



RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO FERROVIÁRIO NACIONAL NO ÂMBITO DO ESPAÇO FERROVIÁRIO ÚNICO DA UNIÃO EUROPEIA

Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro

Janeiro 2025

ÍNDICE

I. SUMÁRIO EXECUTIVO	3
II. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO FERROVIÁRIO NACIONAL.....	6
II.1 A Rede Ferroviária Nacional.....	6
II.2 Transporte de Passageiros.....	11
II.3 Transporte de Mercadorias.....	17
III. IMPACTE DO DECRETO-LEI N.º 217/2015 NO DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA FERROVIÁRIO.....	26
III.1 Contrato-Programa entre o Estado e o Gestor de Infraestrutura.....	26
III.2 Tarifação da Infraestrutura	29
III.3 Regime de Melhoria do Desempenho.....	34
III.4 Consulta aos utilizadores dos serviços ferroviários.....	38
III.5 Promoção e defesa da concorrência	42
III.6 Cooperação entre entidades reguladoras	42
III.6.1 - Rede Europeia de Reguladores Ferroviários (ENRRB)	42
III.6.2 - Independent Regulators' Group - Rail (IRG-Rail)	46
III.6.3 - Fórum do Corredor Atlântico da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T).....	48
III.7 Outras ações concretizadas pela AMT no contexto do desenvolvimento do Ecosistema Ferroviário.	48
IV. LICENÇAS E CERTIFICADOS DE SEGURANÇA EMITIDOS.....	49
V. REGULAMENTOS DE EXECUÇÃO APROVADOS OU ALTERADOS.....	50
VI. RECOMENDAÇÕES	51
VII. AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS	58
VIII. CONCLUSÕES	59

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) de acordo com o disposto no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 de 7 de outubro, deve publicar anualmente um relatório sobre execução deste Decreto-Lei, do qual devem constar, nomeadamente, os seguintes aspetos:
 - a) O impacte do mesmo no desenvolvimento do setor;
 - b) O número de licenças emitidas;
 - c) As ações de fiscalização efetuadas;
 - d) Os regulamentos de execução aprovados ou alterados;
 - e) As recomendações ou instruções emitidas;
 - f) As decisões tomadas nos termos do artigo 56.º;
 - g) O número de processos contraordenacionais¹.
2. O cumprimento desta obrigação legal tem sido sempre previsto no Plano de Atividades da AMT, sendo corporizado no presente relatório onde são descritas as principais ações, atividades e desenvolvimentos ocorridos no âmbito do setor ferroviário que se enquadram e relacionam com a execução do diploma em apreço no ano de 2023.
3. Sendo um dos objetivos estratégicos da AMT promover a disseminação do conhecimento e o desenvolvimento de uma literacia sobre os mercados da mobilidade e dos transportes, a elaboração e publicitação deste relatório constitui um contributo para o melhor conhecimento e compreensão das atividades que se desenvolvem neste meio de transporte essencial para o funcionamento da sociedade e da economia nacional.
4. Deste modo, com o presente relatório realiza-se a monitorização e divulgação das atividades e reporta-se os desenvolvimentos ocorridos no mercado ferroviário nacional, no contexto do espaço ferroviário único da União Europeia (UE), no ano de 2023².

¹N.º 1 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018 de 31 de dezembro,

² À luz do disposto no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro.

5. Esta monitorização do mercado enquadra-se na missão da AMT, enquanto regulador económico independente, de promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, contribuindo decisivamente para a organização dos diferentes modos de transporte, da sua intermodalidade e multimodalidade, e na aplicação da sua metodologia regulatória, em particular do seu pilar estratégico de conhecimento compreensivo dos mercados da mobilidade.
6. Relativamente à evolução do mercado de serviços de transporte ferroviário no ano de 2023 destaca-se:
 - Em 2023, registou-se uma quebra de 4,1% no número de comboios e 5,4% nos CKm, com marchas incluídas. Esta redução resulta, em grande medida, das supressões de comboios provocadas pelas greves ocorridas nos primeiros sete meses de 2023 que afetaram os serviços da CP e da IP resultando na redução da oferta da CP em 5,0% e 6,2% no número de comboios e CKm, respetivamente.
 - No ano de 2013 e relativamente ao ano de 2019, a procura, medida em número de passageiros transportados aumentou 18%, enquanto a oferta, medida em número de lugares oferecidos se reduziu em 6%.
 - Relativamente à ocupação média dos comboios de passageiros em 2023, destacaram-se os serviços urbanos e suburbanos de Lisboa da CP com um aumento de 31% face ao ano anterior (de 277 para 363) e 43% acima do valor de 2019 (253). Este aumento da ocupação reflete o aumento da procura, por um lado, e a redução da oferta, por outro, devido às supressões de comboios verificadas. No mesmo sentido evoluíram os serviços regionais que registaram, em 2023, um valor superior ao de 2019 (+15%). Em sentido contrário, os restantes serviços ainda apresentaram valores inferiores aos registados em 2019.
 - Em matérias de pontualidade e regularidade dos serviços de transporte de passageiros, em 2023 verificou-se um aumento acentuado do número de comboios suprimidos bem como um aumento da percentagem de comboios com atraso tendo ambos os operadores registado os valores mais baixos da pontualidade desde, pelo menos, 2015. Em 2023, a CP também apresentou a pior taxa de regularidade desde essa data. A Fertagus, como habitualmente, apresentou os melhores índices de pontualidade e regularidade, seguindo-se os serviços urbanos e suburbanos da CP em Lisboa e os urbanos e suburbanos do Porto

7. No que respeita ao tráfego de mercadorias o volume geral de atividade do transporte ferroviário de mercadorias em território nacional sofreu uma contração, entre 2019 e 2023, principalmente em termos de TKm transportadas (-16%), toneladas transportadas (-9%) e CKm efetuados (-9%).
8. No que respeita ao impacto da execução do Decreto-Lei n.º 217/2015 na atividade e evolução do mercado dos serviços de transporte ferroviário, constata-se que a execução deste diploma apesar de ter impulsionado avanços no setor ferroviário em Portugal, revela ainda desafios na sua implementação, que se sumarizam nos parágrafos seguintes.
9. O Contrato-Programa entre o Estado e o Gestor de Infraestrutura, em vigor de 2016 a 2020, teve um cumprimento insatisfatório das metas, necessitando de reformulação. O contrato inicial foi sucessivamente prorrogado até 2022, tendo em 2024 sido autorizada a despesa inerente até 2028, contudo, ainda não foi formalizado um novo contrato, tal como decorre da respetiva Resolução do Conselho de Ministros.³.
10. A tarifação da infraestrutura sofreu um elevado impacto com o significativo aumento dos custos de gestão e conservação da infraestrutura ferroviária, o que afetou particularmente o transporte de mercadorias, e levou à suspensão da homologação das tarifas de 2024 pela AMT. Um novo modelo regulatório está em fase de estudo e desenvolvimento.
11. O Regime de Melhoria do Desempenho, implementado em 2020, ainda carece de algum aperfeiçoamento no seu funcionamento e de um mecanismo de arbitragem efetivo e, sobretudo, as empresas CP e IP enfrentam desafios na melhoria do seu desempenho.
12. A consulta aos utilizadores revelou insatisfação generalizada com a qualidade dos serviços, principalmente em relação a atrasos, perturbações e acessibilidade. No entanto, os investimentos em curso na ferrovia permitem antecipar melhorias futuras.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2024

13. A consistente participação da AMT em fóruns internacionais e a realização de estudos estratégicos tem vindo a contribuir para o desenvolvimento contínuo do setor e para a harmonização do mercado nacional com o quadro regulatório europeu.
14. Em suma, a revisão do Contrato-Programa, a atualização do modelo tarifário, a implementação completa do Regime de Melhoria do Desempenho e a melhoria da qualidade dos serviços são cruciais para um setor ferroviário competitivo, inclusivo, eficiente e sustentável em Portugal.

II. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO FERROVIÁRIO NACIONAL

II.1 A Rede Ferroviária Nacional

15. A Rede Ferroviária Nacional (RFN) apresenta uma extensão total⁴ em exploração de 2.527 km, a que corresponde, respetivamente, uma densidade por área e por população de 2,9km/100km² e 2,5km/10.000Hab (Portugal Continental).
16. A Figura 1 permite caracterizar a RFN em relação a três parâmetros fundamentais: a bitola, o número de vias e a eletrificação. Como se observa, a rede é maioritariamente em bitola ibérica (1668mm), divergindo apenas na Linha do Vouga (90,5 km), com bitola métrica (1000mm). Quanto à tipologia, predominam as linhas de via única (76%) sobre as de via dupla (22%) ou superior (2%).
17. No que respeita à eletrificação, esta está implementada em cerca de 1.790 Km de rede, correspondendo a 71% da sua extensão total, um patamar que foi atingido em 2021 com a conclusão da eletrificação da Linha do Minho, no troço entre Viana do Castelo e a fronteira com Espanha.
18. A Figura 2 permite caracterizar sumariamente a utilização da rede quanto ao tipo de transporte: na maior parte da sua extensão (84,7%), as vias são usadas simultaneamente por serviços de passageiros e de mercadorias, sendo que 6,7% da rede é utilizada apenas

⁴ Os valores utilizados referem-se à extensão da RFN independentemente da tipologia da via (via única, via dupla ou superior) e não aos quilómetros lineares de via (kmlv). A RFN compreende 3.225 kmlv. Não inclui os ramais privados de acesso a instalações de serviço de carga e descarga de mercadorias.

por serviços de passageiros⁵ (e.g., Linha de Cascais, 25,5 km, Linha do Vouga, 90,5 km, Linha de Guimarães, 30,5 km) e 8,5% apenas por serviços de mercadorias (e.g., Linha de Vendas Novas, 69,4 km, Linha de Sines, 50,7 km, Ramal de Neves Corvo, 31,2 km).

Figura 1 – Caracterização geral da Rede Ferroviária Nacional, quanto à bitola, tipologia e eletrificação da via, em 2023. (Fonte: INE e IP)

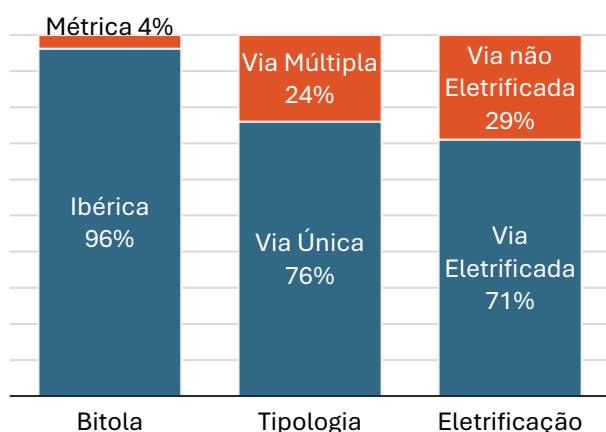
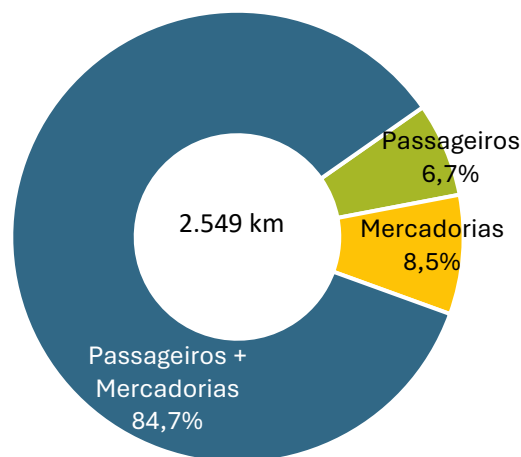


Figura 2 – Caracterização geral da utilização da Rede Ferroviária Nacional, quanto aos serviços de transporte, em 2023. (Fonte: IP)



19. Na Linha da Beira Alta, entre Pampilhosa e Guarda, estão em curso obras de modernização iniciadas em abril de 2022 e que tinham a duração inicialmente prevista de 9 meses. Contudo, sucessivos adiamentos estenderam a reabertura da sua extensão total para 2025. Estas obras impossibilitam o transporte de mercadorias e passageiros, obrigando, por exemplo, a CP a ajustar a oferta, com alterações de horários e transbordos rodoviários. No caso das mercadorias esta linha é especialmente relevante para o transporte internacional pela sua ligação a Vilar Formoso e à fronteira com Espanha, ficando os operadores obrigados a utilizar a Linha da Beira Baixa com o correspondente aumento da distância.
20. A Figura 3 e a Figura 4 caracterizam a procura da RFN por parte de serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias, em termos de comboios e comboios-quilómetro

(CKm). Entre 2019 e 2020 registou-se uma redução do tráfego ferroviário de 2,1% e de 9,8%, respetivamente em termos de comboios e CKm, devido às restrições à circulação impostas pelas medidas implementadas relacionadas com a COVID-19. Entre 2020 e 2022, verificou-se uma recuperação de 0,4% e 7,6%, respetivamente, para os dois indicadores referidos. Em 2023, registou-se uma quebra de 4,1% no número de comboios e 5,4% nos CKm, com marchas incluídas. Esta redução resulta, em grande medida, das supressões de comboios provocadas pelas greves ocorridas nos primeiros sete meses de 2023 que afetaram os serviços da CP e da IP resultando na redução da oferta da CP em 5,0% e 6,2% no número de comboios e CKm, respetivamente.

21. Relativamente à distribuição por tipo de transporte (mercadorias e passageiros), conforme esperado, observa-se que o mercado do transporte de passageiros é amplamente dominante quer em termos de comboios realizados, quer em termos de CKm, com percentagens relativamente ao total de 93% (comboios) e 84% (CKm) em 2023. Essas percentagens têm-se mantido relativamente constantes nos últimos quatro anos.

Figura 3 – Procura na RFN, em 2023, em termos de comboios (10^3) realizados. (Fonte: IP)

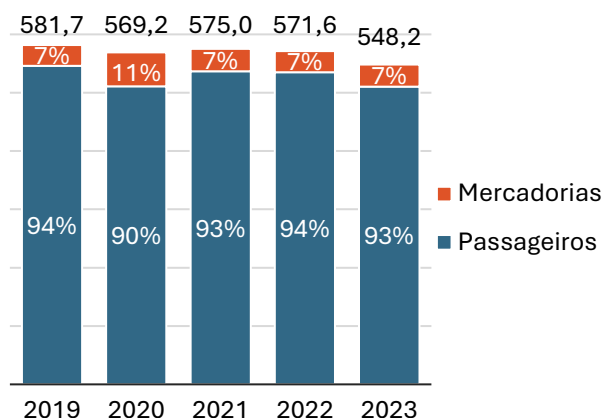
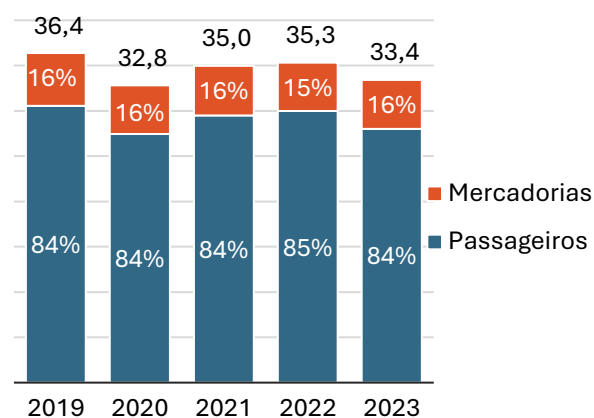
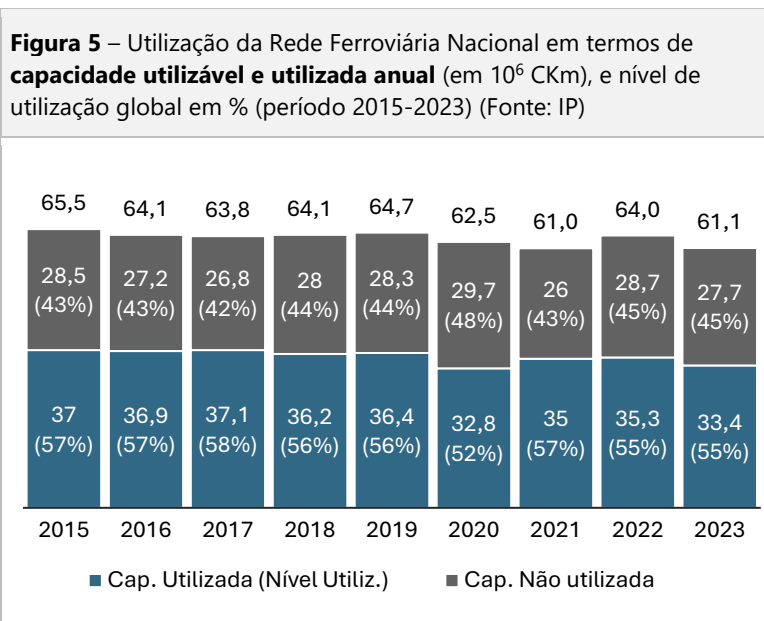


Figura 4 – Procura na RFN, em 2022, em termos de CKm (10^6) realizados. (Fonte: IP)



22. Segundo a IP, em 2023 a capacidade utilizável⁶ global anual da RFN ascendeu a 61,1 milhões de CKm, tendo o seu nível de utilização (i.e., o rácio entre a capacidade utilizada e utilizável) sido de 55%. Na Figura 5 apresenta-se a evolução destes dois parâmetros ao longo do período 2015-2023, durante o qual a capacidade utilizável reduziu 6,8% e capacidade utilizada 9,8%.



23. No que respeita à intensidade de utilização – parâmetro obtido pela divisão dos CKm realizados pela extensão da linha⁷ e pelo número de dias do ano – o valor nacional tem-se mantido, ao longo dos últimos anos, entre 38 e 39, tendo descido para a casa dos 36 em 2020 e em 2023, pelas razões já descritas anteriormente. Este indicador pode ser

⁶ Os conceitos de capacidade utilizável e utilizada podem resumir-se da seguinte forma:

Capacidade utilizável – capacidade máxima de uma determinada infraestrutura ferroviária, por exemplo de uma linha, em termos de CKm anuais, considerando o tipo de infraestrutura em causa e o sistema de controle e comando da circulação existente, bem como a aplicação dos fatores de correção regulamentarmente admitidos.

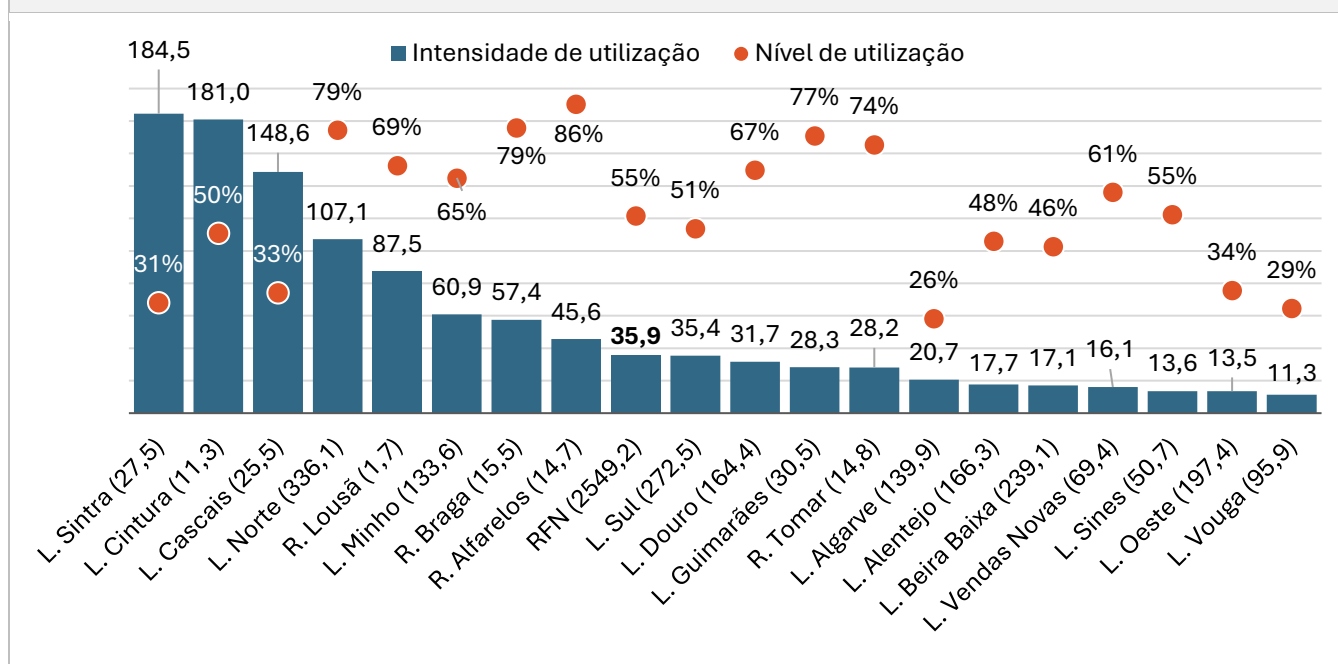
Capacidade utilizada – Capacidade efetivamente utilizada, durante um ano, de uma determinada infraestrutura ferroviária, medida em comboios-quilómetro.

⁷ À semelhança do que acontece no restante documento, são utilizados os quilómetros da extensão da RFN independentemente da tipologia da via (via única, via dupla ou superior). Exemplificando, num troço da RFN com 100km de extensão e com tipologia de via dupla são considerados 100 km e não 200 km_{lv} (1 km de via dupla tem 2 km de extensão de via férrea). Normalmente os quilómetros das vias são medidos em quilómetro linear de via (km_{lv}). Naturalmente, uma linha com maior número de vias tenderá a ter uma menor intensidade por via para o mesmo número de CKm registados que uma linha com menos vias.

interpretado como o número médio de comboios que passaram, por dia, em cada km de extensão da linha.

24. Na Figura 6 estão representados os valores da intensidade de utilização das principais linhas e ramais da rede, em 2023, bem como o seu nível de utilização. Destacam-se as linhas urbanas e suburbanas de Lisboa – as Linhas de Sintra, de Cintura e de Cascais – com mais do quádruplo do valor médio nacional (35,9). Segue-se a Linha do Norte, com um valor de 107 (aproximadamente o triplo da média nacional). O Ramal da Lousã (1,7 Km que ligam Coimbra-B a Coimbra-A) aparece em quarto lugar com a particularidade de ter uma via única.
25. Em termos de nível de utilização destacam-se a Linha do Norte, o Ramal de Braga, o Ramal de Alfaiates e a Linha de Guimarães. Com os menores níveis de utilização destacam-se a Linha do Algarve e a do Vouga, ambas de via única e utilizadas, quase exclusivamente, para o transporte de passageiros.

Figura 6 – Intensidade de utilização das principais linhas da RFN (2023), em CKm/[km*dia]. (Fonte: IP)



26. Relativamente à linha do Norte assinala-se a já atual falta de capacidade nas entradas de Lisboa e Porto, conforme reportado na figura apresentada pela IP no contexto do projeto de Alta Velocidade.

PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS NO SISTEMA FERROVIÁRIO NACIONAL

FALTA DE CAPACIDADE DA LINHA DO NORTE



730

**comboios
diários** usam
a Linha do Norte



44%

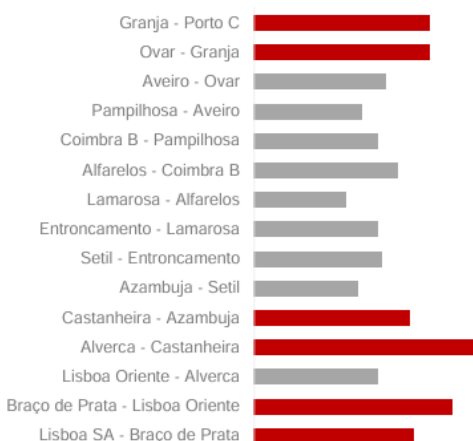
**de todos
os comboios
que circulam
em Portugal**



92%

**de todos os
comboios de
mercadorias
que circulam
em Portugal**

COMBOIOS POR DIA/ VIA ■ > 75



II.2 Transporte de Passageiros

27. Os serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros em Portugal são, atualmente, prestados pelos operadores CP – Comboios de Portugal, E.P.E e Fertagus. A CP explora os seguintes serviços de transporte de passageiros:

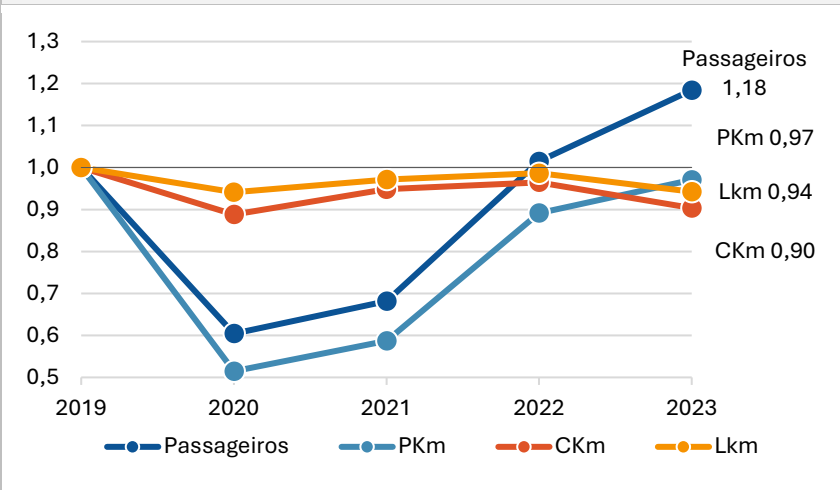
- Longo-curso (serviços “Intercidades”, “Alfa Pendular” e internacionais);
- Regionais e Inter-regionais;
- Urbanos e suburbanos de Lisboa que ligam Lisboa a Azambuja, Sintra, Setúbal (Praias do Sado) e Cascais,
- Urbanos e suburbanos do Porto que ligam o Porto a Aveiro, Caíde, Braga e Guimarães.

A Fertagus explora o serviço público de transporte suburbano no Eixo Ferroviário Norte-Sul entre as estações de Setúbal e Roma-Areeiro (Lisboa).

28. Verifica-se que, em geral, em cada percurso, opera apenas uma das empresas – no entanto, entre as estações de Setúbal e Pinhal Novo (4 estações, 13 km) e entre as estações de Campolide e Roma-Areeiro (4 estações, 4 km) os passageiros podem optar por um dos dois operadores uma vez que ambos exploram serviços de transporte ferroviário urbano de passageiros nestes troços. Esta opção ficou facilitada com a implementação do passe intermodal a partir de abril de 2019, que permite a utilização de qualquer dos operadores sem custos acrescidos.
29. Ainda uma nota adicional relativamente aos valores da oferta reportados pela Fertagus, em 2022, este operador passou a utilizar uma nova metodologia de cálculo do número de passageiros e dos passageiros-quilómetro (PKm), o que provocou uma quebra de série, pelo que os dados devem ser analisados com esta prerrogativa em mente. Esta alteração provocou, por exemplo, que a distância média percorrida por um passageiro nos transportes da Fertagus passasse de cerca de 24 Km, em 2021, para 16 Km, em 2022 e 2023.
30. O ano de 2023 ficou marcado por uma redução da oferta de serviços, principalmente por parte da CP, como resultado das greves verificadas nos primeiros sete meses do ano, mantendo-se, contudo, a tendência de aumento da procura, com repercussões, principalmente, no número de passageiros.
31. Na Figura 7 evidenciam-se as quebras registadas nos anos de 2020 e 2021, fundamentalmente no lado da procura⁸, constituindo-se 2022 e 2023 como anos de recuperação, com um número total de passageiros transportados superior ao registado em 2019 (+18%), embora ligeiramente inferior em termos de PKm. Do lado da oferta, verificaram-se, em 2023, valores ainda inferiores aos de 2019, quer em termos de comboios, quer em termos de CKm.

⁸ O relatório publicado em 2023 publica uma análise mais detalhada dos impactos da COVID-19.

Figura 7 – Evolução da oferta e procura (PKm, Passageiros, LKm e CKm) como índices relativos ao ano de 2019 (Fonte: AMT)



32. Como se disse, em 2020 e no primeiro semestre de 2021, decorrente da COVID-19, verificaram-se grandes impactos no transporte ferroviário de passageiros, não só na oferta de transporte, mas, sobretudo, do lado da procura. As reduções do lado da oferta não foram tão acentuadas uma vez que houve orientações por parte do Estado para a manutenção dos serviços essenciais.
33. Conforme se pode observar na Figura 8, em 2023 realizaram-se um total de 443 mil comboios, sendo o valor mais baixo do período em análise, inclusive da oferta em 2020. Um valor 5% abaixo ao do ano anterior, tendo sido mais acentuado nos serviços regionais (-8%) e menor nos serviços urbanos e suburbanos da CP de Lisboa, Porto e nos serviços de longo curso (-5%, -6% e -6%, respetivamente). A oferta da Fertagus manteve-se relativamente constante ao longo deste período.
34. O declínio em 2023 foi ainda mais acentuado em termos de CKm (-6%) (Figura 9), destacando-se os serviços regionais (-8%) e os de longo-curso (-7%). Os CKm realizados pela Fertagus mantiveram-se nos mesmos níveis habituais, na casa dos 1,7 milhões anuais.

Figura 8 – Evolução e caracterização da oferta por tipo de serviço, em número de comboios (10³) realizados.

(Fonte: Operadores)

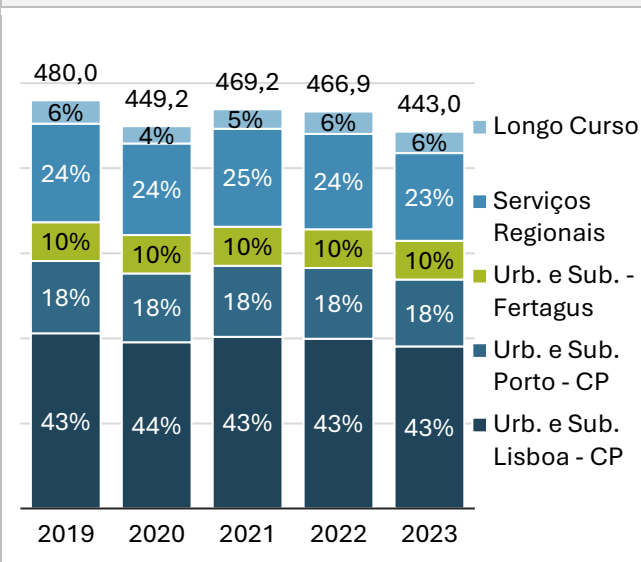
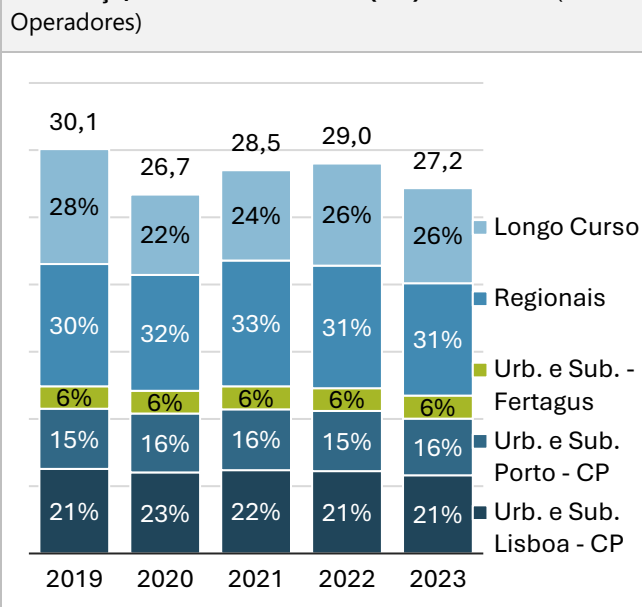


Figura 9 – Evolução e caracterização da oferta por tipo de serviço, em número de CKm (10⁶) realizados. (Fonte: Operadores)



35. Tal como foi previamente mencionado, não obstante a redução da oferta, a procura manteve a sua trajetória ascendente, tendo-se registado, entre 2022 e 2023 um crescimento de 17% no número de passageiros e de 9% nos PKm (ver Figura 10 e Figura 11). Este crescimento foi sustentado, exclusivamente, nos serviços urbanos e suburbanos de Lisboa, que registaram um crescimento de 22% e 23% nos passageiros e PKm, respetivamente. Em sentido contrário e invertendo a tendência, registou-se um decréscimo do número de passageiros e dos PKm nos urbanos e suburbanos do Porto (-3% e -4%) e nos serviços de longo curso (-6% nos passageiros e PKm). Os serviços regionais mantiveram o número de passageiros e subiram ligeiramente os PKm (3%).

Figura 10 – Evolução e caracterização da procura por tipo de serviço, em termos de passageiros (10⁶) realizados. (Fonte: Operadores)

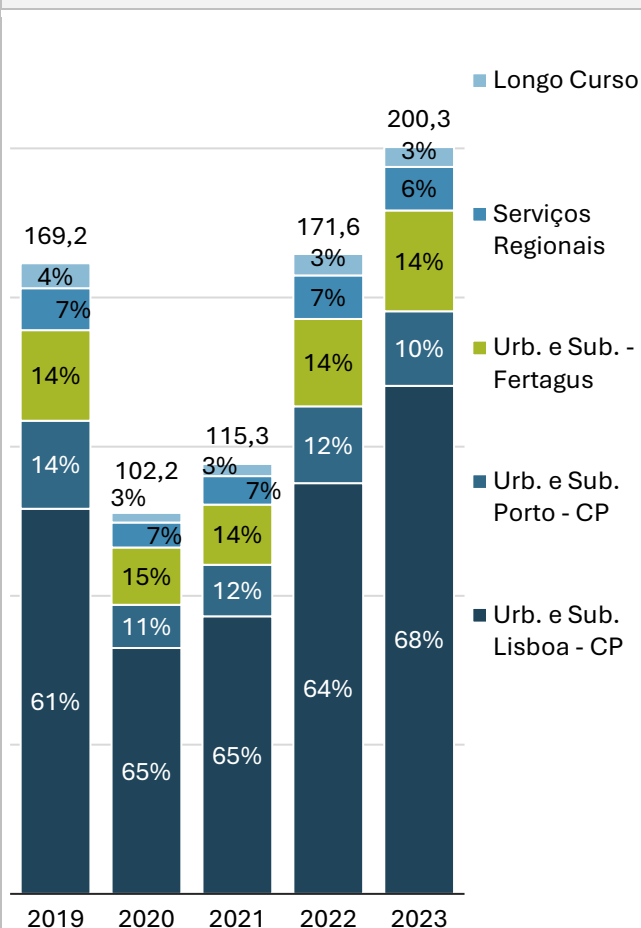
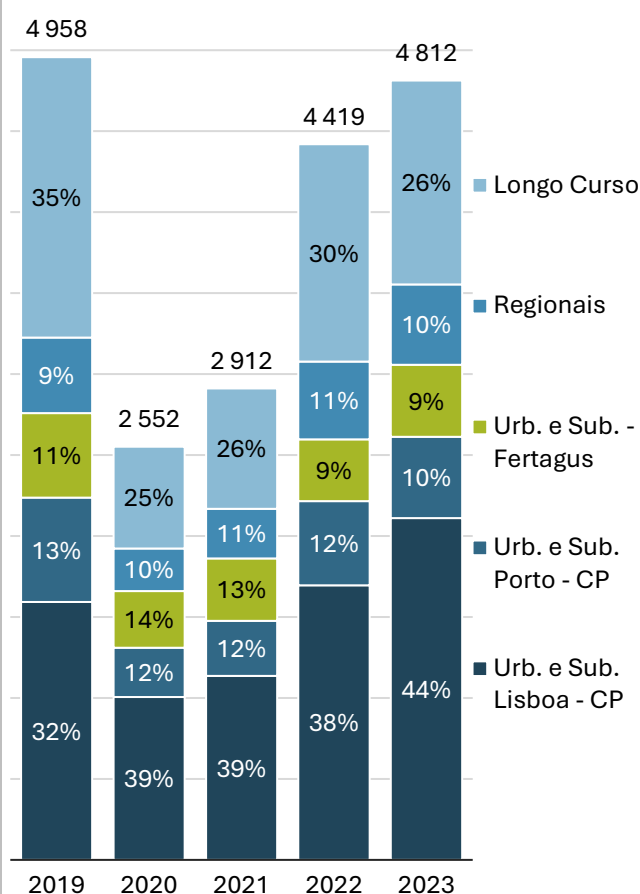


Figura 11 – Evolução e caracterização da procura por tipo de serviço, em termos de PKm (10⁶) realizados. (Fonte: Operadores)



36. Relativamente à segmentação da procura, a Figura 10 e a Figura 11 mostram que em 2023 os serviços urbanos e suburbanos representaram 92% dos passageiros e 64% dos PKm. A diferença entre os dois valores está relacionada com a distância média percorrida pelos passageiros, que no caso dos serviços urbanos e suburbanos (17 Km) é significativamente inferior ao que se verifica nos serviços regionais (43 Km) e de Longo Curso (235 Km).
37. Em termos de quota de mercado, verifica-se que a CP detém (em termos de passageiros e PKm) 83% dos serviços suburbanos de Lisboa, cabendo à Fertagus os restantes 17%. Em termos nacionais a CP é responsável por 86% dos passageiros e 91% dos PKm.

38. Quanto ao rácio PKm/CKm (Figura 12), que representa o número de passageiros que em média encontraríamos num comboio num determinado momento, ou seja, a ocupação média por comboio, em 2023 destacaram-se os serviços urbanos e suburbanos de Lisboa da CP com um aumento de 31% face ao ano anterior (de 277 para 363) e 43% acima do valor de 2019 (253). Este aumento reflete o aumento da procura, por um lado, e a redução da oferta, por outro, devido às supressões de comboios verificadas. No mesmo sentido evoluíram os serviços regionais que registaram, em 2023, um valor superior ao de 2019 (+15%). Em sentido contrário, os restantes serviços ainda apresentaram valores inferiores aos registados em 2019.
39. A Figura 13 apresenta um conjunto de indicadores relacionados com a oferta e a procura de cada um dos serviços, designadamente, o rácio entre os lugares-quilómetro (LKm) e os CKm, que representa o número médio de lugares oferecido em cada comboio (lotação), e o rácio de passageiros por comboio que é independente do número de Km realizados por cada passageiro e que traduz uma aproximação ao número máximo de passageiros verificado em média em cada viagem. Em termos de oferta destacam-se os comboios da Fertagus com uma média de 1.210 lugares por comboio, seguidos dos urbanos e suburbanos de Lisboa da CP com 938 lugares por serviço.
40. Em termos de taxas de ocupação destacaram-se os comboios de longo curso com 56%, semelhante à do ano anterior. Os urbanos e suburbanos de Lisboa da CP registaram uma taxa de ocupação de 39%, subindo 10 p.p. e 12 p.p. relativamente a 2022 e 2019, respetivamente. Na Fertagus registou-se, em 2023, um aumento de 2 p.p. relativamente a 2022, encontrando-se, ainda assim, abaixo dos valores de 2019, o que poderá ser provocado pela já referida alteração de metodologia de cálculo do número de passageiros e PKm e não uma efetiva redução da procura.
41. De referir ainda que os valores apresentados são valores médios, e não refletem, por exemplo, as diferenças existentes nos dias úteis, em que se registam nas horas de ponta taxas de ocupação de cerca do dobro das verificadas nos restantes períodos do dia.

Figura 12 – Rácio PKm/CKm por tipo de serviço, em 2019, 2021 e 2023 (Fonte: Operadores)

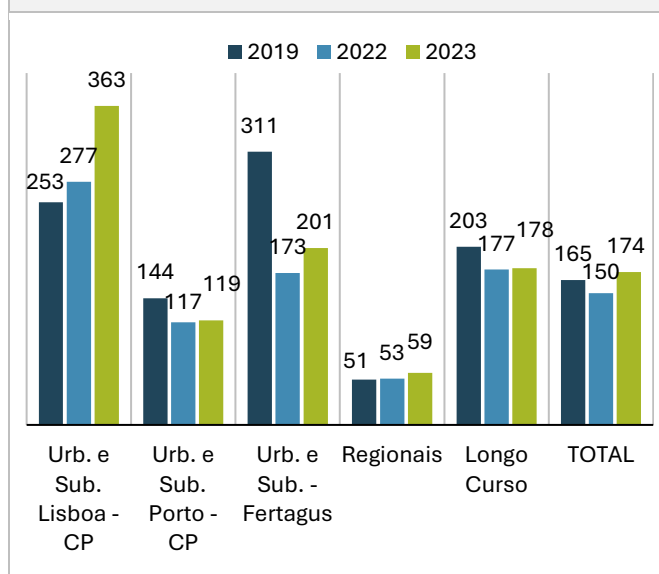
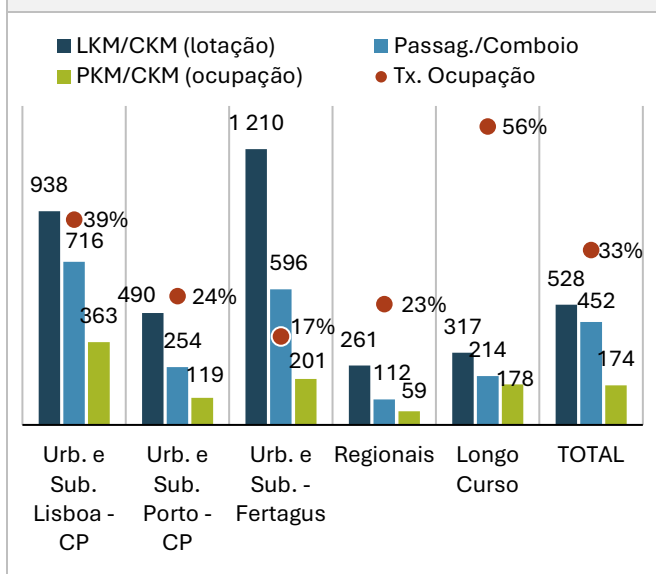


Figura 13 – Rácios da oferta e procura, por tipo de serviço (2023): LKm por CKm, passageiros por comboio, Pkm por CKm e taxa de ocupação (PKm/LKm)



II.3 Transporte de Mercadorias

42. Os operadores ferroviários Medway e Captrain (ex Takargo) detinham, em 2023, 100% do transporte ferroviário de mercadorias efetuado em território nacional, situação que se verifica desde o início da operação da Takargo, em 2008. Com dois operadores ativos, o mercado continua a apresentar uma estrutura fortemente concentrada. A Medway mantém uma presença muito forte, detendo 80% do mercado de transporte ferroviário de mercadorias, em termos de toneladas-quilómetro (TKm), com destaque para o transporte nacional, que representou, em 2023, 86% da sua atividade em território nacional, sendo o restante transporte internacional⁹.

⁹ Os valores apresentados neste capítulo incluem apenas os CKm produzidos em serviços em território nacional (excluindo-se as marchas, à semelhança da metodologia do capítulo do transporte de passageiros). Quer isto dizer que nas estatísticas relativas aos serviços internacionais (serviços com origem ou destino fora do território nacional) são contabilizados apenas os CKm e as TKm realizadas

43. De notar que os valores dos indicadores apresentam algumas diferenças relativamente aos apresentados em notas estatísticas anteriores devido a ligeiras correções realizadas pelos operadores.
44. Como ilustram as Figuras 14 a 17, o volume geral de atividade do transporte ferroviário de mercadorias em território nacional sofreu uma contração, entre 2019 e 2023, principalmente em termos de TKm transportadas (-16%), toneladas transportadas (-9%) e CKm efetuados (-9%).

Figura 14 – Evolução da oferta, em termos de comboios (10³) realizados. (Fonte: Operadores e IP)

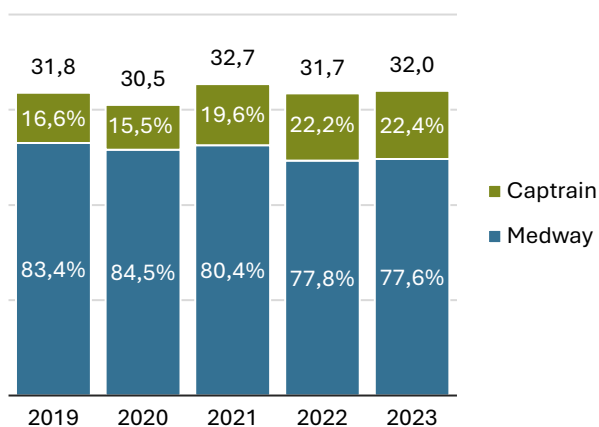
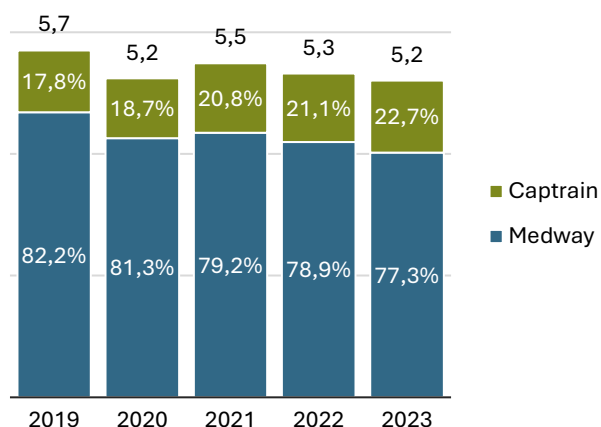


Figura 15 – Evolução da oferta, em termos de CKm (10⁶) realizados. (Fonte: Operadores)



dentro do território nacional, de acordo com as normas estatísticas nacionais e internacionais. De referir, contudo que o transporte em Espanha (com origem e destino em Espanha) representa 25% das TKm realizadas pela Medway em 2023. A Captrain realiza maioritariamente serviços em território nacional, existindo uma empresa do grupo a operar em Espanha.

Figura 16 – Evolução da procura, em termos de toneladas (10⁶) transportadas. (Fonte: Operadores)

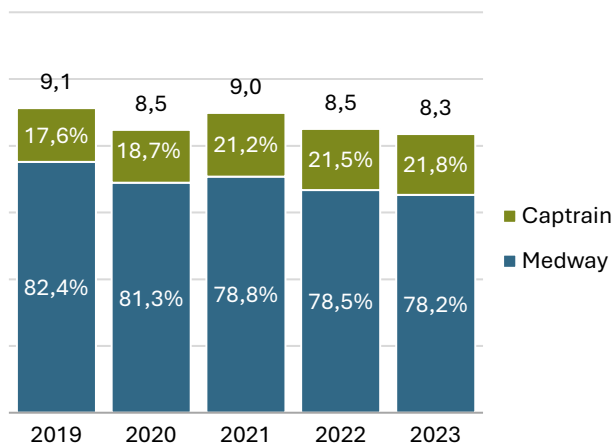
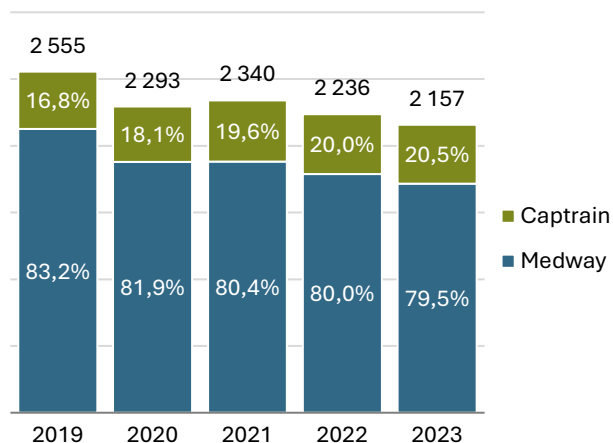


Figura 17 – Evolução da procura, em termos de TKm (10⁶) transportadas. (Fonte: Operadores)



45. Relativamente ao número médio de toneladas transportadas por comboio, dado pelo rácio TKm/CKm, no período em análise verificou-se uma redução de cerca de 8%, de 448 t para 414 t (Figura 18). Uma redução semelhante verificou-se também na distância média percorrida pelas mercadorias, dada pelo rácio TKm/t (Figura 19), passando de 280km em 2019 para 258km em 2023.
46. Os valores aqui apresentados, à semelhança do restante documento, consideram apenas os trajetos realizados em território nacional, inclusive do transporte internacional, ou seja, é natural que estes valores fossem mais elevados caso se considerasse também o trajeto realizado em território estrangeiro.

Figura 18 – Evolução do rácio TKm/CKm (n.º médio de toneladas de carga transportadas por comboio), em toneladas (Fonte: Operadores)

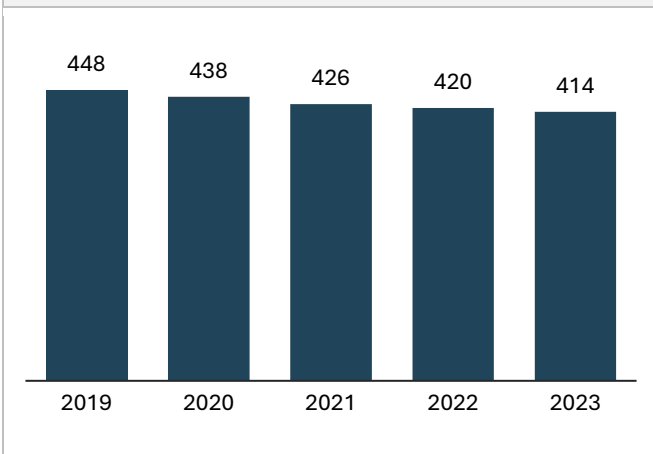
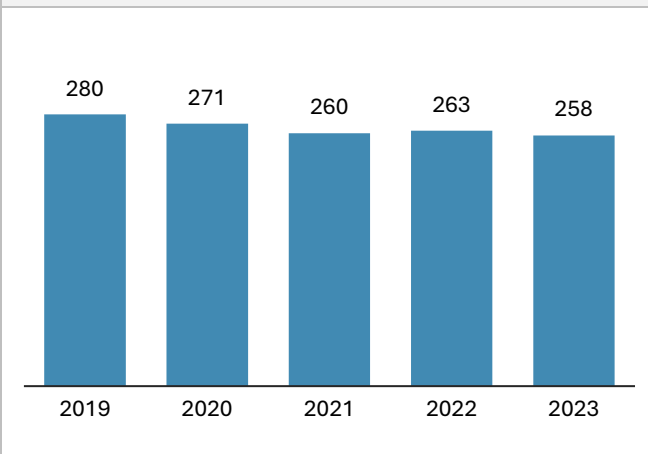


Figura 19 – Evolução do rácio TKm/t (distância média percorrida por tonelada de carga), em km (Fonte: Operadores)



II.4 Qualidade do Serviço

47. A otimização da qualidade do serviço prestado pelas empresas ou operadores do setor constitui para a AMT um dos princípios orientadores da sua atividade e das suas políticas regulatórias em prol do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável. Este desígnio está bem patente nos estatutos da AMT, desde logo, na al. m) do n.º 1 do artigo 5.º que estabelece a atribuição de “promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade”.
48. Neste âmbito, são apresentados neste capítulo indicadores relativos ao desempenho dos operadores em termos de pontualidade e regularidade, e são analisadas as reclamações e os seus motivos¹⁰. Adicionalmente, a AMT tem publicado¹¹ os resultados das consultas realizadas por esta autoridade junto dos utilizadores dos serviços ferroviários nacionais, tendo a última sido publicada no final do ano de 2023.

¹⁰ As reclamações respeitam às submetidas através do Livro de Reclamações (nos formatos físico e eletrónico) e às diretamente apresentadas à AMT, não se considerando as reclamações dirigidas diretamente pelos consumidores e utentes às entidades reguladas através dos meios de reclamação próprios de que dispõem.

¹¹ Disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/4096/relatorio-consulta-ferrovia_2023.pdf

49. Em matérias de pontualidade e regularidade dos serviços de transporte de passageiros, em 2023 verificou-se um aumento acentuado do número de comboios suprimidos (Figura 22), bem como um aumento da percentagem de comboios com atraso (Figura 20), tendo ambos os operadores registado os valores mais baixos da pontualidade desde, pelo menos, 2015. Em 2023, a CP também apresentou a pior taxa de regularidade desde essa data. A Fertagus, como habitualmente, apresentou os melhores índices de pontualidade e regularidade, seguindo-se os serviços urbanos e suburbanos da CP em Lisboa e os urbanos e suburbanos do Porto (Figura 21).
50. A CP destacou como principais fatores com implicações negativas na regularidade e pontualidade as greves realizadas por trabalhadores tanto da CP, como da IP, tendo sido a causa de 90% dos 34,7 mil comboios suprimidos em 2023, e as intervenções de modernização e conservação que têm sido feitas na infraestrutura e que implicam a imposição de limites de velocidade. A Fertagus destacou como principais causas para a supressão ou atraso dos comboios, as greves dos trabalhadores da IP e ainda situações de doença súbita de clientes.

Figura 20 – Índices de pontualidade de 3 e 5 min, em %, por tipo de serviço (Fonte: operadores)

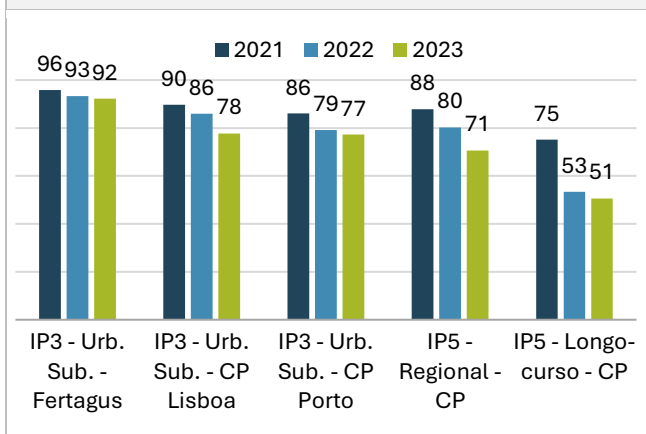


Figura 21 – Índice de Regularidade (IR), em %, por tipo de serviço (Fonte: operadores)

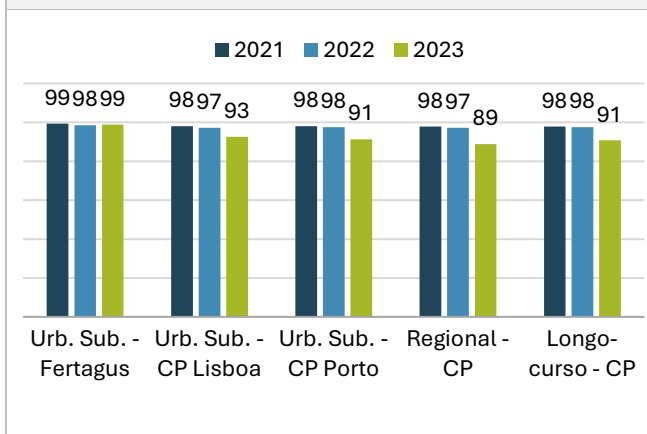
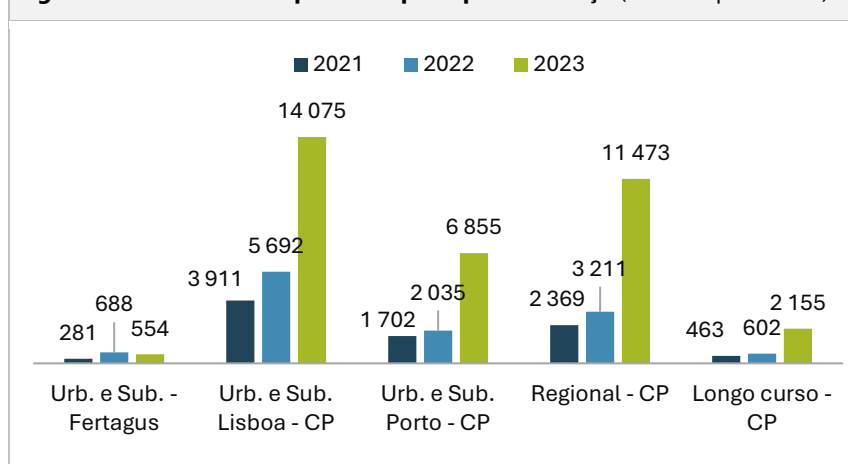
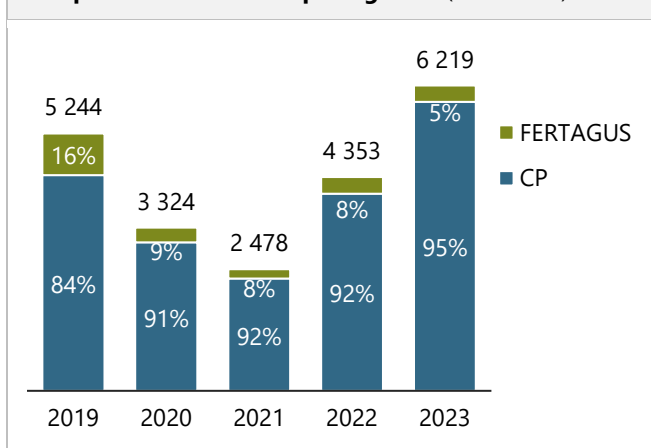


Figura 22 – Comboios suprimidos por tipo de serviço (Fonte: Operadores)



51. Em 2023, os operadores de transporte ferroviário de passageiros registaram um total de 6.219 reclamações, o que se traduziu num aumento do número de reclamações de 43% e 19% relativamente a 2022 e a 2019 (Figura 23). Esta evolução compara com o aumento do número de passageiros de 17% e 18% relativamente a 2022 e 2019, respetivamente.
52. Contudo, esta variação do número de reclamações não foi uniforme nos dois operadores, tendo-se registado na CP um aumento anual, entre 2022 e 2023, do número de reclamações de 47% e na Fertagus uma diminuição de 1%.

Figura 23 – Número de reclamações por empresa de transporte ferroviário de passageiros. (Fonte: AMT)



53. A Figura 24 ilustra o número de reclamações por milhão de passageiros, apresentando a CP um valor bastante superior ao da Fertagus. A CP tem verificado uma tendência de subida

desde 2021 aumentando 25% de 2022 para 2023. Esta subida está relacionada em grande medida com as perturbações identificadas no subcapítulo anterior, principalmente, as greves ocorridas. A Fertagus, por sua vez, registou uma redução de 14% em 2023.

54. As reclamações onde os passageiros expressam apenas o seu descontentamento em relação às greves, sem qualquer outro motivo associado, foram mesmo das que registaram um maior crescimento em 2023 (+370%), aparecendo como um dos motivos mais relevantes com cerca de 9% do total das reclamações do setor (Figura 25 e Tabela 1).
55. Ainda assim, o motivo principal de reclamação mais significativo foi o relativo às questões relacionadas com preços, pagamentos e bilheteiras, representando 31% do total (Figura 25), tendo registado um aumento de 57% face ao ano anterior. Estas reclamações englobam situações de insatisfação relativas a pedidos de reembolso (16% das reclamações totais do setor), títulos de transporte (6%), designadamente, multas e coimas, e problemas nas bilheteiras e máquinas automáticas de venda de títulos (5%).
56. Adicionalmente, registou-se um aumento de 32% das reclamações relacionadas com o cumprimento defeituoso ou incumprimento do serviço, correspondendo estas a 30% das reclamações do setor, destacando-se o incumprimento de horários (15%) e o cancelamento de serviços (12%).

Figura 24 – Número de reclamações por milhão de passageiros transportados (Fonte: AMT)

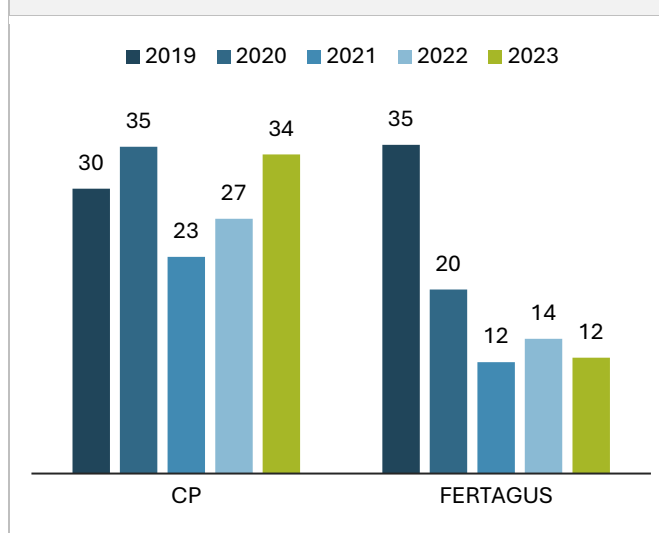


Figura 25 – Distribuição das reclamações pelos motivos principais (2023) (Fonte: AMT)

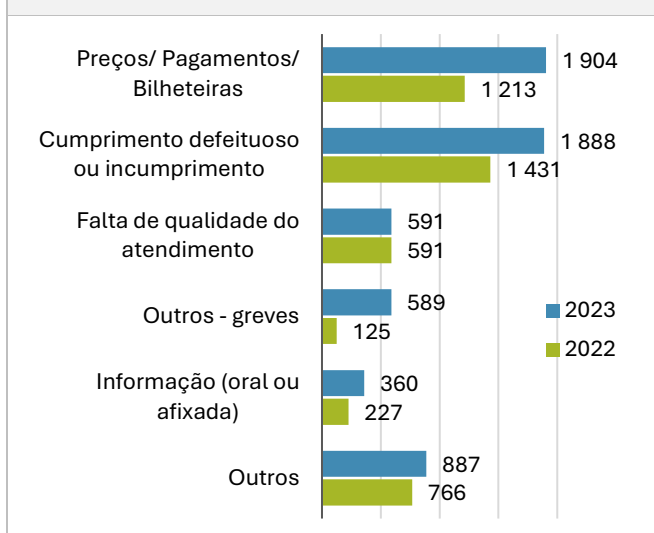


Tabela 1 –Motivos secundários mais referidos nas reclamações, perfazendo 80% do total de reclamações, em 2023. Foram agrupados pelos motivos principais definidos pela Direção-Geral do Consumidor (Fonte: AMT)

Motivo principal (definidos pela DG Consumidor)	Motivo secundário (definidos pela AMT)	
Preços /Pagamentos /Bilhetes	Pedido de reembolso	16%
	Títulos de transporte	8%
	Problemas com bilhetes e máquinas de venda de títulos	6%
Cumprimento defeituoso ou incumprimento	Incumprimento de horários do transporte	15%
	Cancelamento do serviço	12%
Falta de qualidade do atendimento	Crítica à conduta de funcionário	6%
Outros	Greves	9%
Exercício da Atividade	Problemas técnicos com Veículos / material circulante	5%
Informação	Falta/erro na informação afixada	4%

57. Em 2023 foi realizada uma ação de supervisão ¹² a nove operadores de serviço público de transporte de passageiros e à empresa gestora da infraestrutura ferroviária. Esta ação de supervisão teve dois grandes objetivos: (i) Verificar se o desempenho operacional do serviço prestado está a ser monitorizado e fiscalizado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos contratos de serviço público; (ii) Avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais no âmbito dos referidos contratos.
58. A experiência obtida na monitorização dos contratos e as melhores práticas nacionais e internacionais justificaram a formulação de recomendações, no sentido da adaptação dos atuais contratos a uma execução e monitorização mais rigorosas, criando incentivos à disponibilização de serviços de maior qualidade, objetiva e mensurável, e uma melhor comunicação com os passageiros. As recomendações devem ser ponderadas e contempladas nos contratos de serviço público, através da sua revisão: (i) Em matéria de sustentabilidade quanto à necessidade de medir os impactos do serviço prestado; (ii) Quanto aos indicadores de desempenho, que devem ser mais rigorosos e detalhados e permitir a efetiva deteção de incumprimentos e constituir verdadeiros incentivos à prestação de um serviço de qualidade; (iii) Quanto à atração para o transporte público, por via da melhoria da relação com os passageiros,

¹² <https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf>

através da melhor comunicação do serviço prestado, da comunicação de disrupções e da transparência da informação do serviço efetivamente prestado; (iv) Em matéria de acessibilidade e inclusividade, com especial atenção aos passageiros com mobilidade reduzida; (v) Quanto à eficiência dos investimentos, em função dos serviços que efetivamente se pode disponibilizar face à procura; (vi) Quanto aos procedimentos de gestão de contratos, de forma a garantir um acompanhamento próximo da execução do serviço público, tendo em vista a sua eficiência e qualidade.

59. Para maior garantia dos direitos dos passageiros, recomendou-se ainda que:

- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, sejam definidas de forma objetiva, clara e mensurável e estejam associadas a penalidades e/ou bonificações contratuais, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa), encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar.
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros. Na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade ao mesmo tempo que existem disrupções sucessivas, não é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro,

III. IMPACTE DO DECRETO-LEI N.º 217/2015 NO DESENVOLVIMENTO DO ECOSSISTEMA FERROVIÁRIO

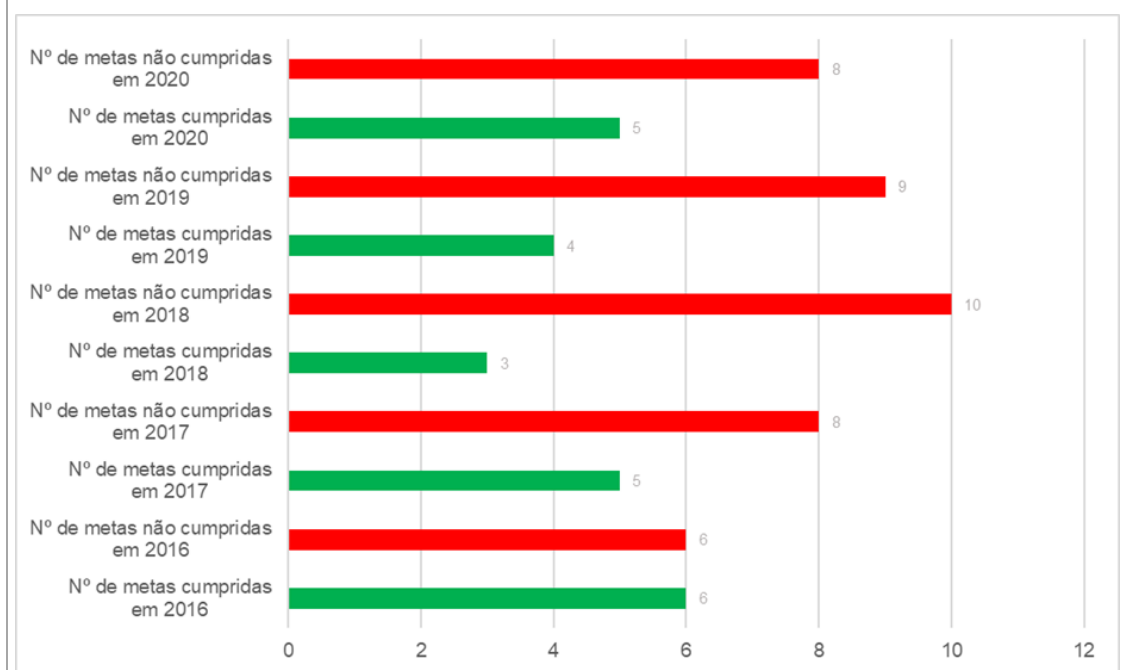
III.1 Contrato-Programa entre o Estado e o Gestor de Infraestrutura

60. Nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do referido Decreto-Lei n.º 217/2015 foi celebrado entre o Estado e a Infraestruturas de Portugal, S.A., (IP, S.A.) em 11 de março de 2016, um Contrato Programa para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2020 (5 anos), no qual se definem e regulam os termos e condições da prestação das Obrigações de Serviço Público de gestão da infraestrutura integrante da Rede Ferroviária Nacional, bem como as decorrentes indemnizações compensatórias a pagar pelo Estado.
61. Dando continuidade ao acompanhamento da execução deste contrato, a AMT elaborou em 2020 e 2021, os relatórios reportados ao anos de 2019 e 2020, este o último ano de vigência da contrato, que abrangeram igualmente o período desde o início da sua execução, onde se assinalaram como áreas mais críticas em termos de desempenho, ou seja, de não verificação do cumprimento das metas de desempenho, as referentes a: (1) margens suplementares; (2) pontualidade ferroviária; (3) disponibilidade da rede; (4) gestão de ativos ferroviários; (5) volumes de atividade; (6) níveis de segurança; (7) proteção do ambiente; (8) rendimentos ferroviários; (9) gastos de manutenção (10) gastos com outros FSE's; e (11) gastos com pessoal.
62. Da avaliação efetuada global efetuada (Figura 27), retiram-se as seguintes conclusões:
- No ano de 2016, dos doze indicadores em análise¹³, seis apresentaram desvios negativos relativamente aos objetivos e seis cumpriram as metas.
 - No ano de 2017 a situação agravou-se, dado que dos treze indicadores em análise verificou-se o incumprimento dos objetivos de oito indicadores e o cumprimento das metas por cinco.

¹³ No ano de 2016 não foi estabelecido nenhuma meta para o indicador “Proteção do Ambiente”.

- No ano de 2018 a situação piorou relativamente a 2017 e dos treze indicadores em análise verificou-se o incumprimento dos objetivos em dez e o cumprimento das metas unicamente por três.
- No ano de 2019, a situação foi aparentemente melhor do que em 2018, dado que dos treze indicadores em análise se verificou o incumprimento em nove e o cumprimento apenas em quatro.
- No ano de 2020, a situação melhorou em relação a 2019, dado que dos treze indicadores em análise se verificou o incumprimento em oito e o cumprimento de cinco.⁷
- Verificou-se assim que em nenhum dos cinco anos em análise existiu um cumprimento maioritário dos objetivos/metasp do contrato, o que não pode deixar de ser motivo de reflexão no âmbito da futura renovação ou aprovação de novo contrato Programa.

Figura 26 – Análise do cumprimento das metas de desempenho do Contrato-Programa (2016-2020)



63. Relativamente ainda ao Contrato-Programa celebrado em 11.03.2016 e com vigência até 31.12.2020, verificou-se que as negociações sobre as condições do novo contrato se iniciaram num contexto de grande incerteza devido à pandemia, perspetivando o Estado que

a formalização do mesmo, que inclui o processo de submissão a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, não estaria concluída até ao final de 2020.

64. Assim, e a fim de garantir a continuidade da prestação do serviço público de gestão da infraestrutura pela IP, S.A., foram autorizadas através de diversas Resoluções do Conselho de Ministros¹⁴, a sua sucessiva prorrogação até 30 de junho de 2022.

65. Depois desta data e através da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 3/2024 foi decido:

- *Atribuir como indemnização compensatória a pagar pelo Estado à Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP, S. A.), para os anos de 2022 e de 2023, pelo cumprimento das obrigações de serviço público de gestão da infraestrutura ferroviária, o montante de até 27 527 528,98 EUR, e até 69 426 130,00 EUR, respetivamente, montantes aos quais acresce o imposto sobre valor acrescentado (IVA) à taxa legal em vigor.*
- *Autorizar a despesa com as indemnizações compensatórias a pagar pelo Estado à IP, S. A., pelo cumprimento das obrigações de serviço público de gestão da infraestrutura ferroviária, decorrentes do contrato-programa ferroviário, para o período 2024-2028, correspondentes aos seguintes valores referentes a cada ano, aos quais acresce o IVA à taxa legal em vigor:*
 - a) Em 2024, a quantia de até 89 426 130,00 EUR;*
 - b) Em 2025, a quantia de até 89 426 130,00 EUR;*
 - c) Em 2026, a quantia de até 89 426 130,00 EUR;*
 - d) Em 2027, a quantia de até 89 426 130,00 EUR;*
 - e) Em 2028, a quantia de até 89 426 130,00 EUR.*

66. A mesma RCM refere “*Estão agora reunidas as condições para que possa ser celebrado um novo contrato-programa ferroviário, a vigorar até 31 de dezembro de 2028, o qual atualiza os termos da prestação de serviço por parte do gestor da infraestrutura, reforçando alguns*

¹⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/2796/resolucao_do_conselho_de_ministros_n_117_2020_de_30_de_dezembro.pdf

níveis de serviço e incorporando alterações às características da rede decorrentes dos investimentos em curso, designadamente quanto à ampliação da rede e aumento dos troços eletrificados, e atualizando também o valor da indemnização compensatória a atribuir, a qual se manteve constante desde 2016.”, sendo que, até à presente data ainda não foi celebrado esse novo contrato-programa.

67. No contexto da negociação do novo contrato-programa a AMT recomendou que deverá proceder-se, nomeadamente, a:

- Reformulação dos indicadores e metas, de forma a tornar o contrato num efetivo incentivo a uma gestão eficiente e eficaz da RFN e com efetivos impactos na competitividade do transporte de passageiros e mercadorias.
- Reformulação da metodologia aplicável ao apuramento dos desvios globais, uma vez a metodologia de cálculo que vigorava no anterior contrato, condicionou a eficácia do mecanismo sancionatório que visava a prevenção do eventual incumprimento das obrigações de serviço público.

68. Aquela recomendação deveria ter em conta o ponto seguinte.

III.2 Tarifação da Infraestrutura

69. No ano de 2020 vigoraram as tarifas do Pacote Mínimo de Acesso (PMA) publicadas na 1ª e 2.ª Adenda ao Diretório da Rede, de julho de 2020, as quais resultaram da implementação de um novo modelo tarifário, em conformidade com o Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015 e com os princípios tarifários definidos no Decreto-Lei n.º 217/2015. Este regulamento 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 modelo foi definido tendo igualmente em conta o definido no Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 10 de julho de 2019.

70. Para além da componente que reflete os custos diretamente imputáveis à exploração ferroviária calculados de acordo o disposto no Regulamento (UE) 2015/909, o novo modelo tarifário comporta também a parametrização da Taxa de Utilização da Infraestrutura (TUI) segundo três componentes enquadradas nas exceções aos princípios tarifários consagrados no Decreto-Lei n.º 217/2015, designadamente:

- Componente 2 - Procura da Linha (desconto);
 - Componente 3 - Horário do comboio (desconto);
 - Componente 4 - Segmento de mercado (sobretaxa);
71. O novo sistema tarifário consubstancia ainda a aplicação, ao longo de 10 anos, de um fator de implementação progressiva na TUI ao segmento de transporte de mercadorias, o qual tem por finalidade minimizar o impacto financeiro inicial deste novo sistema tarifário nos operadores ferroviários deste segmento de mercado.
72. Em resultado da implementação do novo modelo tarifário, a tarifa média do PMA prevista na 1.^a Adenda ao Diretório da Rede para o ano de 2020 era de 1,61 euros/ck, -15,4% face à tarifa média do Diretório da Rede de 2019, registando-se uma redução da tarifa média do PMA, nas mercadorias de - 11% (1,22 euros/ck em 2020 e 1,37 euros/ck em 2019) e nos passageiros de -13% (1,74 euros/ck em 2020 e 2,01 euros/ck em 2019).
73. No que respeita ainda à matéria tarifária assinala-se a publicação em 2020 dos Regulamentos da UE para mitigação dos efeitos da queda significativa da procura provocada pela pandemia covid-19 na saúde financeira das empresas ferroviárias, apresentados com maior detalhe no capítulo IV:
- Regulamento (UE) 2020/1429 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de outubro de 2020 que estabelece medidas para um mercado ferroviário sustentável tendo em conta o surto de covid-19. Por forma a inverter os efeitos económicos negativos da pandemia de covid-19 e apoiar as empresas ferroviárias, o Regulamento (UE) 2020/1429 dá aos Estados-Membros a possibilidade de, sem prejuízo das regras relativas a auxílios estatais, autorizarem os gestores de infraestrutura a reduzir, isentar ou diferir as taxas de acesso à infraestrutura ferroviária. Esta possibilidade foi concedida para o período de referência compreendido entre 1 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020.
 - Como o impacto do surto pandémico se prolongou no tempo, estas medidas extraordinárias foram sucessivamente prorrogadas, por seis meses, através de quatro de Regulamentos Delegados, que produziram efeitos até ao final de 2022.
74. Desde o início se identificou que a aplicação do novo modelo tarifário iria ter impacto significativo no segmento de mercado das mercadorias, por se verificar a existência de concorrência, não só entre operadores ferroviários, mas também entre operadores

ferroviários e rodoviários, que se traduz numa menor rentabilidade e, consequentemente, numa maior exposição ao risco num cenário de significativo aumento de custos. Neste caso, a opção proposta pela IP, S.A. foi a não aplicação de sobretaxas e a implementação de um fator de aplicação progressiva do novo modelo tarifário (ao longo de 10 anos).

75. Em resultado das determinações que a AMT emitiu nas referidas deliberações, a IP, S.A., em julho de 2020 ajustou o tarifário que vigorava desde o início do ano, através da publicação da 2.ª Adenda ao Diretório de Rede de 2020, tendo sido eliminada uma sobretaxa relativa à “Componente C5 – Comprimento do Comboio” que afetava particularmente os comboios de mercadorias.
76. Relativamente à evolução das tarifas nos anos subsequentes a 2020, foi referido que: *“considerando tratar-se do 1º ano da implementação de um novo modelo tarifário, as tarifas constantes no presente Diretório da Rede, que resultaram do estudo de revisão do tarifário realizado, estarão em vigor por um período de 1 ano, a contar do horário de 2020. Durante o ano de 2020, determina-se que os valores das tarifas sejam atualizados com base no cálculo dos valores dos custos reais para 2018, devendo a AMT acompanhar este processo. A AMT determina no seguimento do exposto, a revisão e o alinhamento do conteúdo do ponto 6.6 - Evolução das Tarifas constante na 1ª Adenda do Diretório da Rede de 2020, versão de outubro de 2019”.*
77. Na avaliação das tarifas a vigorarem no Diretório de Rede de 2021 e não obstante a determinação da AMT referida no parágrafo anterior, no sentido de que os valores das tarifas a vigorar no Diretório de Rede de 2021 deveriam ser atualizados com base no cálculo dos custos reais de 2018, - de forma a garantir a tal aplicação progressiva -, e assim sucessivamente, veio a constatar-se que os impactos negativos no mercado, sobretudo do transporte ferroviário de mercadorias, se acentuaram. Ou seja, verificou-se um agravamento continuado e consistente dos custos de gestão da infraestrutura ferroviária com reflexo nas taxas de utilização da infraestrutura, o que implicava um desvio dos cenários inicialmente definidos, por antecipação dos cenários negativos prospetivados.
78. Tal agravamento levou à consideração de que existe a maior premência do Governo ponderar a introdução de medidas estruturais de mitigação de impactos por aplicação do Regulamento de Execução (UE) 2015/909 e/ou a adoção das regras temporárias relativas à aplicação da TUI, tendo em conta não só o impacto do surto de COVID-19, mas também a continuidade de um mercado de transporte ferroviário sustentável.

79. Estas medidas poderão ter enquadramento no Contrato-Programa entre o Estado e a IP, S.A. ou em outras medidas do Estado dirigidas aos mercados e às empresas, designadamente por mecanismos de Auxílios de Estado, à semelhança do verificado em outros Estados-Membros da União Europeia (promoção do transporte ferroviário e diminuição da emissão de gases com efeito de estufa), podendo consubstanciar-se em aumento dos encargos financeiros do Estado, ainda que com efeitos benéficos na competitividade do setor ferroviário.
80. Não se afigurando possível introduzir tais medidas nos Diretórios de Rede já publicados e em execução em 2021, considerou-se ser de homologar a TUI em vigor no Horário de 2021, que correspondeu à proposta da IP S.A, de atualização da TUI de 2020 pela aplicação da variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) previsto para 2021 no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), no valor de 0,4%, assim como, posteriormente, a homologação das tarifas inscritas no DR 2022, quando a sua fundamentação fosse apresentada pela IP, S.A., o que veio a ocorrer em dezembro de 2021.
81. Neste contexto o CA da AMT, decidiu não só homologar as tarifas inscritas no Diretório de Rede de 2021 como também suspender a determinação referida no parágrafo 81.
82. Deste modo, considerou-se que tais homologações se mantêm consistentes com as disposições legais relevantes, designadamente, tendo em conta a necessidade de evitar flutuações desproporcionadas indesejáveis para os utilizadores e garantir os objetivos base de criação de condições favoráveis à concorrência nos serviços de transporte ferroviário, promover um transporte ferroviário mais competitivo e a criação de um espaço ferroviário europeu único, através da sustentabilidade das empresas.
83. Na sequência deste entendimento as taxas do PMA propostas pela IP, S.A para vigorarem em 2022 foram homologadas pelo CA da AMT. Estas taxas consistiram numa atualização das taxas em vigor no ano de 2021, com fundamento na evolução do IPC para 2022, no valor de 1,1%, previsto pelo Banco de Portugal em setembro de 2020.
84. Para a vigorar em 2024 a IP propôs o aumento do tarifário dos serviços do pacote mínimo de acesso em cerca de 20%, tendo a AMT analisado em 2023 o fundamento e o impacto desse aumento e considerado que um acréscimo de 20% na TUI não teria sustentação, tendo em conta o seguinte:

- O contexto económico, que ainda não se encontrava num cenário de plena normalidade, depois do período pandémico e devido à persistência dos efeitos da guerra na Ucrânia;
 - O desempenho qualitativo da infraestrutura ferroviária é avaliado negativamente pelos seus utilizadores e o serviço tem sido afetado por interdições de diversas naturezas, incluindo obras na via;
 - Não se promove a transferência modal em favor da ferrovia, sobretudo porque a rodovia é beneficiária de mais descontos e incentivos à sua utilização;
 - Não promove a descarbonização da economia e do setor sem a introdução de medidas de carácter mais holístico e de âmbito estratégico e de carácter intermodal.
85. Neste contexto as tarifas da vigorem 2024 não foram homologadas pela AMT em 2023, tendo tal ocorrido no mês de novembro de 2024, após a aprovação de uma atualização de cerca de 20 % para o segmento de passageiros e de 2,9% para o segmento de mercadorias, tendo o governo aprovado a concessão de compensação à IP do diferencial entre a diminuição da atualização 20% para 2,9% através dos mecanismos previstos no Contrato-Programa entre o Estado e a IP.
86. Em 2024 o novo governo autorizou através da Resolução de Conselho de Ministro n.º 107/2024, de 21 de agosto a concessão de um apoio aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias para incentivar a sustentabilidade ambiental e o transporte pela ferrovia.
87. Ainda em 2023 a AMT elaborou o estudo “Tarifação da infraestrutura ferroviária - análise e recomendações”¹⁵, tendo em conta o facto de já terem decorrido mais de cinco anos desde os estudos iniciais para a definição do tarifário dos serviços de transporte ferroviário, realizados no âmbito do pacote mínimo de acesso, e importar, face à luz dos compromissos nacionais e internacionais de descarbonização da economia e do setor dos transportes, refletir sobre o regime legal de tarifação da infraestrutura bem como sobre mecanismos que permitam promover a competitividade do setor ferroviário e do transporte intermodal. O estudo, além de explicitar critérios de formação e atualização de tarifas de utilização da infraestrutura, analisa igualmente impactos sobre possíveis cenários de atualização de tarifas.

¹⁵ <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovia%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/>

88. Na sequência do estudo a AMT, tendo em vista definir e consolidar uma revisão do modelo regulatório da tarifação da infraestrutura ferroviário, iniciou em agosto de 2024 a elaboração de “Estudo de suporte a proposta de Modelo Regulatório e Taxas de Utilização da Infraestrutura do pacote mínimo de acesso no período 2025-2027”.

III.3 Regime de Melhoria do Desempenho

89. No seguimento do processo desenvolvido desde 2016 para a implementação de um Regime de Melhoria de Desempenho (RMD) nos termos do disposto no referido Decreto-Lei n.º 217/2015, a IP, S.A. informou, em outubro de 2019, que, conjuntamente com as empresas de transporte ferroviário, estaria em condições efetuar a reimplementação do RMD, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, incluindo a revisão do processo de monitorização de modo a cumprir os requisitos daquele diploma legal.
90. Essa revisão foi concretizada através de uma nova versão da ferramenta informática de monitorização da circulação, em produção desde o dia 1 de julho de 2019, e com um novo interface e incorporação das causas de atraso constantes no citado Decreto-Lei n.º 217/2015.
91. O RMD visa contribuir para a minimização das perturbações da circulação ferroviária e para a promoção da eficiência dos serviços, proporcionando um desempenho operacional efetivo tendencialmente coincidente com os padrões de desempenho pressupostos na atribuição da capacidade. O RMD é um instrumento regulado com o propósito de minimizar as perturbações à circulação ferroviária por via de mecanismo de incentivos financeiros, na forma de prémios e penalizações.
92. A monitorização dos atrasos é efetuada pelos Centros de Comando Operacional (CCO) da IP, S.A. que registam todos os atrasos com base na lista de pares causa/responsável. A IP, S.A. envia aos operadores até ao 2.º dia útil seguinte ao dia operacional um “Termo de Identificação de Atrasos Diário (TIAD)”, podendo estes contestar a atribuição das responsabilidades. Após a reapreciação da IP, S.A., caso subsistam divergências, os operadores poderão recorrer ao mecanismo de arbitragem (ARMED), que decidirá, no prazo de 10 dias úteis, confirmando ou determinando a alteração do TIAD pela IP, S.A.
- O RMD prevê a publicação de relatórios mensais com informação relativa à circulação com atraso e respetiva contabilização financeira, relatórios trimestrais contendo análises de maior detalhe sobre as causas de atraso e um relatório anual contendo a

valorização final, o balanço do Fundo do RMD e recomendações sobre a melhoria de desempenho.

- A aplicação do RMD é efetuada de forma gradual entre 2020 e 2023, por via da aplicação dos seguintes fatores multiplicativos aos valores finais a faturar:
 - 2020 – 0%
 - 2021 – 33%
 - 2022 – 66%
 - 2023 em diante – 100%
93. Assim, o RMD entrou em vigor em 2020, sem aplicação das valorizações financeiras, conforme previsto.
94. Desde 2020, a IP, S.A. tem vindo a produzir os relatórios periódicos mensais e trimestrais previstos no RMD, reportando a pontualidade dos comboios, os minutos dos atrasos de comboios de cada empresa, as respetivas causas e os resultados financeiros associados aos incentivos resultantes do incumprimento ou superação dos objetivos.
95. O órgão de acompanhamento e desenvolvimento do RMD (CORMED - Comité do RMD) iniciou as suas atividades em 2020, tendo, a partir dessa data, sido realizadas reuniões duas reuniões anuais com uma participação alargada de todos os operadores ferroviários.
96. O mecanismo de resolução rápida de conflitos (ARMED) continua por implementar, tendo a IP, S.A. diligenciado no sentido do IMT, I.P. poder participar como entidade independente no processo de arbitragem, isto sem prejuízo da possibilidade de as empresas poderem apresentar recurso junto da AMT nos termos do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, o que aquela entidade declinou.
97. Relativamente ao desempenho em termos de pontualidade em 2020, verificou-se que as empresas CP, Medway e Takargo superaram os objetivos de pontualidade dos comboios, com particular relevância para a CP, enquanto a Fertagus e a IP, S.A. apresentaram desempenhos inferiores aos objetivos, com particular relevância para a IP, S.A. Os resultados alcançados não tiveram efeito prático em termos do pagamento de prémios ou penalidades, uma vez que, conforme referido anteriormente, o ano de 2020 corresponde ao ano zero do regime de melhoria de desempenho a que corresponde um fator multiplicativo nulo na aplicação do modelo.

98. Apesar do ano de 2020 ter sido particularmente atípico em termos de exploração ferroviária, pelo motivo do surto pandémico de covid-19, podendo ter enviesado o resultado do desempenho de algumas empresas, foi possível constatar que a calibração do sistema não gerava resultados excessivos, de sinal positivo ou negativo, que representem um benefício ou um encargo extraordinário para as empresas.
99. Com a normalização da situação sanitária e a consequente reposição da procura dos serviços de transporte ferroviário, foi possível verificar o ajustamento dos parâmetros do RMD, bem como solucionar algumas questões informáticas remanescentes que subsistam, tendo sempre em vista a promoção e consolidação dos adequados incentivos à melhoria do desempenho de todas as empresas, não se considerando vantajoso que, desde logo, se promovessem alterações significativas no modelo.
100. Nos anos de 2021 a 2023 o sistema consolidou-se com a realização das reuniões do CORMED programadas e a produção dos relatórios trimestrais, semestrais e anuais, sendo que ainda num contexto de pandemia se consensualizou que para os cálculos dos objetivos de pontualidade, não deveriam ser considerados os anos de 2020 e 2021, em razão das condições do tráfego ferroviário terem sido severamente afetadas pela pandemia covid-19.
101. Apuraram-se, contudo, as penalizações e bonificações em função do cumprimento dos objetivos de pontualidade com referência melhor dos anos de 2018, 2019 e 2022, sendo que em:
- 2021 – A CP, Medway e Takargo excederam os objetivos de desempenho., tendo direito a uma compensação financeira. A Fertagus teve um incumprimento residual e a IP teve um claro incumprimento.
 - 2022 – Neste ano as empresas CP, Medway, Fertagus, IP pioram o desempenho relativamente a 2021, sendo a exceção a TAKARGO que teve um marginal desempenho superior ao objetivo e uma pequena compensação financeira.
 - 2023 – Neste ano verificou-se um agravamento muito significativo das penalizações atribuídas maioritariamente à CP e IP, com respetivamente 532 193,24 € e 331426,99€. A Fertagus e a Takargo tiveram penalidades marginais, respetivamente de 975,40€ e 373,96€ e a Medway teve um bónus marginal de 1058,63 €
102. Relativamente ao período homólogo de 2022 verificaram-se em 2023 e, em termos de pontualidade medida em % e em minutos de atraso, os seguintes valores:

- CP Lisboa –Pontualidade 91% (-3 p.p); 59 919 min atraso (+16%)
- CP Porto – Pontualidade 89% (-1 p.p) ; 22 522 min atraso (- 13%)
- CP Longo Curso – Pontualidade 56 % (+6 p.p) ; 101 205 min atraso (- 7%)
- CP Regional – Pontualidade 68 % (- 4 p.p) ; 187 918 min atraso (+ 34%)
- Fertagus – Pontualidade 97 % (- 0,2 p.p) ; 187 918 min atraso (+ 17 %)
- Medway - Pontualidade 80 % (- 1 p.p) ; 46 208 min atraso (- 32 %)
- Takargo - Pontualidade 80 % (- 1 p.p) ; 27 007 min atraso (+ 17 %)

103. Considera-se que este é um processo contínuo de aprofundamento da análise e discussão entre todos os atores, dos motivos para as causas dos atrasos e sobre as medidas, ações e compromissos que cada empresa poderá assumir, sendo certo que os próximos anos continuarão a ser muito exigentes em termos de cumprimento de horários, tendo presente a concentração, simultaneidade e dimensão das intervenções previstas nos planos de investimento na RFN.
104. Considera-se ainda como muito importante para a plena implementação do RMD, colocar em funcionamento, o mais rapidamente possível, o mecanismo de resolução rápida de litígios (ARMED), sem prejuízo de que se tenham registado em sede de CORMED significativos avanços na conciliação para eliminação de causas de divergências de atribuição de atrasos entre a IP e um operador ferroviário, sendo já residual os atrasos cuja atribuição de responsabilidade é objeto de conflito.

III.4 Consulta aos utilizadores dos serviços ferroviários

4ª Consulta aos utilizadores dos serviços ferroviários¹⁶

105. A AMT realizou, no segundo trimestre de 2023¹⁷, uma consulta junto dos representantes dos utilizadores de serviços ferroviários de passageiros, dos utilizadores e potenciais utilizadores dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias e dos utilizadores da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço ferroviário.

106. Esta quarta consulta inscreve-se no âmbito das funções legalmente cometidas à AMT por via dos seus Estatutos e do disposto no Decreto-Lei n.º 217/2015, destacando-se as seguintes conclusões:

- **Representantes dos utilizadores de serviços ferroviários de transporte de passageiros**
 - Relativamente aos serviços ferroviários de transporte de passageiros, constata-se alguma insatisfação com os serviços urbanos e suburbanos. Com efeito, 83% das entidades respondentes que representam os passageiros qualificam estes serviços como insatisfatórios ou muito insatisfatórios.
 - Neste sentido, observa-se que os maiores níveis de insatisfação são no eixo Coimbra-Figueira da Foz, na linha de Guimarães, na linha do Marco e na Linha de Sintra.
 - No âmbito dos serviços ferroviários de longo curso, regionais e internacionais de transporte de passageiros, a maioria dos respondentes considera-se satisfeito (44%) ou muito satisfeito (10%) com a qualidade global dos serviços ferroviários de transporte de passageiros de longo curso, regionais e internacional, e 72% considera que a mesma se tem mantido sem evoluções nos últimos dois anos.
 - Para tornar os serviços ferroviários mais atrativos os respondentes identificam a necessidade de introduzir melhorias em questões relacionadas com (i) as acessibilidades e assistência a passageiros com mobilidade reduzida, quer nos

¹⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/modo-ferrovi%C3%A1rio-e-outros-sistemas-guiados/>

¹⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/4100/comunicacao-social_consulta-ferrovi%C3%A1ria-2023.pdf

serviços de longo curso quer nos serviços urbanos (ii) com as estações de passageiros e (iii) com as infraestruturas de apoio, nos serviços de longo curso.

- Nos serviços urbanos, são ainda apontadas as questões relacionadas com o tratamento de situações de atraso ou perturbações nos serviços.

- **Empresas utilizadoras e potenciais utilizadoras de serviços ferroviários de transporte de mercadorias e às associações que as representam**

- No que se refere às empresas utilizadoras de serviços ferroviários de transporte de mercadorias, para cerca de 31% dos respondentes a qualidade global do serviço ferroviário de mercadorias nos últimos dois anos melhorou. Por outro lado, 54% respondentes considera que se manteve e 15% indica que piorou.
- No questionário enviado às associações representantes de utilizadores e potenciais utilizadores de serviços ferroviários de transporte de mercadorias, quanto ao grau de satisfação global com o serviço de transporte ferroviário de mercadorias, constata-se que 62% das associações de empresas encontram-se satisfeitas. Quanto à evolução da qualidade do serviço ferroviário de 2 mercadorias, 86% das associações respondentes consideram que a situação se tem mantido nos últimos dois anos, porém 14% considera que está pior.
- O parâmetro “cobertura geográfica” (distância da origem ou destino à rede ferroviária) foi considerado, tanto pelas empresas utilizadoras como pelas associações de empresas, como o mais prioritário melhorar, por forma a tornar o transporte ferroviário de mercadorias mais atrativo.

- **Utilizadores da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço ferroviário**

- O questionário relativo à utilização da infraestrutura ferroviária foi dirigido a todas as empresas detentoras de licença e certificado de segurança válidos para realizar o transporte ferroviário nacional e com atividade no mercado nacional.
- Das quatro empresas respondentes, três (75%) consideraram que o estado da infraestrutura ferroviária nacional era insatisfatório e uma das empresas considerou satisfatório. Para 75% das empresas a qualidade piorou ao longo dos últimos dois

anos, e apenas uma das empresas considera que o estado da infraestrutura se manteve.

- Relativamente às instalações de serviço disponibilizadas, as empresas respondentes tiveram uma apreciação idêntica à avaliação dada à infraestrutura, com 75% das empresas a considerem-se insatisfeitas com as instalações de serviço e apenas uma empresa satisfeita. Adicionalmente, constatou-se que a maioria das empresas ferroviárias (75%) consideram que, nos últimos dois anos, não existiu evolução da qualidade global das instalações de serviço.

- **Reclamações**

- Quanto à utilização do livro de reclamações relativamente aos serviços ferroviários de transporte de passageiros, verificou-se que, na maioria, os respondentes já apresentaram reclamações, mas afirmaram que a resposta é tardia e que não verificaram melhorias na sequência das mesmas.
- As entidades respondentes identificaram os principais motivos relativos aos quais foram apresentadas mais reclamações associadas ao transporte ferroviário de passageiros: i) atrasos e perturbações, ii) estações (não funcionamento de alguns equipamentos; falta de limpeza/higiene, estado de conservação e segurança; etc.), iii) Informação aos utilizadores, iv) mobilidade reduzida e v) viagens (reduzida cobertura horária ao fim de semana e durante o período noturno; falta de conforto).
- As reclamações registadas e tratadas pela AMT, enquanto entidade competente para o efeito, provêm dos livros de reclamações físico e eletrónico (LRE), dos diversos operadores e prestadores de serviços do setor da mobilidade e dos transportes, bem como das reclamações apresentadas diretamente à AMT, sendo que durante o ano de 2022 foram recebidas 4.353 reclamações relativas aos operadores de transporte ferroviário de passageiros, das quais cerca de 50% resultam do LRE.
- Os principais motivos das reclamações recebidas pela AMT referem-se ao: (i) cumprimento defeituoso ou incumprimento do horário de transporte (35%), (ii)

preços, pagamentos e bilheteiras (30%), e (iii) insatisfação com a qualidade de atendimento (14%). O conjunto destes três motivos representa 79% das reclamações totais neste subsector do transporte ferroviário de passageiros.

- Em geral, verifica-se que os resultados obtidos nesta quarta consulta são manifestamente piores do que os das consultas anteriores. No caso do transporte de passageiros, os maiores níveis de insatisfação prendem-se com atrasos e perturbações e acessibilidade e assistência a utilizadores com deficiência e/ou mobilidade reduzida. Já no caso do transporte de mercadorias, é sobretudo a cobertura territorial que mais preocupa as empresas utilizadoras dos serviços ferroviários e respetivas associações. Por último, no caso da avaliação da infraestrutura, a tarifação surge como a temática que gera maior insatisfação, mas quando se analisa em detalhe verifica-se que essa insatisfação se relaciona em grande parte com o facto das tarifas se manterem, apesar do nível de serviço se ter degradado.

As questões relacionadas com perturbações, atrasos e degradação dos níveis de serviço resultam na sua maioria das obras em curso numa grande parte dos eixos ferroviários. Por outro lado, embora o período de análise da consulta seja os anos de 2021 e 2022, é provável que os respondentes, sobretudo em relação ao transporte de passageiros, possam ter sido influenciados pelas perturbações associadas a greves que ocorreram durante o primeiro semestre de 2023, em período coincidente com o período de resposta ao questionário.

É expectável que os elevados investimentos na ferrovia, em curso e previstos no curto/médio prazo, quer na infraestrutura, quer em material circulante, venham melhorar substancialmente as condições de operação e circulação, com reflexos futuros nos níveis de satisfação dos utilizadores.

A AMT, na prossecução das suas atribuições, continuará a promover ações tendentes a assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados, bem como a promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade

III.5 Promoção e defesa da concorrência

107. Relativamente à operação ferroviária a AMT, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e por solicitação da Autoridade da Concorrência, emitiu um parecer relativo à operação de concentração que consistiu na aquisição pela Captrain Holding, uma subsidiária integralmente detida pela empresa pública francesa Société National des Chemins de Fer - SNCF, do controlo exclusivo da Takargo - Transporte de Mercadorias, S.A., e, indiretamente, do controlo exclusivo da Ibercarga Rail S.A. O Parecer da AMT foi de não oposição à operação notificada.
108. O Conselho da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, deliberou em 20 de abril de 2022 adotar uma decisão de não oposição à operação de concentração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a mesma não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial do mesmo.
109. Em 2023 não foram solicitados pela AdC à AMT pareceres no âmbito do transporte ferroviário.

III.6 Cooperação entre entidades reguladoras

III.6.1 - Rede Europeia de Reguladores Ferroviários (ENRRB)

110. No âmbito da cooperação entre entidades reguladoras, com a Diretiva 2012/34/UE, que estabelece um espaço ferroviário único na UE, foi criada uma rede europeia de entidades reguladoras do setor ferroviário (*ENRRB - European Network of Rail Regulatory Bodies*), que se reúne a intervalos regulares, sendo que a primeira reunião desta rede, que funciona sob a égide do *SERAC - Single European Railway Area Committee*, teve lugar a 13 e 14 de março de 2013, em Bruxelas.
- O ENRRB tem por missão facilitar a cooperação ativa e troca de informações entre as autoridades reguladoras nacionais da UE, sendo liderado pela CE, através da Direção-Geral de Mobilidade e Transportes (DG MOVE).

- A sua atividade visa essencialmente apoiar a CE na preparação de Atos Delegados, a coordenação com os Estados-Membros e respetiva troca de experiências, e ainda o fornecimento de conhecimentos especializados à CE na preparação de medidas de execução, ou seja, antes da CE apresentar estes projetos de medidas a aprovação de um comité específico.

111. A AMT, na qualidade de regulador económico independente para o Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, é a autoridade representante de Portugal no ENRRB.

112. Neste contexto, a AMT tem participado regularmente nas reuniões do ENRRB, desde o início da sua atividade em 2015, sendo que em 2023 foi realizada a reunião:

- **24 th meeting of the European Network of Rail Regulatory Bodies Brussels, 23 November 2023, via videoconference,**

onde foram abordados os seguintes temas:

➤ **Desenvolvimentos Recentes nos Estados-Membros:**

- **Eslovénia:** Nomeação de novo diretor para o órgão regulador (AKOS).
- **Polónia:** Implementação do Artigo 49 da Diretiva 2012/34/UE, negociações sobre tarifas de acesso à infraestrutura, aumento no interesse em licenças de empresas ferroviárias, decisão sobre tarifas de acesso a estações de passageiros.
- **Lituânia:** Mudanças na estrutura organizacional da entidade reguladora , desafios no mercado de transporte ferroviário devido à guerra na Ucrânia, decisões sobre reclamações de empresas ferroviárias, auditoria em andamento sobre a separação contabilista do gestor de infraestrutura.
- **Alemanha:** Implementação de mudanças nas regras do diretório de rede para cumprir o Anexo VII da Diretiva 2012/34. Criação de uma "grande câmara de decisão" para substituir decretos ministeriais por decisões do próprio órgão regulador no domínio de questões relacionadas à independência na energia .
- **Grécia:** Foco em segurança e direitos dos passageiros após o acidente em Tempe e o impacto da tempestade Daniel, pendências na implementação da decisão sobre o aumento das tarifas de acesso à infraestrutura, necessidade de reforço do órgão regulador.

- **Espanha:** Aumento de pedidos de testes de equilíbrio económico devido à entrada de novos operadores em linhas de alta velocidade, desafios na aplicação do Regulamento 2018/1795.
 - **Finlândia:** Conclusão do caso sobre a subcontratação pelo gestor de do controle de tráfego de estacionamento de material circulante ferroviária om validação da decisão do regulador, investigação em andamento sobre a separação contabilística da empresa ferroviária incumbente.
 - **Áustria:** Reclamação de uma empresa ferroviária sobre a alocação de espaço para bilheteria, decisões judiciais sobre o direito de acesso a estações de passageiros e a competência do órgão regulador.
 - **Suécia:** Decisão sobre o tratamento do horário de 2023 pelo gestor de infraestrutura, reclamação da SJ AB sobre o processo de revisão do horário anual, revisão do modelo de tarifação para corrente de tração.
 - **Itália:** Revisão dos critérios para fixação de tarifas de acesso e utilização da infraestrutura ferroviária, requisitos para os diários de rede, decisão sobre o teste de equilíbrio económico de um contrato de serviço público, verificação da implementação de medidas regulatórias pelo gestor de infraestrutura, verificação do acesso a instalações de serviço e serviços ferroviários.
 - **Croácia:** Disputa regulatória entre uma empresa ferroviária e o gestor de infraestrutura sobre serviços e tarifas, decisão a favor da introdução de um sistema de indicadores de qualidade e um sistema especial de resolução de litígios, reuniões mensais entre o gestor de infraestrutura e as partes interessadas para coordenar as atividades devido ao grande número de obras que impactam a organização do tráfego.
 - **Noruega:** Desenvolvimento de um método para avaliar a conformidade de contratos de serviço público adjudicados diretamente, tratamento de reclamações sobre tarifas e esquema de tarifação, recebimento de notificações de novos serviços de acesso aberto, desafios com recursos limitados.
- **Discussão sobre a proposta de capacidade – Implementação da proposta e papel do ENRRB:**
- A BNetzA expressou preocupações sobre o poder da ENIM (Entidade Europeia de Gestão da Infraestrutura) de tomar decisões vinculativas para os Estados-Membros e órgãos

reguladores, e a falta de supervisão sobre essas decisões. A Comissão esclareceu que a ENIM só pode emitir diretrizes não vinculativas e que a decisão final cabe aos gestores de infraestrutura nacionais, com supervisão dos órgãos reguladores nacionais.

- A BNetzA e a ART França discordaram que a ENRRB pudesse emitir pareceres sobre casos nacionais pendentes em tribunais nacionais, o que poderia levar a inconsistências e incerteza jurídica. A Comissão concordou que não deveria haver um parecer sistemático da ENRRB sobre casos nacionais e que a ENRRB não deveria se tornar um órgão de recurso.
- A BNetzA e a ART França expressaram reservas sobre o papel insuficiente dado aos órgãos reguladores e à ENRRB, especialmente no que diz respeito ao controle das atividades da ENIM e dos gestores de infraestrutura. Eles consideraram que os quadros da UE deveriam estar sujeitos a consulta prévia da ENRRB.
- A ART França também considerou que o desempenho dos gestores de infraestrutura deveria ser colocado sob o controle e supervisão da ENRRB e dos órgãos reguladores nacionais.
- A CNMC concordou com os comentários anteriores e argumentou que a ENRRB deveria ter um papel mais importante na emissão de pareceres sobre os documentos da ENIM.
- A ART Itália explicou que a proposta tem o potencial de perturbar os poderes reguladores ex-ante do órgão regulador italiano, com efeitos mais amplos sobre todos os serviços públicos regulados pela ART.
- A Transportstyrelsen sugeriu a necessidade de clarificar e harmonizar as regras relativas aos acordos-quadro, para que não se tornem obstáculos ao tráfego transfronteiriço, especialmente para o transporte de mercadorias.
- A Transportstyrelsen também indicou a necessidade de clarificar a redação de alguns artigos, caso contrário, será difícil para os órgãos reguladores realizarem investigações e tomarem decisões.
- A Transportstyrelsen levantou uma questão sobre a integração das instalações de serviço no processo de alocação de capacidade.
- O Service de Régulation du Transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National propôs incluir no regulamento a competência da ENRRB para emitir

pareceres e avaliar os principais acordos do SERA, o progresso no tráfego (Green Deal) e o estado de harmonização dos regulamentos.

- A AMT Portugal considerou ser de rever o texto da proposta para evitar interpretações divergentes e litígios entre empresas ferroviárias e gestores de infraestrutura e considerou ser de salvaguardar melhor as atribuições e competências dos reguladores nacionais, no contexto de uma proposta de se basear na maior intervenção conjunta de vários atores a nível europeu.
- A Comissão forneceu atualizações sobre o estado de progresso da discussão legislativa, que na época estava na fase inicial de discussão no Parlamento Europeu e no Conselho.
- **Tarifas de acesso à infraestrutura (TACs):**
 - A Comissão resumiu a atividade sobre as Guidelines sobre TACs e manifestou o desejo de discutir o tópico na reunião da ENRRB, com o objetivo de finalizar o trabalho da Comissão sobre estas guidelines.
 - Apresentações da BNetzA, CNMC, ART-FR e UTK sobre os quadros regulatórios e mecanismos de TACs em seus respectivos países, incluindo metodologias de cálculo, segmentação de mercado, descontos e sobretaxas, e desafios na implementação.
 - Discussões sobre a aplicação da metodologia Ramsey-Boiteux, a definição de segmentos de mercado, a avaliação da capacidade do mercado de suportar as taxas e a necessidade de harmonização das regras e metodologias em toda a UE.
- **Outros assuntos:**
 - A Comissão forneceu atualizações sobre o andamento dos estudos em curso sobre o impacto da Covid, os preços para os clientes finais e o impacto das obras na infraestrutura.

III.6.2 - Independent Regulators' Group - Rail (IRG-Rail)

113. A AMT aderiu no dia 27 de abril de 2016, ao Independent Regulators' Group - Rail (IRG-Rail). O IRG-Rail é um grupo que abrange atualmente reguladores ferroviários de 31 países europeus, incluindo países que não pertencem à UE (Macedónia do Norte, Noruega, Kosovo, Sérvia, Suíça e Reino Unido), congregando instituições com diversos âmbitos de atuação e cujo perímetro abarca diversos estatutos, desde efetivos reguladores económicos independentes que abrangem a ferrovia (como a AMT), a autoridades para a concorrência

e mercados (ex: Espanha, Estónia e Países Baixos) e ainda agências estatais (ex: Bulgária, Finlândia, Hungria, Letónia, Polónia, Sérvia e Suécia)¹⁸.

114. Tem como principal objetivo facilitar a criação de um mercado único ferroviário na Europa, assente nos vetores da competitividade, eficiência e sustentabilidade e a tua como uma plataforma de cooperação, partilha de conhecimento e de boas práticas entre os seus membros.
115. O seu enfoque incide, principalmente, sobre quatro áreas de trabalho: (1) acesso à utilização da infraestrutura; (2) sistema de taxação de utilização da infraestrutura; (3) propostas legislativas em desenvolvimento; e (4) acompanhamento e monitorização do mercado ferroviário.
116. Relativamente à atividade desenvolvida pela AMT neste grupo, destaca-se que a AMT participou em 22 (vinte e duas) reuniões do IRG-Rail, tanto ao nível do Grupo de Trabalho de Monitorização do Mercado quanto ao nível do Grupo Informal sobre Intermodalidade, assumindo em ambos as funções de co-chair.
117. Também participou nos grupos de trabalho sobre propostas legislativas emergentes, instalações de serviço e sobre tarifação da infraestrutura, tendo participado na elaboração de posições comuns dos reguladores quanto a iniciativas legislativas da Comissão Europeia.
118. Esta atividade é crucial para o exercício das competências de regulação e supervisão da AMT, já que o IRG-Rail se estabelece como uma plataforma essencial de cooperação, troca de informações e partilha de boas práticas. Através desta participação, a AMT enfrenta os desafios regulamentares atuais e futuros no setor ferroviário e promove uma aplicação consistente e harmonizada do quadro regulamentar europeu, focando-se em áreas chave como o acesso e a utilização da infraestrutura, o sistema de tarifação de utilização da infraestrutura, propostas legislativas em desenvolvimento e finalmente o acompanhamento e monitorização do mercado ferroviário.

¹⁸ De acordo com o Memorando de Entendimento que rege o funcionamento do IRG-Rail, a admissão a este grupo requiere que o organismo regule o mercado ferroviário num território europeu que tenha o mercado ferroviário liberalizado ou que esteja a trabalhar nesse sentido, sendo no caso de serem membros da UE nos termos do artigo 55.º da Diretiva 2021/34/UE, e serem independentes do Governo, de empresas ferroviárias e dos gestores de infraestrutura.

III.6.3 - Fórum do Corredor Atlântico da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)

119. Constitui um dos objetivos estratégicos da AMT assegurar a participação ativa na definição de políticas públicas europeias, designadamente em matéria de regulação do acesso a infraestruturas essenciais e de supervisão à implementação de metas dirigidas à descarbonização dos transportes, políticas estas de relevante impacto regulatório e que devem ser claras, objetivas, equitativas e justas. Foi realizada uma reunião entre os stakeholders públicos e privados de Portugal, Espanha e França, onde foram abordados assuntos como a revisão do regulamento das redes transeuropeias e a nova legislação relativa à gestão da capacidade infraestrutura ferroviária.

III.7 Outras ações concretizadas pela AMT no contexto do desenvolvimento do Ecossistema Ferroviário

120. Para além das ações específicas reportadas nas seções anteriores, a AMT, no quadro da sua intervenção regulatória no Ecossistema Ferroviário, concretizou outras atividades com impacto no desenvolvimento deste ecossistema sendo que no ano de 2023 se destacam as seguintes:

- Elaboração do Relatório de Monitorização da execução dos investimentos e do estado de conservação da infraestrutura ferroviária.
- Análise das compensações propostas pela Infraestruturas de Portugal (IP) aos operadores ferroviários decorrentes da intervenção na Linha da Beira Alta.
- Pedidos de informação às entidades públicas e privadas do setor ferroviário para integração no Observatório, com dados de monitorização ao nível operacional, financeiro, RH, entre outros.
- Elaboração do “Relatório sobre desenvolvimento do mercado ferroviário nacional no âmbito do espaço ferroviário único da União Europeia 2020-2022”.
- Aprovação de um projeto de regulamento com as regras subjacentes à validação anual dos Diretórios de Rede este procedimento, para ser sujeito a consulta pública. O documento reflete uma visão abrangente e detalhada das necessidades e expectativas

do mercado, bem como a adaptação às dinâmicas externas que influenciam o setor ferroviário.

- Emissão de parecer sobre a realização do teste de equilíbrio económico sobre o pedido da B-Rail de acesso ao mercado doméstico de transporte ferroviário de passageiros em 2029, seguindo a metodologia estabelecida pela legislação europeia e pelo Regulamento AMT n.º 910/2019, de 28 de novembro. As regras europeias e nacionais pretendem estimular o investimento em novos serviços e aumentar a atratividade do transporte público de passageiros, promovendo a transferência modal e contribuindo para a descarbonização da economia.

A avaliação da AMT, de não limitação do acesso à infraestrutura em 2029, teve em conta este enquadramento como a conformidade com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e a Estratégia Para a Mobilidade Sustentável e Inteligente da União Europeia

IV. LICENÇAS E CERTIFICADOS DE SEGURANÇA EMITIDOS

121. Desde a criação da AMT, em 2015 e até ao final de 2023, só foi licenciada em Portugal uma nova empresa para a realização de serviços de transporte ferroviário, que é a B-Rail que obteve a licença n.º PT 0120210001 em 02.06.2021 para realizar serviços de transporte ferroviário de passageiros.
122. A empresa COMSA Rail, que detinha Licença válida para a exploração de serviços ferroviários de mercadorias na UE e Certificado de Segurança “Parte B” válido para realizar serviços de transporte de mercadorias em linhas ferroviárias nacionais, foi adquirida pela empresa SNCF Group passando a designar-se como Captrain España S.A.
123. A Captrain España S.A.- Sucursal em Portugal, detinha o Certificado de Segurança “Parte B” n.º PT 12 2020 0003, emitido em 28.10.2018 e válido até 10.08.2023, que lhe permitia realizar comboios de mercadorias, incluindo matérias perigosas, nos itinerários:
 - Linha do Norte: Lisboa Santa Apolónia-Pampilhosa;
 - Linha da Beira Alta: Pampilhosa-Vilar Formoso.
124. Em março de 2022 a empresa Takargo foi vendida e integrada na rede Captrain, um player em transporte ferroviário e de logística na Europa, pertencente à Rail Logistics Europe, a

divisão do grupo estatal francês SNCF dedicada à logística e transporte ferroviário de mercadorias.

125. Tendo em conta as licenças e os certificados de segurança válidos anteriormente referidos, as empresas que no final de 2023 estavam autorizadas a realizar transporte ferroviário na rede ferroviária nacional eram:

- Transporte de passageiros:
 - CP - Comboios de Portugal E.P.E.
 - Fertagus, Travessia do Tejo, Transportes S.A.
- Transporte de mercadorias:
 - Medway, Operador Ferroviário e Logístico de Mercadorias S.A
 - Captrain Portugal S.A

V. REGULAMENTOS DE EXECUÇÃO APROVADOS OU ALTERADOS

126. **Regulamento de Execução (UE) 2023/1693 da Comissão, de 10 de agosto de 2023:**

Este regulamento altera o Regulamento de Execução (UE) 2019/773, que trata da especificação técnica de interoperabilidade para o subsistema de exploração e gestão de tráfego do sistema ferroviário da União Europeia. As alterações visam aprimorar a segurança e a eficiência do tráfego ferroviário, adaptando-se aos avanços tecnológicos e às novas necessidades do setor.

127. **Regulamento de Execução (UE) 2023/1695 da Comissão, de 10 de agosto de 2023:** O

Regulamento estabelece a Especificação Técnica de Interoperabilidade (ETI) para os subsistemas de controlo-comando e sinalização do sistema ferroviário da União Europeia. Este regulamento revoga o anterior Regulamento (UE) 2016/919, atualizando e consolidando as regras técnicas para garantir a interoperabilidade e a segurança destes subsistemas cruciais.

128. Ainda em 2023 foi publicada a “**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária e à gestão do tráfego ferroviário (COM(2023) 443 final)**”

Esta proposta visa melhorar o quadro existente de atribuição de capacidade ferroviária e introduzir novas regras e procedimentos para a gestão da capacidade da infraestrutura

ferroviária e a gestão do tráfego ferroviário para serviços ferroviários nacionais e internacionais. Isto inclui a gestão de crises e a gestão do desempenho. Tem um importante aspeto de adequação regulamentar, uma vez que pretende simplificar e atualizar as regras para melhor servir as necessidades dos diferentes segmentos do mercado ferroviário, em particular o transporte de mercadorias transfronteiriço.

As discussões sobre esta proposta continuaram em 2024 sendo que até à presente data o Regulamento ainda não foi publicado.

De assinalar que o IRG-Rail e em particular a AMT manifestaram a sua posição de reserva quanto à introdução de novas regras disruptivas e complexas e a necessidade de salvaguardar a independência e a atuação dos reguladores.

129. Outro importante documento que se encontra em fase de elaboração e ainda não publicado são as “ **Comission Guidelines on Track Access Charges**”. A Comissão Europeia em 2023 recolheu variados feedbacks sobre a proposta e o seu impacto, sendo que há a previsão de que estas guidelines sejam publicadas até o final de 2024.

VI. RECOMENDAÇÕES

130. Relativamente às recomendações constantes dos diversos atos regulatórios concretizados pela AMT referem-se os seguintes:

- **Recomendações do estudo “Tarifação da infraestrutura ferroviária - análise e recomendações”.**

➤ **Equilíbrio de contas e desempenho do gestor da infraestrutura**

- Rever o contrato-programa celebrado entre a IP e o Estado, no sentido de o mesmo refletir a realidade da exploração, designadamente em matéria de compensações financeiras;

- Rever os indicadores e as metas de desempenho relacionados com a qualidade, eficácia e eficiência da gestão da capacidade da rede, tendo em conta o plano de Investimentos e os atrasos na sua execução e com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, a proteção do ambiente, a segurança, a produtividade e a eficiência económica;

Proceder ao cálculo da tarifação da infraestrutura por relação com a qualidade dos serviços prestados, prestados deficientemente ou não prestados, mesmo que temporariamente, bem como da infraestrutura.

➤ **Supervisão do mercado**

Revisão do Diretório de Rede no sentido de:

- *Contemplar um período regulatório mínimo de três anos para efeitos de atualização tarifária anual;*
- *Efetuar a atualização tarifária modulada por um referencial de desempenho fundado na disponibilidade e, ou, fiabilidade da rede ferroviária nacional, que incentive a eficiência do gestor da infraestrutura;*
- *Prever a capacidade mínima garantida para o transporte de mercadorias na atribuição e gestão dos canais horários;*
- *Conferir maior flexibilidade na programação dos serviços de transporte, cuja falta constitui uma desvantagem significativa em comparação com outros modos de transporte, nomeadamente o rodoviário.*

➤ **Incentivos à transferência modal**

- *Implementar mecanismos de incentivo à utilização e sustentabilidade do transporte ferroviário semelhantes aos que têm vindo a ser autorizados pela Comissão Europeia para outros Estados-Membros;*
- *Privilegiar incentivos dirigidos aos clientes da ferrovia (passageiros e mercadorias), assentes no apoio ao tarifário, que proporcione tarifas de tal forma atrativas, que induza a transferência de outros modos de transporte;*
- *Atribuir apoios com base nas metodologias da Comissão Europeia, tendo em conta a necessidade de equilibrar os incentivos atribuídos aos modos rodoviário e ferroviário, privilegiando o transporte intermodal.*

➤ **Políticas públicas**

- *Adotar planos de mobilidade sustentável, por revisão de planos setoriais e de ordenamento do território, numa cadeia coerente e eficiente, tendo em conta o abastecimento de longa distância, a logística urbana, as infraestruturas portuárias, as plataformas logísticas, transporte rodoviário e ferroviário, e as plataformas eletrónicas agregadoras;*
- *Estabelecer metas específicas para a quota do transporte intermodal e considerá-las nos planos nacionais de transportes, nos planos nacionais em matéria de energia e clima e nos planos setoriais e associar tais metas ao financiamento necessário à sua implementação;*

- No planeamento de infraestruturas e serviços de transportes implementar um sistema de indicadores de avaliação do impacto, quanto à respetiva sustentabilidade ambiental, social, energética, digital, territorial, económica, financeira, e do ponto de vista dos diferentes interesses societários, como seja, os investidores; os profissionais, empreendedores e utilizadores/consumidores; e, contribuintes.

➤ **Internalização das externalidades e tarifação de custos ambientais**

- Rever o regime existente sobre taxas de carbono e fiscal sobre combustíveis fósseis, de forma a tornar equitativo o tratamento do setor ferroviário face ao setor rodoviário. Ter em conta a (in)existência de alternativas viáveis e exequíveis por via ferroviária para que se pudesse ponderar aplicar uma tal taxa ao transporte rodoviário de mercadorias;

- Adotar, por via legislativa, a metodologia utilizada pela Comissão Europeia de forma a demonstrar os custos específicos da infraestrutura de transporte concorrentes não cobertos que o transporte ferroviário permite evitar, e assegurar que o regime é aplicável às empresas em condições não discriminatórias;

- Redução progressiva de isenções de tarifação ambiental ao transporte rodoviário em infraestruturas rodoviárias.

➤ **Melhoria da capacidade de rede**

- Investir na renovação e reforço de ligações existentes e na construção de novas ligações ferroviárias, nacionais e internacionais;

- Aplicar incentivos à utilização da rede e não apenas por via da capacidade, mas também beneficiando os operadores e as mercadorias que recorram mais, em função da distância, ao transporte ferroviário;

- Introduzir a avaliação do potencial de transferência modal dos projetos financiados realizando análises de custo-benefício face aos objetivos de coesão ambiental, económica, social e territorial e tendo em conta metas relativas à transferência quota modal ao longo dos corredores da rede principal;

- Avaliar as necessidades de infraestruturas de terminais tendo especialmente em conta os aspetos transfronteiriços e os corredores da Rede Principal.

- Promover informações eletrónicas sobre aspetos como a localização dos terminais e os respetivos serviços, bem como sobre a sua capacidade em tempo real.

➤ **Digitalização**

- *Apostar no projeto da Janela Única Logística, designadamente com a introdução de uma nova visão organizacional de funcionamento mais abrangente e vinculativa, com o objetivo de potenciar a intermodalidade e a utilização de transportes com maior sustentabilidade ambiental, incentivando a utilização da rede ferroviária nacional;*
- *Utilizar a JUL como mecanismo de quantificação das externalidades ambientais (positivas e negativas) de todos os modos de transporte;*
- *Melhorar a recolha de dados nacionais sobre o transporte intermodal de mercadorias, em colaboração com o Eurostat e os serviços nacionais de estatística;*
- *Incentivar a digitalização de fluxos de informação e a definição de especificações técnicas interoperáveis comuns;*
- *Partilhar de forma eficiente informações pelos operadores logísticos ao longo da cadeia logística, evitando atrasos devido a capacidade insuficiente dos terminais ou à indisponibilidade de serviços de transbordo;*
- *Estabelecer metas relativas à transferência da quota modal ao longo dos corredores da rede principal (Rede Transeuropeia);*
- *Internalização dos indicadores constantes da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à contabilização das emissões de gases com efeito de estufa dos serviços de transporte*

➤ **Atualização tarifária**

- *No atual contexto de incerteza económica e de ajustamentos da política regulatória a nível europeu, considera-se aconselhável: (i) não proceder, transitoriamente, a acréscimos tarifários propostos pela IP, quanto à utilização da infraestrutura e (ii) introduzir medidas de melhoria do desempenho da rede e de competitividade do setor.*

- **Recomendações do “ Relatório Monitorização da Conservação da Infraestrutura Ferroviária”**

- *Tendo como fundamento a constatação e análise dos factos reproduzidos ao longo deste relatório, recomenda-se a continuidade da aplicação e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão dos investimentos e dos ativos, bem como a efetiva concretização das ações previstas do*

plano de redução do défice de conservação de 2022, conducentes à efetiva diminuição do atual passivo de renovação, constatando-se que nos últimos cinco anos a sua redução foi inexistente.

- **Recomendações do “Relatório Monitorização da Execução dos Investimentos na Infraestrutura Ferroviária”**

- *Continuidade da aplicação e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão dos investimentos e dos ativos por forma a evitar o risco das obras dos investimentos em execução se prolongarem para além das datas previstas para a sua conclusão;*

- *Realização de uma auditoria externa, com a intervenção de entidade especializada no domínio das obras públicas aos processos de planeamento, concursais, execução, fiscalização e sancionamento dos incumprimentos, utilizados na execução dos empreendimentos, com o objetivo de identificar debilidades e recomendar melhorias nos processos utilizados, bem como medidas corretivas e preventivas para a ocorrência de atrasos, em particular nos programas de investimento que se encontram na sua fase inicial, sem prejuízo da consideração de fatores externos e de conjuntura que impactam em procedimentos de contratação pública.*

- **Recomendações do “Memorando N.º 1/DR/2023 - Sistema CONVEL – ERTMS\ETCS”**

- *Tendo em consideração a importância da implementação do sistema ERTMS na rede ferroviária nacional para:*

- *Concretizar a plena interoperabilidade da rede ferroviária nacional, no que tange aos sistemas de sinalização, proteção automática de comboios e comunicações solo-comboio;*
 - *Aumentar a capacidade, segurança, fiabilidade e performance da exploração ferroviária,*
 - *Promover a competitividade e sustentabilidade do transporte ferroviário;*
 - *Eliminar barreiras técnicas à entrada de novos operadores, promovendo um ambiente concorrencial sem restrições nem distorções;*

- *Criar um mercado competitivo no fornecimento e manutenção dos equipamentos de sinalização e comunicação ferroviária, com impacto positivo nos custos do gestor da infraestrutura e dos operadores ferroviários;*
- *Promover uma efetiva transferência modal;*
- *Dar cumprimento à legislação aplicável, nacional e da União Europeia.*

recomenda-se ao Governo:

- *Garantir o efetivo financiamento dos investimentos na Rede Ferroviária Nacional programados no Plano Ferrovia 2020 e PNI 2030, tendo em vista o rigoroso cumprimento dos calendários das intervenções, evitando a derrapagem dos prazos e dos custos.*
- *Promover desde já a revisão do Plano Nacional de Implantação do ERTMS em conformidade com os requisitos e prazos estabelecidos na nova ETI CCS (no limite até junho de 2024), assegurando que existe a devida articulação entre o gestor da infraestrutura e os operadores ferroviários, e o alinhamento com as intervenções já realizadas e as previstas realizar no âmbito do Plano Ferrovia 2020 e do PNI 2030, assim como com o Plano Ferroviário Nacional, o Plano Europeu de Implementação do ERTMS, e os programas de trabalhos dos coordenadores europeus do ERTMS e do Corredor Atlântico da RTE-T*
- *Garantir que o Plano Ferroviário a quantifica os custos e a calendarização para completar, no mais breve prazo, preferencialmente antes de 2040¹⁹, a total cobertura da RFN com o ERTMS, e a instalação do ETCS e GSM-R embarcados na frota de material circulante que necessite de reconversão.*
- *Definir uma estratégia e objetivos para o “phasing-out” dos sistemas nacionais e definir apoios que possam ser concedidos aos operadores ferroviários para a rápida migração dos sistemas nacionais embarcados (CONVEL e Rádio Solo-Comboio) para o sistema ERTMS.*
- *Estabelecer os necessários acordos com Espanha para a implementação coordenada e sincronizada do ERTMS nos troços transfronteiriços, assegurando a plena interoperabilidade do tráfego transfronteiriço.*

¹⁹ Os países que têm planeado ter toda a sua rede equipada com o ERTMS até 2040 são Bélgica, República Checa, Dinamarca, Objectivos Finlândia, Alemanha, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Suíça.

- **Conclusões do “Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Contratação de Energia elétrica para tração e respetiva Tarificação”**

Objetivos a alcançar para a livre contratação de energia elétrica de tração por parte das empresas de transporte ferroviário:

- A remoção de barreiras à entrada de fornecedores de eletricidade no mercado de energia para tração;
- A possibilidade de utilização/consumo de eletricidade 100% obtida através de fontes de energia renovável;
- Um modelo de contratualização com o objetivo de minimizar perdas de energia e beneficiar da frenagem regenerativa;
- A introdução da possibilidade de os operadores ferroviários mudarem de fornecedor de energia sem penalização contratual;
- Possibilidade de ter acesso a tarifas energéticas mais baixas do que as empresas concorrentes (beneficiar da economia de custos que resulte da liberalização do setor da energia);

A implementação desta solução tem várias condicionantes que devem ser salvaguardadas, designadamente na sua regulamentação, nomeadamente:

- Salvar a não duplicação/cumulação de taxas específicas do setor ferroviário;
- Na remuneração do gestor da infraestrutura devem ser tidas em conta as variações de custo na implementação e gestão do novo modelo;
- A implementação técnica do sistema nos termos da legislação europeia e nacional;
- Homologação do sistema de liquidação e do sistema de recolha de dados e tratamento da faturação;
- Implementação de um regime transitório de apuramento da energia elétrica para tração consumida por cada operador ferroviário, até à plena implementação dos sistemas de contagem em terra e embarcados em toda a infraestrutura e material circulante, com base num método de contagem justo e transparente.

VII. AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS

131. Em dezembro de 2024, o presente relatório foi sujeito à audiência dos interessados para pronúncia sobre o seu conteúdo, tendo sido consultados todos os operadores ferroviários e o gestor da infraestrutura. Na sequência dessa consulta foram recebidas as pronúncias da IP, S.A. e da CP - Comboios de Portugal, que resumidamente salientaram os seguintes aspetos:

- **Pronúncia da IP. S.A**

Contrato Programa: A IP justifica o não cumprimento de algumas metas do Contrato Programa, afirmando que os desvios foram reportados e justificados nas reuniões da Comissão de Acompanhamento do contrato Programa, não correspondendo a uma ineficiência de gestão da IP. S.A, mas sim à existência de uma desadequação dos objetivos estabelecidos no contrato. Um novo Contrato Programa (2024-2028) já foi assinado pela partes e aguarda visto do Tribunal de Contas.

Modelo Tarifário: A IP afirma que os valores tarifários foram determinados em conformidade com a legislação em vigor, mas demonstra intenção de colaborar em soluções mais adequadas à realidade do setor.

Regime de Melhoria e Desempenho (RMD): A IP reconhece a dificuldade na implementação de um mecanismo de arbitragem, mas pretende retomar a discussão no CORMED.

Qualidade dos Serviços Ferroviários: A IP reconhece a insatisfação dos operadores em relação a atrasos, perturbações e acessibilidade, mas destaca que o défice de conservação da rede ferroviária tem diminuído. A IP acredita que os investimentos em modernização resultarão em melhorias futuras.

- **Pronúncia da CP- Comboios de Portugal**

Capacidade Reduzida: A capacidade ferroviária foi reduzida para 55% devido a greves e obras, apesar do aumento da procura, especialmente em áreas urbanas como Lisboa.

Contrato-Programa: A CP considera que o Contrato-Programa atual está desatualizado e precisa ser reformulado para incluir indicadores mais robustos que estejam alinhados com os objetivos estratégicos do setor ferroviário., salientando que os operadores não foram consultados na revisão do Contrato-Programa. Os indicadores atuais não avaliam adequadamente o desempenho do Gestor de Infraestrutura, particularmente em áreas

como a velocidade da rede, fiabilidade robustez e estabilidade da circulação, que deveriam ser considerados como relevantes nessa avaliação do desempenho.

Regime de Melhoria do Desempenho (RMD): A CP discorda de duas referências do relatório sobre a resolução de problemas de TI e atribuição de atrasos no contexto do RMD, referindo que subsistem um conjunto de questões pendentes de resolução que ainda afetam o adequado funcionamento deste regime.

Melhoria da Rede: A CP considera que melhorar o desempenho da rede ferroviária, aumentando as velocidades e reduzindo atrasos, reduzirá custos e aumentará a competitividade e sustentabilidade do setor.

VIII. CONCLUSÕES

132. O Decreto-Lei n.º 217/2015 tem desempenhado um papel crucial na regulação e desenvolvimento do ecossistema ferroviário em Portugal. No entanto, a renovação do Contrato-Programa entre o Estado e o Gestor de Infraestrutura, bem como a implementação do Regime de Melhoria do Desempenho e a revisão tarifária, revelam desafios e oportunidades para o setor.
133. Na execução do Contrato-Programa vigente entre 2016 e 2020 verificou-se um cumprimento insatisfatório das metas de desempenho, evidenciando a necessidade de uma reformulação dos indicadores e da metodologia de apuramento de desvios, no contexto do estabelecimento de um novo contrato-programa. As sucessivas prorrogações do contrato até 2022 e a autorização de despesas para o período 2024-2028 demonstram a importância da continuidade do serviço prestado pelo gestor da infraestrutura, mas a celebração de um novo contrato atualizado é fundamental para garantir uma gestão mais eficiente e eficaz da RFN.
134. No que diz respeito à tarifação da utilização da infraestrutura, a implementação do novo modelo tarifário em 2020 trouxe benefícios iniciais com a redução das tarifas médias, mas o posterior sucessivo aumento dos custos de gestão da infraestrutura impactou negativamente o tarifário, principalmente no segmento de mercado do transporte de mercadorias. A suspensão da homologação das tarifas de 2024 pela AMT e a concessão de apoio governamental aos operadores de mercadorias refletem a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre a sustentabilidade financeira do gestor de infraestrutura e a competitividade do

setor. A revisão do modelo regulatório da tarifação é essencial para promover um sistema tarifário mais justo, equilibrado e transparente.

135. O Regime de Melhoria do Desempenho(RMD) , apesar de ter sido implementado em 2020, ainda enfrenta desafios, como a falta de um mecanismo de arbitragem e a resolução de alguns problemas de gestão e tratamento de informação. A consolidação do sistema, com a realização de reuniões e produção de relatórios, é positiva, mas a implementação completa do mecanismo de arbitragem e a melhoria do desempenho das empresas com o desagravamento das penalizações por incumprimento dos objetivos, especialmente para a CP e a IP, são cruciais para alcançar os objetivos do RMD, que são a melhoria, para todos, da qualidade do serviço oferecido pelo transporte ferroviário.
136. A consulta de 2023 aos utilizadores dos serviços de transporte ferroviário e das infraestruturas e instalações de serviço, revelou uma insatisfação generalizada com a qualidade dos serviços, principalmente em relação a atrasos, perturbações e acessibilidade. A cobertura geográfica é uma preocupação no transporte de mercadorias, enquanto a tarifação e a degradação do nível de serviço são os principais problemas na avaliação da infraestrutura. Os investimentos em curso e previstos na ferrovia são promissores para no futuro melhorar a satisfação dos utilizadores.
137. Nas ações realizadas em 2023 de supervisão aos sistemas tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de empresas de serviço público de transporte de passageiros e infraestruturas ficou sinalizado que, relativamente às três empresas do setor ferroviário analisadas:
 - A CP estava a desenvolver ações para um novo contrato de serviço público, que definirá as obrigações da empresa em relação à prestação de serviços de transporte de passageiros, bem como as compensações financeiras que receberá do governo. A empresa também se preparava para um contexto concorrencial na alta velocidade, com a entrada de novos operadores no mercado.
 - A Fertagus estava a desenvolver o processo de renegociação do contrato de concessão com o governo, que viria a terminar em 30 de setembro de 2024. A empresa informou que contava apresentar uma proposta competitiva para garantir a continuidade da prestação de serviços de transporte de passageiros com qualidade, eficiência e segurança. Tal renegociação terminou em 2024 com a prorrogação da concessão por mais seis anos e seis meses.

- A IP preparou uma nova proposta de Contrato Programa 2023-2027, a vigorar entre 1 de janeiro de 2023 até 31 de dezembro de 2027. Esta proposta mantinha no essencial o conteúdo da proposta submetida pela IP em 2020/2021, que já incorporava as propostas de melhoria decorrentes do conhecimento adquirido e do feedback da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato Programa (da qual fazem parte o IMT, a DGTF e Empresas Ferroviárias) e da UTAM, tendo essencialmente sido atualizadas as metas para os indicadores, as projeções financeiras e os montantes para as Indemnizações Compensatórias a pagar pelo Estado.
138. No domínio da cooperação internacional, a participação ativa da AMT em fóruns de cooperação internacional e a realização de estudos e análises contribuem para o desenvolvimento contínuo do setor e para a harmonização da legislação e das práticas nacionais com o quadro regulamentar europeu.
139. Em suma, a execução do Decreto-Lei n.º 217/2015 tem vindo a impulsionar avanços no ecossistema ferroviário, mas muitos desafios persistem. A revisão do Contrato-Programa da IP, a atualização do modelo tarifário da utilização da infraestrutura, a implementação completa do RMD e a melhoria da qualidade dos serviços são fundamentais para garantir um setor ferroviário competitivo, eficiente e sustentável em Portugal.

Lisboa, 08 de janeiro de 2025