-3,6%	0,2%	3,2%	1,0%
1.12 Gastos com FSE	6,4%	-6,9%	-2,1%	0,0%	0,0%
1.13 Gastos com o pessoal	4,4%	-5,5%	-3,0%	-3,0%	-3,0%

61. No relatório mais recente de verificação do desempenho deste Contrato-Programa, produzido em novembro de 2020 pela AMT, e abrangendo o período 2016-2019 (ver ponto 18.4), apuraram-se os seguintes resultados:

Tabela 7 – Metas e Resultados relativos ao Período 2016-2019

	Meta Anual 2016	Resultado 2016	Meta Anual 2017	Resultado 2017	Meta Anual 2018	Resultado 2018	Meta Anual 2019	Resultado 2019
Margens Suplementares	20	20	32	32	40	54	48	56
Pontualidade Ferroviária	89,50%	91,00%	89,60%	87,78%	89,70%	86,70%	89,80%	88,02%
Satisfação dos Clientes Ferroviários	52,00%	55,70%	53,00%	55,70%	54,00%	59,00%	55,00%	59,00%
Disponibilidade da Rede	88,10%	90,40%	88,60%	89,26%	88,10%	90,08%	87,40%	86,77%
Gestão de Ativos Ferroviários	83,00%	82,20%	83,00%	82,02%	60,40%	59,73%	60,80%	60,88%
Volumes de Atividade	37.217.256	36859250	37.254.473	37.073.779	37.291.728	36.160.268	37.329.020	36.374.886
Níveis de Segurança	1,021	1,031	1,001	0,782	0,981	1,017	0,961	1,394
Proteção do Ambiente	0,00%	0,00%	2,00%	1,63%	5,00%	1,20%	5,00%	0,00%
Rendimentos Ferroviários	100%	99,10%	100%	97,00%	100%	101,28%	100%	98,37%
Outros rendimentos	16,60%	-18,60%	-1,40%	7,52%	4,60%	-4,57%	5,20%	13,94%
Gastos de manutenção	13,70%	2,20%	-3,60%	-1,74%	0,20%	24,73%	3,20%	-1,34%
Gastos com outros FSE's	6,40%	5,20%	-6,90%	-5,69%	-2,10%	8,17%	0,00%	7,51%
Gastos com o Pessoal	4,40%	12,50%	-5,50%	-2,05%	-3,00%	2,88%	-3,00%	0,24%

Tabela 8 – Síntese do Cumprimento das Metas do Contrato-Programa



61.1. A análise desenvolvida constata o incumprimento das metas das OSP em várias áreas de desempenho, sendo, no entanto, de mencionar que, em resultado da

incongruência metodológica na **abordagem** preconizada pela **IP, S.A.** relativamente ao **cálculo dos desvios dos resultados** face às metas contratualmente estabelecidas, **não foi exequível a quantificação do desvio global** para efeitos de **avaliação do grau de incumprimento** e **aplicação** das respetivas **sanções contratuais**.

- 61.2.** Com efeito, a **métrica dos desvios** para os **diferentes indicadores** é **heterogénea**. Para uma parte dos indicadores é definida em percentagem e os desvios são apresentados em termos absolutos e para a outra parte é definida em valor absoluto e os desvios calculados em termos percentuais.
- 61.3.** A **avaliação do período 2016-2019** veio demonstrar a **premência da revisão do Contrato-Programa**, conforme a proposta da AMT vertida no **Memorando – Análise/Diagnóstico dos Indicadores, Objetivos e Multas Contratuais constantes do Contrato-Programa entre o Estado e a Infraestruturas de Portugal, S.A.** (ver ponto **18.5**), nomeadamente a necessidade de **revisão da metodologia de cálculo de alguns indicadores** e a **revisão da cláusula de incumprimento do Contrato-Programa**.
- 62.** Destaca-se o facto de estar **atualmente em curso a negociação da segunda edição** deste **Contrato-Programa**, para o **período 2021-2025**, constituindo assim uma **oportunidade** para se proceder a um **reajustamento dos indicadores e metas de OSP do contrato**, tendente a **colmatar as falhas** anteriormente apontadas, sendo um aspeto que releva particularmente para a análise a desenvolver no contexto do **PFN**, não esquecendo que o horizonte deste plano deverá abranger várias vigências de futuros Contratos-Programa.
- 63.** Importará ainda assinalar que já deveria estar em curso a execução do novo **Contrato-Programa**, contudo, no contexto incontornável de longa duração da pandemia de covid-19, com todas as dificuldades de carácter económico, social, cultural que lhe estão subjacentes, não foi possível concluir atempadamente a negociação do novo contrato, tendo o anterior sido **prorrogado** até ao final de **junho de 2021**.

A AMT emitiu parecer favorável à referida prorrogação, tendo igualmente reiterado a importância de serem **ponderados os elementos produzidos** por esta **Autoridade** anteriormente referenciados no âmbito deste Contrato-Programa.

III. CONCLUSÕES

64. A AMT assinala a **oportunidade** da elaboração do **Plano Ferroviário Nacional (PFN)**, que vai ao encontro da necessidade de estabilização do **planeamento do Ecosistema Ferroviário a médio e longo prazo**, indispensável ao seu progresso, enquanto **instrumento de coesão territorial e de desenvolvimento socioeconómico sustentável**, mas requerendo a realização de um **significativo investimento** prolongado no tempo, abrangendo diversas legislaturas, e que se quer **sustentado, produtivo e estruturante**, envolvendo uma forte participação dos diversos agentes públicos e privados da sociedade e economia.
65. Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo desta Pronúncia, afigura-se-nos importante elencar os seguintes **aspetos chave** para a **maximização dos efeitos do PFN**, e no que essencialmente reporta ao **interesse público** em que consiste a **Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MobIES)**:
- 65.1. A **compliance** do **PFN** com as diversas **exigências do direito** e dos **instrumentos de política nacional** e da **UE** aplicáveis ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, e em particular ao Ecosistema Ferroviário, a par das **expectativas** dos principais **agentes económicos**, bem como, ainda, com a **inovação e antecipação de novos mercados** resultantes designadamente das **tendências evolutivas** provocadas pela tecnologia e conhecimento científico nas diversas áreas relevantes aplicáveis à **mobilidade das pessoas e bens**, procurando sempre construir um paradigma de **concorrência não falseada**.
- 65.2. **Não restringir o PFN** apenas a uma ótica de **desenvolvimento da infraestrutura da Rede Ferroviária Nacional (RFN)**, respetivas conexões e acessibilidade, ou seja, essencialmente, a sua componente física e respetiva expressão no território, mas que também equacione as **diferentes dimensões socioeconómicas da mobilidade**, essencialmente, mas não exclusivamente, centradas no transporte ferroviário e no seu contributo para a **coesão e maximização do potencial do território nacional**.
- 65.3. Anota-se a **oportunidade** de ponderar a **internalização do interesse público da MobIES** no vasto **quadro legislativo aplicável ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transporte**, potenciando um ambiente favorável ao investimento, público ou privado, e estimulador da produtividade e da competitividade da economia portuguesa, destacando-se neste contexto, designadamente, a **ponderação da atualização e adequação da legislação**.

Releva a promoção de um **quadro legal** apropriado à **aplicação alargada** dos **princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador, combatendo distorções** por **tarifação assimétrica e ineficiente** nos vários modos de transporte, e que dificultam o objetivo de **transferência modal** para **modos mais eficientes** em termos **energéticos e ambientais**.

- 65.4.** Consagrar o **PFN** como um **Programa Setorial** com o enquadramento previsto na **Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio)**, bem como no **Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio**, que desenvolve aquela lei, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos **instrumentos de gestão territorial**.

Implica, naturalmente, o **cumprimento** de todos os **requisitos de conteúdo, elaboração, acompanhamento e aprovação** aplicáveis aos **Programas Setoriais**, consagrando o **PFN** também como **instrumento jurídico vinculativo** em termos de **gestão do território**.

- 65.5.** Acautelar a **plena integração** do **PFN** com o **Programa Nacional de Infraestruturas 2030 (PNI 2030)** e com a **Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)**, em particular:

65.5.1. Afigura-se peculiarmente relevante que o **PFN consolide** os diversos instrumentos de **planeamento** do desenvolvimento do **Ecosistema Ferroviário** e, em particular da **RFN**, incorporando, aprofundando e justificando de forma integrada, as diversas medidas preconizadas naqueles instrumentos, destacando-se neste âmbito o **PNI 2030**, e com particular destaque para as ações que visem a plena integração na **RTE-T**;

65.5.2. Neste contexto, é particularmente importante acautelar uma **compliance integral** com o **Regulamento (UE) n.º 1315/2013**, datado de 2013.12.11, que estabelece as **orientações** da UE para o desenvolvimento da **RTE-T**, com especial destaque para o **pleno cumprimento**, até ao final do **ano 2030**, dos **requisitos** aplicáveis às **seções da RFN** que se **inserem** na **Rede Principal da RTE-T**, mas não descurando os requisitos das **restantes infraestruturas ferroviárias** incluídas na **Rede Global da RTE-T** que deverá estar concluída até **2050**, sugerindo-se, pois, ser este o **horizonte de análise e planeamento do PFN**, sem prejuízo das revisões, com eventuais atualizações, intercalares do mesmo;

- 65.6. A concretização dos objetivos do PFN, bem como a implementação do plano de investimentos ferroviários, apresenta um elevado nível de exigência, importando prever um criterioso **acompanhamento do cumprimento do planeamento**, tendo por base uma **gestão de riscos e mecanismos de verificação da execução material e financeira dos investimentos**, bem como a **definição e monitorização da evolução de indicadores** que permitam aferir o grau de **cumprimento dos objetivos do PFN**, não apenas com base em metas finais, mas também intercalares, para períodos de 3 a 5 anos, a par da **ponderação de ações corretivas** que visem a recuperação de **eventuais desvios** que possam ocorrer.
- 65.7. O PFN deverá, naturalmente, ser construído em **compliance integral** com a **Estratégia da CE para a Mobilidade Sustentável e Inteligente**, sendo particularmente relevantes os Marcos previstos de **duplicação e triplicação do tráfego ferroviário de alta velocidade**, respetivamente em **2030 e 2050**, e de **aumento em 50% e duplicação do tráfego ferroviário de mercadorias**, também para os horizontes de **2030 e 2050**.
- 65.8. No desenvolvimento do PFN deverão ainda ser acautelados os **requisitos de interface do transporte ferroviário com outros modos de transportes**, em particular nos nós de ligação das respetivas redes, numa perspetiva de **complementaridade modal**, concretizando uma efetiva **intermodalidade e multimodalidade**, indispensáveis a **soluções integradas de mobilidade e transportes**, quer para **Pessoas**, quer para o transporte de **bens**, numa perspetiva da **Mobilidade como um Serviço (MaaS)**;
- 65.9. Não deve deixar de ser ponderada a necessidade de **manutenção, renovação e modernização da RFN**, determinada por critérios e parâmetros de níveis de **qualidade de serviço**, justificando a **recuperação do seu défice de conservação**, orçado no final de 2019 em **451,15 milhões €**, com a **máxima brevidade e prioridade**, no sentido de serem significativamente melhoradas as **condições de operacionalidade, eficiência e segurança** da exploração ferroviária de passageiros e mercadorias.
- 65.10. O PFN deverá ter em devida consideração os **direitos dos passageiros ferroviários** e as condições do **acesso à infraestrutura ferroviária** que, desde **2019**, se encontra **completamente liberalizada**, bem como as **questões tarifárias** e do **Regime de Melhoria do Desempenho**, devendo sempre ter por base **princípios eficazes, transparentes e não discriminatórios**, garantindo ao mesmo tempo a maior **competitividade** para os diversos segmentos do **mercado ferroviário**.

- 65.11. Afigura-se ainda particularmente relevante a ponderação das diversas questões que se têm vindo a colocar no âmbito do **Contrato-Programa** entre o **Estado** e a **IP, S.A.**, o qual estabelece as atividades sujeitas ao cumprimento de **Obrigações de Serviço Público** de **gestão da infraestrutura integrante da RFN**, em particular no que se refere às **indemnizações compensatórias** atribuídas e, particularmente, à **definição e monitorização** dos **indicadores de avaliação de desempenho**, bem como às ações a desenvolver no caso do seu incumprimento (ex: sanções).
- 65.12. Releva-se, por último, que o exercício de planeamento a efetuar no âmbito do PFN, bem como a posterior monitorização da sua implementação, requerem a disponibilização de um vasto conjunto de indicadores que permitam um **conhecimento compreensivo e atualizado** do **Ecossistema Ferroviário**, designadamente dos respetivos mercados relevantes, afigurando-se que os recursos do **Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégicas Empresariais**, bem como os demais elementos produzidos pela AMT nesse âmbito, possam constituir elementos relevantes para o efeito.
66. Para finalizar, a **AMT**, no âmbito das suas atribuições enquanto **Regulador Económico Independente** com jurisdição no **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**, em Portugal, manifesta a sua integral **disponibilidade** para **colaborar** na **construção** do **PFN**, no contexto da promoção e defesa da **MobIES**, e em consonância com os princípios decorrentes de uma economia social de mercado altamente competitiva, tal como está plasmado no n.º 3 do artigo 3.º do Tratado da União Europeia (2009).

Lisboa, 11 de junho de 2021

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho