

Exmo. Senhor
Presidente do Conselho de Administração da
Autoridade da Concorrência
Prof. Doutor Nuno da Cunha Rodrigues
Avenida de Berna, 19
1050-037 Lisboa

consultapublica@concorrencia.pt

Data: 26.04.2026

N/Refª: 834938
Proc. 2026/000267

ASSUNTO: Pronúncia relativa ao estudo "Concorrência no setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal"

Exmos. Senhores,

No seguimento do V. ofício n.º S-AdC/2026/955, de 25 de fevereiro, relativo à consulta pública ao estudo «Concorrência no setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal», a CP — Comboios de Portugal, E.P.E. vem exercer o seu direito de pronúncia.

Índice

PARTE I — INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO NORMATIVO E TÉCNICO DO SETOR FERROVIÁRIO	4
I. INTRODUÇÃO	4
1. Nota Preliminar	4
2. Fragilidades Transversais ao Estudo	4
II. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO DO SETOR A NÍVEL NACIONAL E DA UNIÃO EUROPEIA	6
1. O quadro jurídico europeu e a margem de apreciação dos Estados	6
2. A Oportunidade de elaborar um Código do Setor Ferroviário	8
III. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS E TÉCNICAS DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO EM PORTUGAL	8
1. Nota de enquadramento	8
2. Estrutura económica do transporte ferroviário	9
2.1 Características do transporte ferroviário	9
2.2 Capacidade limitada da infraestrutura ferroviária	10
3. Economias de densidade ferroviária	10
4. Custos fixos elevados e <i>sunk costs</i>	11
PARTE II — CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTADO—CP DE 2019 (2019-2029)	13
I. NOTA INTRODUTÓRIA: CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS	13
II. DURAÇÃO DO CSP ESTADO-CP E SUSCETIBILIDADE DA SUA PRORROGAÇÃO	14
1. A prorrogação encontra-se justificada	14
2. O enquadramento jurídico da prorrogação e os investimentos realizados pela CP	15
3. A necessidade de transição gradual para a abertura do mercado	16
III. SERVIÇOS INCLUÍDOS NO CSP ESTADO-CP	18
IV. ALFA-PENDULAR: AS OBRIGAÇÕES DE OFERTA MÍNIMA DEVEM SER MANTIDAS NO CSP	19
V. COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PREVISTAS NO CSP ESTADO-CP	19
PARTE III – DEMAIS PONTOS A TER EM CONSIDERAÇÃO	21
I. Questões relativas à infraestrutura: Rede Ferroviária Nacional	21
1. Acesso à Infraestrutura e Repartição de Capacidade	21
2. Níveis de utilização de linhas ferroviárias	22
II. LICENCIAMENTO PARA O ACESSO À ATIVIDADE	23
III. POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO AO CUSTO DO BILHETE FERROVIÁRIO	24
IV. ACESSO AO MATERIAL CIRCULANTE	24
1. Especificidades da RFN enquanto barreiras no acesso a material circulante	25
2. Outras barreiras no acesso a material circulante	25

V. ACESSO À ENERGIA PARA TRAÇÃO	25
VI. ACESSO A INSTALAÇÕES DE SERVIÇO E AOS SERVIÇOS ASSOCIADOS	26
VII. ACESSO A RECURSOS HUMANOS	26
VIII.SERVIÇOS DE BILHÉTICA	28
PARTE IV – CONCLUSÃO	30

PARTE I — INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO NORMATIVO E TÉCNICO DO SETOR FERROVIÁRIO

I. INTRODUÇÃO

1. Nota Preliminar

As presentes observações são submetidas pela CP — Comboios de Portugal, E.P.E. ("CP") no âmbito da consulta pública promovida pela Autoridade da Concorrência ("AdC") ao Estudo «Concorrência no setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal» (doravante, "**Estudo**"). A CP acompanha o objetivo geral de promoção da eficiência e da qualidade do serviço público ferroviário e reconhece o papel da AdC na análise do mercado. Contudo, entende que o Estudo, em pontos essenciais, parte de pressupostos analíticos questionáveis, aplica o quadro jurídico europeu de forma seletiva e formula recomendações que não ponderaram adequadamente as características estruturais do setor, nem os objetivos de política pública que a regulação ferroviária visa proteger.

As observações que se seguem desenvolvem esta posição de forma fundamentada: iniciam-se com um enquadramento normativo e técnico do setor, focando-se de seguida no ponto central do Contrato de Serviço Público celebrado entre a CP e o Estado ("**CSP**"), sem perder de vista outras questões suscitadas pelo Estudo que também justificam análise e comentários.

Na presente introdução, são identificadas três fragilidades do Estudo, que, sendo transversais ao mesmo, condicionam a validade das suas conclusões.

2. Fragilidades Transversais ao Estudo

2.1 Ausência de perspetiva intermodal

O Estudo analisa a concorrência no setor ferroviário de forma essencialmente intramodal — isto é, como concorrência entre operadores ferroviários — desconsiderando a dimensão intermodal, ou seja, a concorrência entre diferentes modos de transporte. Na realidade, o transporte ferroviário concorre diretamente com o transporte público rodoviário e com o transporte aéreo — setores que beneficiam de condições estruturais distintas, em especial em relação aos gastos exógenos correspondentes à tarifação das infraestruturas públicas utilizadas.

O valor da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária — refletindo o custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário (n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro) e o valor agregado de portagens pelo uso da infraestrutura rodoviária (parte desta apenas, a das autoestradas não SCUT) não são objeto de qualquer referência. Empiricamente, o valor da primeira (cerca de EUR 68M em 2024, consoante Relatório e Contas da CP, disponível em [Relatório e Contas 2024 | CP](#)), supera, em múltiplos, o agregado do universo dos operadores de transporte coletivo de passageiros a explorar serviços em concorrência direta no mercado.

O Estudo desconsidera ainda, para todos os efeitos das recomendações, a diversidade na geração de externalidades negativas, entre o modo de transporte ferroviário e os modos de transporte em concorrência direta no mercado, em particular as externalidades ambientais.

Esta omissão tem consequências relevantes para a validade das recomendações do Estudo. A transferência modal da rodovia e do transporte aéreo para o modo ferroviário constitui um objetivo de política pública adotado de forma explícita pelos sucessivos executivos. Este objetivo está consagrado na Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente da Comissão Europeia, que estabelece a meta de duplicar o tráfego ferroviário de passageiros até 2050, e no Plano Nacional de Energia e Clima 2030 ("**PNEC 2030**"), que identifica a ferrovia como um dos instrumentos prioritários de descarbonização do setor dos transportes.

Qualquer análise ao setor ferroviário que ignore esta dimensão está a avaliar a concorrência intraferroviária em vácuo — como se os seus efeitos sobre a quota modal do transporte ferroviário fossem irrelevantes para as políticas públicas.

Os eventuais benefícios concorrenciais de uma maior atomicidade da oferta ferroviária têm de ser ponderados face ao risco de fragmentação do sistema, com impacto negativo sobre a coerência da oferta, a atratividade do modo ferroviário — existe continuada criticidade do **funcionamento em rede** do transporte ferroviário de passageiros com obrigações de serviço público (como se refere no Considerando 11 da Diretiva n.º 2014/25, de 26 de fevereiro de 2014, para os "*serviços de transporte, considera-se que existe uma **rede** quando o serviço é prestado nas **condições estabelecidas por uma autoridade competente**, tais como as condições nas linhas a servir, a capacidade disponível ou a frequência do serviço*") e, em última análise, os objetivos de mobilidade sustentável assumidos pelo Estado português.

2.2 Desconsideração de características estruturais do setor ferroviário

O setor ferroviário apresenta características económicas e técnicas que o distinguem profundamente de outros setores liberalizados e que devem condicionar de forma determinante a escolha do modelo para a sua abertura à concorrência. Estas características incluem os elevados custos fixos e os longos ciclos de investimento em material circulante, a especificidade técnica dos ativos e a sua incompatibilidade entre redes distintas, a escassez estrutural de recursos humanos qualificados — em particular maquinistas — e a forte interdependência operacional entre o operador de serviço público e o gestor de infraestrutura.

A experiência europeia demonstra que estas características estruturais limitam o perfil dos operadores efetivamente capazes de entrar no mercado ferroviário. Nos países em que a liberalização está mais avançada, a concorrência é exercida predominantemente por empresas públicas de outros Estados-Membros — a Deutsche Bahn, a SNCF, a Trenitalia, a NS —, e não por operadores privados independentes, precisamente porque só essas empresas dispõem da dimensão e dos recursos que a entrada efetiva neste setor exige. O Estudo não analisa esta realidade nem pondera as suas implicações para o mercado português.

As recomendações que ignoram estas especificidades correm o risco de gerar, não concorrência efetiva, mas instabilidade operacional, encargos acrescidos para o Estado e degradação do serviço público.

2.3 Subestimação do quadro jurídico europeu aplicável

O Estudo não valoriza adequadamente o quadro jurídico europeu que rege a prestação de serviços públicos de transporte ferroviário — em particular o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“**TFUE**”) e o Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 106.º, n.º 2, do TFUE estabelece que as empresas encarregues da gestão de serviços de interesse económico geral (“**SIEG**”) ficam sujeitas às regras de concorrência apenas na medida em que a sua aplicação não constitua obstáculo ao cumprimento das missões que lhes foram confiadas. Esta disposição é o fundamento último da compatibilidade entre as obrigações de serviço público (“**OSP**”) impostas à CP e o quadro de concorrência da União Europeia (“**UE**”), e deve ser um dos pontos de partida de qualquer análise concorrencial ao setor ferroviário.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (“**TJUE**”) tem interpretado esta disposição de forma a conferir uma margem de apreciação significativa às autoridades nacionais na definição e organização dos SIEG, confirmando que a promoção da concorrência não pode operar como valor absoluto quando estão em causa serviços essenciais. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007, por sua vez, constitui o quadro jurídico específico de aplicação desses princípios ao transporte público de passageiros, e define com precisão as condições em que a adjudicação direta, a prorrogação de contratos e o nível de compensação são conformes ao direito europeu — condições que o Estudo aplica de forma seletiva e, em vários pontos, incorreta.

A consequência prática desta fragilidade é que diversas recomendações do Estudo, apresentadas como decorrências da política de concorrência, carecem de fundamento no direito europeu aplicável ou contradizem-no diretamente. As secções seguintes demonstram este ponto em detalhe.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO DO SETOR A NÍVEL NACIONAL E DA UNIÃO EUROPEIA

1. O quadro jurídico europeu e a margem de apreciação dos Estados

Importa sublinhar que as regras europeias aplicáveis ao setor ferroviário não têm como objetivo a liberalização total e imediata do mercado, mas antes uma abertura gradual e condicionada, que preserve a prestação do serviço público.

O Regulamento (CE) n.º 1370/2007, na redação conferida pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, reconhece expressamente que as autoridades competentes podem optar pelo modelo de operador interno como forma legítima de organizar a prestação de serviços públicos — não sujeita ao imperativo do concurso. A

compatibilidade entre abertura do mercado e serviço público é, assim, uma exigência do próprio direito da UE — não uma limitação à sua aplicação.

Mau grado a insuficiente atenção dispensada pelo Estudo ao número 2 do artigo 106.º do TFUE e às suas implicações diretas para o setor ferroviário português, importa notar que esta disposição estabelece que as empresas encarregues da gestão de SIEG estão sujeitas às regras de concorrência apenas *“na medida em que **a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada**”* (realces nossos). Não se trata, note-se, de uma exceção residual ou de aplicação excecional: o TJUE tem reconhecido que o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE constitui uma norma autónoma e de aplicação geral no quadro dos SIEG, que prevalece sobre as regras de concorrência sempre que a sua aplicação plena impeça o cumprimento da missão de serviço público¹. O artigo 106.º, n.º 2, visa conciliar o interesse comunitário na preservação da unidade do mercado comum e das regras da concorrência, com o interesse dos Estados-Membros em utilizar determinadas empresas como instrumentos de política económica, fiscal², e podemos dizer até, mais recentemente, ambiental e social.

O Estudo reconhece formalmente a existência desta norma (ponto 144), mas não extrai as consequências que dela decorrem para a análise que desenvolve. Em particular:

- A. **A margem de apreciação dos Estados na definição dos SIEG:** A definição do que constitui um serviço de interesse económico geral é da competência primária dos Estados-Membros, a quem é reconhecida, nos termos do Protocolo N.º 26 do TFUE uma ampla margem de apreciação nesta matéria. A Comissão Europeia é, ainda, explícita nas suas Orientações³ quanto a este assunto: *“os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem discricionária para definir um dado serviço como SIEG”*, limitando-se o controlo de compatibilidade face ao direito europeu à verificação do *“erro manifesto na definição do serviço como SIEG”*, por parte do Estado-Membro. Ao formular recomendações sobre que serviços devem ou não ser qualificados como OSP, o Estudo invade uma esfera de apreciação que a UE reserva aos Estados-Membros, isto é, no caso vertente, ao poder de soberania do Estado português na definição de um conjunto integrado de políticas públicas, quer de mobilidade, quer ambientais e outras.
- B. **O teste de proporcionalidade do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE:** A norma não exige que as restrições à concorrência sejam absolutamente necessárias, mas tão-só que se apresentem como necessárias para o cumprimento da missão de serviço público, o que é uma exigência de proporcionalidade em sentido estrito. No setor ferroviário, a manutenção de um operador incumbente integrado, com condições que possam limitar

¹ V., entre outros, Acórdãos do TJUE de 23 de outubro de 1997, Comissão v. Países Baixos (C-157/94), e de 19 de maio de 1993, Corbeau (C-320/91).

² Neste sentido, cfr. Acórdão do TJUE de 19 de março de 1991, França v. Comissão (C-202/88), n.º 12.

³ Comunicação da Comissão (2012/C 8/02), n.º 46.

a entrada de concorrentes em determinados segmentos, é justificável à luz desta norma sempre que a livre concorrência tornasse economicamente inviável a manutenção de serviços socialmente necessários. Ora, num mercado ferroviário de pequena dimensão como o português, esta é uma possibilidade concreta, não uma mera hipótese teórica. O Estudo não realiza este teste de proporcionalidade à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, limitando-se a formular recomendações de abertura do mercado sem ponderar se a concorrência plena é – durante o período da única prorrogação possível do contrato de serviço público em vigência, isto é, *grosso modo*, entre 2030 e 2034 – compatível com a missão de serviço público legalmente atribuída à CP.

- C. **As consequências para as recomendações do Estudo.** Uma consideração teleológica do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE conduziria a uma abordagem substancialmente diferente: em vez de recomendar a abertura do mercado como objetivo em si mesmo, o Estudo deveria primeiro avaliar em que medida a aplicação das regras de concorrência é compatível com o cumprimento da missão de serviço público, e só depois — e na medida em que essa compatibilidade fosse demonstrada — formular recomendações de liberalização progressiva. Esta sequência lógica, imposta pelo direito da UE, está completamente invertida no Estudo.

2. A Oportunidade de elaborar um Código do Setor Ferroviário

A AdC identifica uma oportunidade para consolidar e sistematizar a legislação setorial num único diploma estruturado, propondo a criação de um Código do Setor Ferroviário.

Do ponto de vista estritamente jurídico, a sistematização e consolidação legislativa, em particular se conduzirem a uma codificação em sentido próprio, são iniciativas merecedoras de acolhimento favorável por parte da CP. Contudo, atenta a multiplicidade de domínios adstritos ao sistema ferroviário — com impactos não apenas jurídicos, mas também técnicos e operacionais de elevada complexidade —, alerta-se para a necessidade de que a elaboração de um eventual Código do Setor Ferroviário seja realizada com o envolvimento ativo dos operadores, em particular da CP, cujo conhecimento técnico e experiência operacional constituem contributos indispensáveis para a qualidade e operacionalidade do resultado.

III. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS E TÉCNICAS DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO EM PORTUGAL

1. Nota de enquadramento

A AdC identifica como prioridade central a abertura do mercado ferroviário e, como condições necessárias para esse objetivo, o fim dos Contratos de Serviço

Público com a Fertagus em 2031 e com a CP em 2034, criando condições para o lançamento de concursos públicos internacionais para atribuição das concessões por lotes.

A CP considera, porém, que a definição dos lotes a concessionar exige uma reflexão aprofundada e fundamentada sobre as características específicas do mercado ferroviário português, em particular as da Rede Ferroviária Nacional ("RFN"), o ordenamento do território e a distribuição das atividades económicas. Não deverão igualmente ser ignoradas as sinergias criadas entre os vários serviços — urbano, regional e longo curso — integrados numa rede de serviços ferroviários de âmbito nacional.

Da análise do Estudo parece legítima a conclusão de que este apresenta uma lacuna relevante: a de fundar-se numa análise de carácter geral, sem a adequada ponderação das especificidades do mercado ferroviário português. Tais especificidades incluem:

- elevados custos fixos;
- forte dependência de infraestruturas e ativos específicos;
- necessidade de investimento contínuo em manutenção, enquanto garante da capacidade operacional;
- investimento na infraestrutura ferroviária, enquanto pressuposto de eficiência e segurança do sistema; e
- uma interdependência operacional significativa entre material circulante, instalações técnicas, oficinas, recursos humanos altamente especializados e capacidade da infraestrutura ferroviária.

A avaliação de medidas destinadas a promover a concorrência deve, por conseguinte, ter em conta não apenas os objetivos de abertura do mercado, mas também a eficiência sistémica da RFN no seu todo, a sustentabilidade económica da exploração e a continuidade do serviço público enquanto elemento central do sistema de transportes e fator determinante de coesão económica, social e territorial.

2. Estrutura económica do transporte ferroviário

2.1 Características do transporte ferroviário

O transporte ferroviário de passageiros apresenta características típicas das indústrias de rede e de setores com forte intensidade de capital.

Entre as principais características estruturais destacam-se:

- níveis muito elevados de investimento inicial;
- ativos altamente específicos;
- ciclos de investimento longos, com períodos de retorno prolongados; e
- forte interdependência entre infraestrutura, material circulante, manutenção e operação.

Estas características aproximam o setor ferroviário de atividades com economias significativas de escala e densidade, o que deve ter implicações no plano regulatório.

Trata-se, assim, de um setor estruturalmente pouco atrativo para o investimento privado — circunstância que a experiência europeia tem confirmado de forma recorrente. A título de exemplo, atente-se na situação em Espanha, onde quer a Ouigo, quer a Iryo, são atualmente detidas, total ou maioritariamente, por entidades estatais: a Ouigo é subsidiária da SNCF e, com a saída progressiva dos investidores privados, após a alienação das respetivas participações ao operador histórico italiano, a Iryo é subsidiária da Trenitalia.

Estamos, na verdade, perante uma abertura *sui generis* à concorrência, em que os “novos operadores” são outras empresas estatais (precisamente, os “incumbentes” históricos cujo peso no mercado se visa diminuir). É muito perspicaz a afirmação de que « L’ouverture à la concurrence (chez les autres !) a déjà permis à la SNCF de remporter de nombreux contrats à l’étranger »⁴.

2.2 Capacidade limitada da infraestrutura ferroviária

A infraestrutura ferroviária constitui um recurso escasso em diversos troços da rede portuguesa.

Esta limitação resulta tanto das características físicas da rede como da coexistência de diferentes tipos de tráfego ferroviário, incluindo serviços suburbanos, serviços regionais, serviços de longo curso e serviços de transporte de mercadorias.

Em corredores com elevada intensidade de utilização, a introdução de múltiplos operadores pode aumentar a complexidade da gestão da capacidade, reduzindo a robustez operacional do sistema ferroviário e colocando em causa a segurança da circulação de pessoas e bens.

Os desenvolvimentos recentes na rede ferroviária de alta velocidade espanhola — em especial no corredor Madrid-Barcelona — constituem um exemplo empírico das dificuldades operacionais associadas à introdução de concorrência em infraestruturas congestionadas.

3. Economias de densidade ferroviária

As economias de densidade resultam do facto de os custos médios de operação diminuírem à medida que aumenta a intensidade de utilização da infraestrutura e dos ativos ferroviários.

O sistema ferroviário caracteriza-se por custos fixos elevados — no caso da CP, respeitantes, designadamente, à manutenção do material circulante, às instalações e oficinas, e aos recursos humanos —, frequentemente estimados em cerca de 75% dos custos totais de operação.

⁴ Estudo “Ferroviaire : Ouverture à la Concurrence. Une chance pour la SNCF”, p. 35, disponível em [pdf-ferroviaire-ouverture-a-la-concurrence.pdf](#)

O aumento da utilização de ativos duradouros, como o material circulante, e a maximização da ocupação dos comboios numa rede fixa permitem diluir estes custos fixos, reduzindo o custo médio total. As economias de escala obtêm-se através da otimização das infraestruturas fixas e da gestão integrada dos recursos operacionais.

Nesse sentido, uma fragmentação excessiva da exploração ferroviária pode comprometer estas economias de densidade, conduzindo a:

- menor taxa de utilização do material circulante;
- duplicação de estruturas operacionais e administrativas;
- aumento dos custos de coordenação; e
- perda de eficiência sistémica da rede.

Em mercados ferroviários de menor dimensão, como o português, estes efeitos podem assumir um impacto particularmente significativo, nomeadamente nos custos associados às OSP suportados pelo Estado, com a consequente repercussão nos contribuintes.

4. Custos fixos elevados e *sunk costs*

Como já referido, o setor ferroviário caracteriza-se por custos fixos muito elevados e por investimentos avultados em ativos altamente específicos — designadamente material circulante, instalações e oficinas de manutenção com elevado grau de especialização, sistemas operacionais e de bilhética — com períodos de amortização longos, ao que acrescem os investimentos associados à especialização dos recursos humanos, em particular nas áreas de engenharia, condução e categorias operacionais afins.

Uma parte relevante destes investimentos constitui “custos afundados” (*sunk costs*), ou seja, custos irrecuperáveis caso o ativo deixe de ser utilizado na atividade ferroviária. A subutilização do material circulante pode implicar, assim, não apenas a imobilização de um ativo estruturante, com perdas económicas de difícil reparação, mas também o desinvestimento nos planos de manutenção, com consequente instabilidade operacional do sistema.

Por conseguinte, decisões regulatórias que conduzam à subutilização de ativos existentes ou à duplicação desnecessária de investimentos podem gerar custos económicos significativos para o sistema ferroviário no seu todo, com evidentes repercussões negativas para o Estado e para os contribuintes.

Salienta-se, adicionalmente, que o Estudo atribui particular relevância ao Plano Nacional de Investimentos 2030 (“**PNI 2030**”) enquanto instrumento de descarbonização dos transportes através da modernização e eletrificação integral da RFN. O Estudo não pondera, contudo, o impacto negativo que os sucessivos atrasos na execução deste plano têm tido no planeamento operacional dos operadores, na sustentabilidade da exploração ferroviária e na redução da pegada de carbono associada ao transporte ferroviário.

COMBOIOS DE PORTUGAL, E.P.E

Conselho de Administração

**PARTE II — CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTADO—CP DE 2019
(2019-2029)****I. NOTA INTRODUTÓRIA: CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO
PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS**

A CP entende que as recomendações da AdC neste domínio, tal como formuladas, redundam naquilo que é no contexto ferroviário designado por "cherry-picking" ou "cream skimming". Estes fenómenos designam a entrada de operadores em acesso aberto exclusivamente nas ligações comercialmente mais atrativas (corredores de elevada densidade ou ligações interurbanas com procura consistente) deixando ao operador histórico, ou ao Estado, a exploração de serviços socialmente necessários, mas estruturalmente deficitários, comprometendo gravemente o equilíbrio financeiro do sistema de OSP.

A questão central não é, por isso, a de saber se a concorrência gera benefícios para o utilizador — o que acontece em determinadas circunstâncias —, mas a de avaliar se esses eventuais benefícios se obtêm à custa da erosão de receitas necessárias para sustentar as OSP, os serviços regionais deficitários e os investimentos de rede.

Em termos regulatórios, a União Europeia procurou acomodar esta tensão estrutural através de dois instrumentos principais: (i) a contratação e financiamento de OSP ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007; e (ii) os mecanismos de proteção do equilíbrio económico dos CSP, nomeadamente a limitação do direito de acesso ao abrigo do artigo 11.º da Diretiva 2012/34/UE, transposta pelo Decreto Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, em resultado do chamado "teste de equilíbrio económico", efetuado de acordo com a metodologia prevista no Regulamento da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes ("AMT") n.º 910/2019, de 28 de novembro, que transpõe o Regulamento de Execução (CE) n.º 2019/229, de 7 de fevereiro.

Este teste constitui o instrumento específico, proporcional e existente no quadro jurídico da UE para gerir a tensão entre abertura do mercado e proteção do serviço público, podendo ditar a limitação do acesso à infraestrutura por parte de novos operadores. A CP considera que o Estado não dá a importância devida ao teste do equilíbrio económico.

No âmbito de um contrato de serviço público integrado, as linhas de maior procura tendem a gerar receitas que subsidiam aquelas outras, igualmente necessárias e decisivas para a coesão social e territorial, como em particular os serviços regionais, mas estruturalmente deficitárias. A entrada de novos operadores em regime de *open access* exclusivamente nas linhas com maior rentabilidade comercial compromete este mecanismo de solidariedade interna, obrigando o Estado a majorar as compensações financeiras para manter os serviços deficitários.

Adicionalmente, ao oferecer preços mais baixos ou frequências concentradas nos períodos de maior procura, os novos operadores em *open access* capturam os segmentos de procura mais valiosos. Se a procura global for limitada, como

sucede no mercado português, a redução da taxa de ocupação dos comboios que operam ao abrigo do CSP traduzir-se-á, necessariamente, em compensações financeiras mais elevadas, ou, em alternativa, na degradação da qualidade e da abrangência do serviço público, com prejuízo para os princípios de acessibilidade e de universalidade que lhe são inerentes.

Por outro lado, dado que os custos ferroviários são largamente fixos, a dispersão de passageiros por múltiplos operadores em determinadas linhas pode inviabilizar a obtenção de economias de escala, aumentando o custo médio por serviço prestado e, em consequência, os encargos suportados pelo Estado e pelos contribuintes.

Por conseguinte, é fundamental que qualquer proposta de repartição da exploração ferroviária por lotes seja precedida de um estudo económico rigoroso. A experiência comparada europeia demonstra que, não obstante benefícios pontuais no lado da oferta e do preço, os resultados globais evidenciam frequentemente ineficiências sistémicas com custos superiores aos esperados, tanto para o Estado como para os contribuintes.

O sistema ferroviário funciona como um sistema integrado de rede. Os seus diferentes componentes — material circulante, instalações e oficinas de manutenção, gestão de tripulações, rotação de composições, planeamento de horários e gestão da capacidade da infraestrutura — estão profundamente interligados, pelo que a exploração integrada de vários serviços por um único operador permite a otimização sistémica da utilização dos recursos, com ganhos de eficiência que beneficiam o conjunto da rede.

A fragmentação do sistema entre vários operadores, ou a retirada de determinados serviços do conjunto explorado, implica, necessariamente, perdas de eficiência sistémica. No modelo integrado, o material circulante que realiza um serviço de maior procura pode subsequentemente realizar um serviço de menor procura, e o mesmo princípio se aplica à gestão de tripulações. Este modelo permite uma taxa de utilização dos ativos superior, com um custo médio por serviço correspondentemente menor. A desintegração deste modelo por via da segmentação em lotes autónomos não pode, por isso, ser assumida como neutra em termos de eficiência sistémica.

II. DURAÇÃO DO CSP ESTADO-CP E SUSCETIBILIDADE DA SUA PRORROGAÇÃO

1. A prorrogação encontra-se justificada

A prorrogação de contratos de serviço público ferroviário constitui um instrumento previsto e reconhecido no direito europeu, que permite assegurar a amortização de investimentos significativos de longo prazo e garantir a continuidade do serviço público. A sua avaliação deve ser feita à luz das características económicas específicas do setor ferroviário e não apenas de uma perspetiva abstrata de promoção da concorrência.

Nesta matéria, recomenda a AdC que o Governo realize uma avaliação fundamentada da necessidade e extensão da prorrogação, assegurando o

respeito pelos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade (Recomendação 4-I).

A CP partilha a necessidade de rigor e fundamentação na avaliação da prorrogação. Num setor caracterizado por elevados custos fixos, ciclos de investimento longos e forte interdependência operacional, a prorrogação contratual constitui um instrumento adequado para garantir a amortização eficiente dos investimentos, assegurar a continuidade do serviço público e reduzir o risco regulatório — sem prejuízo do respeito pelos princípios de transparência e proporcionalidade.

A CP considera que, face aos extensos investimentos que já realizou, os pressupostos da prorrogação pelo prazo máximo possível (cinco anos) se acham perfeitamente verificados.

2. O enquadramento jurídico da prorrogação e os investimentos realizados pela CP

A prorrogação do CSP tem como base normativa o artigo 8.º, n.º 2-A do Regulamento 1370/2007, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4 do mesmo diploma.

Esta prorrogação está relacionada com a necessidade de amortizar os investimentos que tenham sido realizados pelo operador.

A este propósito, importa notar que a AdC utilizou informação que está desatualizada relativamente ao financiamento dos investimentos em material circulante efetuados. Fruto da natureza jurídica da CP e do seu enquadramento na esfera orçamental do Estado – enquanto entidade reclassificada –, o seu orçamento, endividamento e receita são contabilizados em sede de orçamento de Estado, pelo que as verbas inscritas nas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 131/2018, de 10 de outubro, e 100/2021, de 27 de julho, ora vigentes com as alterações que foram sendo efetuadas, como a suportar pelo Orçamento de Estado, têm sido e continuarão a ser, pelo menos em parte, providenciadas pela própria CP.

A CP adianta, no que às 22 automotoras para os serviços regionais diz respeito, que esta aquisição está a ser financiada, em parte, através de recursos próprios (**[Confidencial]**), o que representa, só por si, um custo significativo cuja amortização requererá a prorrogação do CSP.

Acresce que cerca de **[Confidencial]** do investimento total realizado ao abrigo do CSP (para serviços sujeitos a obrigações de serviço público, portanto sem serviço Alfa-Pendular) foi suportado pela própria CP, o que evidencia o compromisso financeiro significativo assumido pela empresa e reforça a necessidade de assegurar um horizonte contratual que permita a respetiva amortização.

Decorre do exposto que a CP está, no atual período contratual, a realizar investimentos significativos em material circulante, manutenção e sistemas operacionais. A abertura do mercado em 2029, sem prorrogação do CSP, inviabilizaria a amortização desses investimentos num horizonte contratual

adequado, gerando custos irrecuperáveis que o Estado teria de assumir. O interesse público e o interesse dos contribuintes exigem que os investimentos realizados com financiamento público sejam recuperados em horizontes contratuais adequados.

Os períodos de amortização são transcontratualmente relevantes: o material circulante ferroviário tem uma vida útil que tipicamente supera os 15 anos de duração máxima dos contratos, o que justifica o mecanismo de extensão.

3. A necessidade de transição gradual para a abertura do mercado

A questão da prorrogação do CSP não pode ser dissociada de uma outra, mais ampla e estruturalmente mais relevante: a de saber em que condições e em que momento o mercado ferroviário português se encontra efetivamente preparado para uma abertura à concorrência que seja simultaneamente efetiva, sustentável e compatível com a preservação da dimensão de serviço público do transporte ferroviário.

Neste contexto, a eventual antecipação do processo de abertura do mercado para 2029 — daqui a apenas três anos — seria, no entender da CP, incompatível com as exigências mínimas de uma abertura de mercado tecnicamente fundamentada. As razões são as seguintes:

Primeiro — as condições de infraestrutura não estão criadas: A Rede Ferroviária Nacional apresenta, como o próprio Estudo reconhece, défices significativos de capacidade, de qualidade e de previsibilidade. A execução do Ferrovia 2020 e do PNI 2030 acumula atrasos que comprometem o planeamento de qualquer operador, incumbente ou entrante. Abrir o mercado sem a infraestrutura adequada e previsível não gera concorrência efetiva, mas antes instabilidade operacional, litígios regulatórios e degradação do serviço público. A experiência europeia demonstra que a qualidade da infraestrutura é condição prévia e insubstituível de qualquer processo de liberalização ferroviária bem-sucedido.

Segundo — o quadro regulatório e institucional não está consolidado: A abertura efetiva do mercado ferroviário exige um quadro regulatório maduro, com regras claras e previsíveis de atribuição de capacidade, mecanismos operacionais de teste de equilíbrio económico e um sistema de contratação de OSP estável. Em Portugal, vários destes elementos estão ainda em construção ou carecem de consolidação prática. Uma abertura prematura num quadro regulatório imaturo beneficiaria apenas os operadores que, pela sua dimensão e experiência internacionais, possam suportar a incerteza regulatória (outros “incumbentes” estatais) — e não o utilizador nem o sistema ferroviário nacional.

Terceiro — a dimensão do mercado impõe prudência: O mercado ferroviário português é, comparativamente com os principais mercados europeus onde a liberalização tem sido ensaiada, de pequena dimensão. Num mercado desta dimensão, os riscos de *cherry-picking*, de fragmentação das economias de escala e de erosão da sustentabilidade do serviço público são estruturalmente mais elevados. A adoção acrítica de modelos de liberalização concebidos para mercados de maior dimensão — como o alemão, o francês, o italiano ou o

espanhol — sem adequação às especificidades do mercado português constitui um erro metodológico que o Estudo não parece acautelar.

Quarto — o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não impõe a abertura imediata do mercado. O Regulamento reconhece expressamente a legitimidade do modelo de operador interno e admite a contratação direta de OSP nas condições nele previstas, nomeadamente no seu artigo 5.º, n.º 2. O Regulamento (UE) n.º 2016/2338, que introduziu a obrigatoriedade progressiva de concurso público para a adjudicação de CSP ferroviário, não só estabeleceu um calendário de transição gradual — com o período transitório a terminar apenas em 24 de dezembro de 2023 — como expressamente impôs que, durante esse período, os Estados-Membros tomassem medidas para cumprir gradualmente o artigo 5.º do Regulamento, precisamente para evitar problemas estruturais graves, designadamente no que respeita à capacidade de transporte. A pressão para a antecipação desse calendário - **que expressamente prevê e permite prorrogações dos contratos celebrados entre 24 de dezembro de 2017 e 2 de dezembro de 2019** (Regulamento (CE) n.º 1370/2007, artigos 8.º 2-A e 4.º 4 — não encontra fundamento no texto nem no espírito do Regulamento.

Quinto— o princípio da proporcionalidade impõe que a abertura do mercado seja precedida das condições que a tornem efetiva. Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, as medidas da UE e dos Estados-Membros devem ser proporcionais aos objetivos prosseguidos. Uma abertura de mercado prematura, que não crie concorrência efetiva, mas apenas instabilidade operacional e risco de degradação do serviço público, não é proporcional ao objetivo de promoção da concorrência — é contrária a ele. O princípio da proporcionalidade exige que a medida seja adequada para atingir o objetivo, o que pressupõe que as condições de mercado sejam compatíveis com a concorrência que se pretende promover.

Sexto — o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE impõe uma avaliação prévia da compatibilidade entre abertura do mercado e preservação do serviço público. Como já desenvolvido na secção III das presentes observações, esta norma exige que a aplicação das regras de concorrência não impeça o cumprimento da missão de serviço público. Num contexto em que a abertura prematura do mercado coloca em risco a sustentabilidade financeira do serviço público, o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE não apenas autoriza como exige que essa abertura seja condicionada à criação prévia das condições que garantam a preservação do serviço público⁵.

Sétimo — o quadro normativo europeu consagra expressamente mecanismos de salvaguarda que impõem prudência na transição para a concorrência: O direito da UE não impõe a abertura imediata e incondicionada do mercado ferroviário de passageiros. Pelo contrário, a Diretiva 2016/2370 — que veio alterar a redação da Diretiva 2012/34, ditando a abertura dos mercados domésticos de transporte ferroviário de passageiros— prevê expressamente a

⁵ Cfr. Acórdãos do TJUE proc. C-159/94, *França* / Comissão, parágrafos 55-56; e proc. C-67/96, *Albany*, parágrafos 103-104.

possibilidade de os Estados-Membros imporem condições específicas ao direito de acesso à infraestrutura para permitir a aplicação de um sistema integrado de horários (considerando 28) e limitarem o direito de acesso quando esse acesso comprometa o equilíbrio económico dos CSP em vigor (considerando 24).

Em suma, a abertura do mercado ferroviário português deve ser entendida como um processo — não como um evento. Um processo que exige preparação, a criação de condições prévias, a avaliação rigorosa dos riscos e mecanismos de proteção do serviço público. A prorrogação do CSP pelo prazo máximo de 5 anos, até 2034, é o instrumento adequado para assegurar que essa transição se faça de forma responsável, gradual e conforme ao direito da UE.

III. SERVIÇOS INCLUÍDOS NO CSP ESTADO-CP

A AdC recomenda que, antes do termo do atual contrato, seja realizada uma reavaliação integral da classificação de todos os serviços abrangidos pelo CSP, determinando quais devem manter o estatuto de OSP e quais poderão ser liberalizados (Recomendação 5-I).

A CP entende, como já tem vindo adiantando, que a eventual exclusão dos serviços economicamente mais rentáveis do âmbito do CSP produziria um resultado contrário ao interesse público: o operador que acedesse apenas a esses serviços não assumiria o risco sistémico inerente à prestação do serviço público e deixaria ao operador incumbente — ou ao Estado — a exploração dos serviços estruturalmente deficitários. Esta configuração corresponderia a uma forma de concorrência artificial e assimétrica, incompatível com os princípios que presidem à regulação dos SIEG.

A qualificação de serviços como OSP é uma decisão soberana das autoridades públicas, sujeita a uma ampla margem de apreciação nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. A jurisprudência do TJUE consagra que a definição de SIEG/OSP por uma autoridade pública só pode ser censurada em caso de erro manifesto — um padrão de controlo deliberadamente deferente à apreciação nacional — cf. Acórdão do TJUE de 20 de abril de 2010, *Federutility*, C-265/08, n.º 29⁶. O Estudo não demonstra qualquer erro manifesto na qualificação dos serviços abrangidos pelo CSP como OSP. A margem de apreciação do Estado inclui, expressamente, a possibilidade de agrupar serviços rentáveis e deficitários num único contrato de serviço público, quando tal seja justificado por razões de lógica de rede e de complementaridade — solução que o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não apenas permite como estruturalmente reconhece.

O sistema ferroviário funciona como um sistema integrado de rede. Os seus diferentes componentes operacionais estão profundamente interligados, e a exploração conjunta de serviços com perfis económicos distintos é condição necessária para a otimização sistémica dos recursos. A exclusão dos serviços mais rentáveis — ou a sua atribuição a outro operador — compromete a flexibilidade operacional do operador incumbente, conduz à subutilização do

⁶ Acórdão do TJUE proc. C-265/08, *Federutility e outros* / *Autorità per l'energia elettrica e il gas*, parágrafos 29.

material circulante e aumenta os custos médios de operação, tornando o sistema globalmente menos eficiente.

A experiência comparada confirma esta conclusão. No Reino Unido, a fragmentação da rede ferroviária na sequência das privatizações dos anos 90 originou um aumento significativo da complexidade do sistema, com custos de coordenação elevados e custos sistémicos globais muito superiores aos projetados, redundando nos atuais planos para o retorno da grande maioria dos serviços de transporte ferroviário de passageiros à esfera pública.⁷

A exclusão dos serviços mais rentáveis do âmbito do CSP eliminaria os mecanismos de compensação interna entre serviços — mecanismo de solidariedade expressamente admitido pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 —, conduzindo inevitavelmente a um aumento das compensações públicas necessárias para a prestação dos serviços deficitários, com os correspondentes encargos adicionais para o contribuinte.

IV. ALFA-PENDULAR: AS OBRIGAÇÕES DE OFERTA MÍNIMA DEVEM SER MANTIDAS NO CSP

O CSP inclui obrigações de oferta mínima para os serviços Alfa Pendular, pese embora estes sejam prestados em regime comercial. Segundo a AdC, esta imposição condiciona o acesso à infraestrutura, privilegiando a CP e criando barreiras à entrada de novos operadores. A AdC recomenda a revogação destas obrigações durante a vigência do contrato (Recomendação 4-II) e a sua não inclusão em futuros CSP (Recomendação 5-VIII).

A CP entende que as obrigações de oferta mínima do Alfa Pendular constituem uma obrigação de serviço público sem compensação financeira associada, o que representa uma solução favorável para o Estado, permitindo garantir a continuidade e previsibilidade de um serviço ferroviário de interesse público, sem implicar encargos adicionais para o erário público, preservando simultaneamente a lógica comercial da exploração. Esta configuração poderá mesmo representar um modelo regulatório de interesse para o Estado no âmbito de futuros contratos.

V. COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PREVISTAS NO CSP ESTADO-CP

A AMT identificou situações em que as compensações pagas à CP excederam os valores previstos contratualmente. Com este fundamento, a AdC considera prioritária a averiguação da existência de eventuais sobrecompensações, a identificação das respetivas causas e, se confirmadas, a devolução dos montantes indevidamente pagos. Adicionalmente, recomenda que a metodologia e a fórmula de cálculo das compensações sejam reavaliadas e alinhadas com a legislação europeia e nacional (Recomendação 4-IV).

⁷ <https://www.gov.uk/guidance/great-british-railways>;
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210539526000593>

A CP sublinha que o Estudo não pondera adequadamente os fundamentos que originaram os desvios de despesa identificados — em particular o impacto da pandemia de COVID-19 — e que as contas foram escrutinadas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP ("**IMT**"), enquanto gestor do contrato, e pela Inspeção Geral de Finanças ("**IGF**"), enquanto representante do Ministério das Finanças.

A CP reconhece que a transparência contabilística constitui um elemento essencial para garantir a correta aplicação das regras relativas às compensações de serviço público, sendo indispensável que as contas sejam auditáveis e internamente consistentes.

Acrescenta-se, ainda, que a fórmula de cálculo de compensação se encontra prevista no CSP e tem sido aplicada em conformidade com a legislação nacional e europeia visando, precisamente, evitar quaisquer casos passíveis de ser enquadrados como sobrecompensação ou auxílio de Estado.

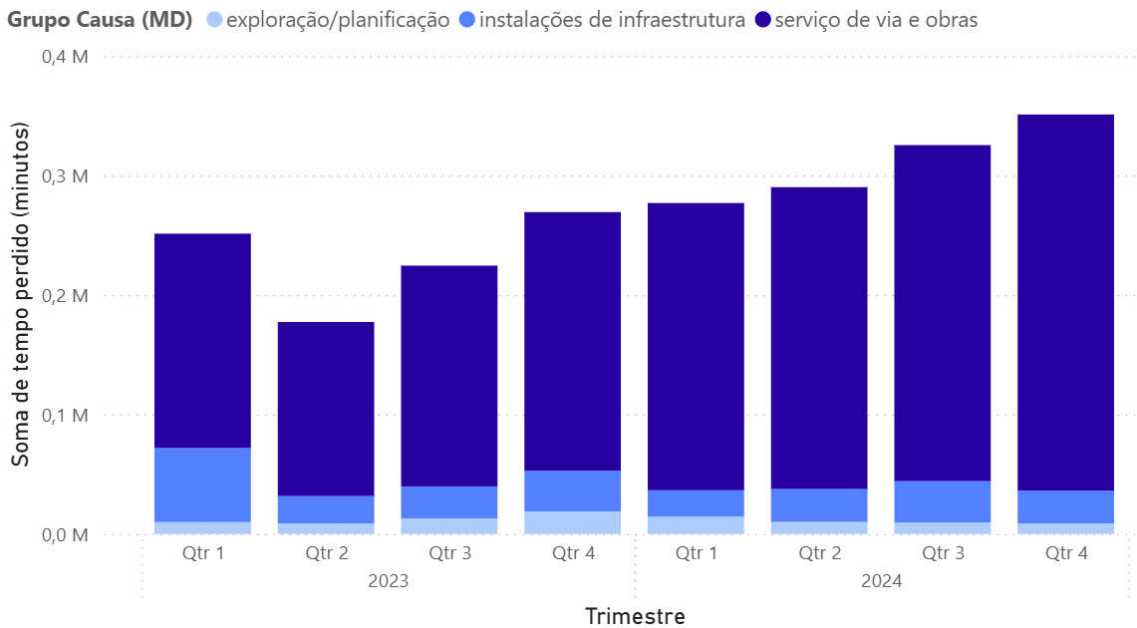
Importa notar ainda que a separação contabilística entre os serviços públicos e os serviços comerciais se encontra implementada e é plenamente operacional, não suscitando dificuldades de execução de relevo. Esta separação encontra-se prevista pela Cláusula 17.º, n.º 3, do CSP e no artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, e é observada pela CP, conforme atestado por relatório da IGF.

PARTE III – DEMAIS PONTOS A TER EM CONSIDERAÇÃO

I. Questões relativas à infraestrutura: Rede Ferroviária Nacional

1. Acesso à Infraestrutura e Repartição de Capacidade

Em 2024, verificou-se uma subida acentuada das tarifas médias de utilização da infraestrutura, nomeadamente das tarifas associadas ao pacote mínimo de acesso (20%), sem que tal evolução fosse acompanhada por uma melhoria correspondente da qualidade do serviço prestado pela Infraestruturas de Portugal, S.A. (“IP”). Tem-se constatado, pelo contrário, uma degradação contínua da infraestrutura e dos seus níveis de serviço, bem como o incumprimento frequente do calendário de intervenções e dos planos de investimento, com prejuízo evidente para a capacidade de planeamento operacional e comercial da CP e para a qualidade do serviço disponibilizado aos seus clientes. O gráfico infra demonstra o crescente nível de atrasos por motivos imputáveis à infraestrutura.



Fonte: Monitorização de Desempenho IP/Operadores Ferroviários, janeiro de 2023 a dezembro de 2024

Em 2025, as tarifas relativas ao pacote mínimo de acesso e as tarifas de instalações de serviço representavam **[Confidencial]** da receita tarifária da CP.

Esta degradação da qualidade do serviço prestado pelo Gestor da Infraestrutura não é uniforme ao longo da rede, sendo diferenciada por troços e linhas, o que pode originar, atendendo à já analisada recomendação da AdC relativamente à fragmentação do CSP, acrescidas distorções de concorrência.

A CP entende, assim, que esta discrepância entre o aumento de tarifas e a degradação do serviço prestado pelo gestor da infraestrutura, em clara oposição ao regime previsto nos artigos 29.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, deveria ser igualmente alvo de análise por parte da AdC, tendo em

conta as distorções à concorrência e acréscimo de custos para o Estado que dela podem resultar.

2. Níveis de utilização de linhas ferroviárias

Afirma o Estudo, no seu Ponto 81 e seguintes, que determinadas linhas ferroviárias — designadamente as linhas do Oeste (37,1%), de Cascais (36,2%), de Sintra (32,0%) e do Algarve (29,3%) — apresentam "níveis de utilização mais reduzidos" e, consequentemente, maior capacidade para aumento da oferta. Trata-se de uma conclusão com a qual a CP não pode deixar de discordar, atenta a insuficiência metodológica do conceito utilizado.

O recurso ao conceito de "nível de utilização" da linha inquina as conclusões retiradas pela AdC, uma vez que a simples divisão aritmética da capacidade utilizada da linha pela sua capacidade utilizável não se demonstra apta a representar, de forma adequada, a realidade. As infraestruturas em questão albergam serviços urbanos e regionais com carácter pendular e picos significativos de tráfego em horas de ponta, pelo que parte significativa dos seus troços apresenta níveis de congestionamento elevados em determinados períodos, encontrando-se qualquer eventual capacidade disponível relegada para os períodos noturno e matutino, pouco apetecíveis e inaptos a satisfazer os movimentos pendulares característicos das linhas.

Sugere-se, face ao exposto, a adoção de conceitos técnicos aceites pela indústria que permitam caracterizar com rigor a utilização da infraestrutura. A União Internacional dos Caminhos de Ferro ("**UIC**") recomenda, neste sentido, na sua ficha n.º 406, a utilização do conceito de Capacidade Consumida, calculada nos períodos de ponta. Adicionalmente, o conceito de capacidade é mais complexo do que a mera capacidade de uma secção de linha, devendo ser tidas em conta as condições das instalações de término dos serviços, nomeadamente a sua capacidade de estacionamento, que pode condicionar a possibilidade de operar serviços adicionais num dado troço.

O Estudo refere ainda, no seu Ponto 87, que *"os investimentos planeados e em execução, principalmente a linha de alta velocidade Porto-Lisboa, criam janelas de oportunidade relevantes para promover a concorrência"*. Contudo, o Estudo não pondera, de novo, os sucessivos atrasos verificados na execução destes investimentos, no âmbito quer da Ferrovia 2020 quer do PNI 2030.

Salienta-se, ainda, o atraso na abertura à exploração das linhas do Algarve, da Beira Alta e do Oeste, aos quais acresce a insuficiente transparência do Gestor da Infraestrutura na sua comunicação e na divulgação atempada das perspetivas de abertura à exploração. Esta situação inviabiliza o planeamento por parte dos operadores, condição indispensável para o funcionamento eficiente de um sistema ferroviário em regime concorrencial.

Do ponto de vista jurídico, a falta de transparência do Gestor da Infraestrutura é relevante não apenas do ponto de vista operacional, mas também à luz das obrigações que para ele decorrem do artigo 27.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro. Este ambiente de incerteza sobre o calendário de

disponibilização da infraestrutura compromete a possibilidade de qualquer operador — incumbente ou entrante — planejar investimentos e operações de forma eficiente, o que pode vir a impactar de forma negativa a liberalização da exploração de serviços na RFN.

II. LICENCIAMENTO PARA O ACESSO À ATIVIDADE

A AdC entende que determinados requisitos atualmente previstos para a emissão da licença ferroviária podem constituir barreiras desnecessárias à entrada de novos operadores no mercado. Destaca, em particular, o prazo de validade de cinco anos previsto no regime nacional⁸. A AdC recomenda, assim, a eliminação deste regime de validade limitada em prol de um modelo alinhado com a prática europeia, que assenta em licenças sem prazo fixo, sujeitas apenas a revisões periódicas que visam verificar a continuidade do preenchimento dos requisitos.

A CP não se opõe, em princípio, à eliminação de prazo fixo de validade. Sublinha, porém, que é imprescindível que a transição para um novo modelo seja acompanhada de mecanismos de revisão periódica rigorosos, que assegurem a verificação contínua do cumprimento dos requisitos que fundamentaram a emissão da licença.

No que à cobertura de responsabilidade civil concerne, a AdC propõe a introdução de critérios objetivos para atualização dos capitais segurados, a previsão de formas alternativas ao seguro tradicional — como garantias bancárias ou instrumentos equivalentes — e a reavaliação da adequação do montante mínimo exigido. A CP alerta, no entanto, para o facto de que a redução excessiva das exigências de cobertura de responsabilidade civil pode produzir um efeito contrário ao pretendido: ao facilitar a entrada de operadores subcapitalizados (que podem ser subsidiárias de outros “incumbentes”), reduz-se a proteção efetiva dos passageiros e do sistema ferroviário, o que poderá resultar em responsabilidades residuais para o Estado na qualidade de garante final do sistema.

Acresce que a fixação de exigências de cobertura de responsabilidade civil materialmente inferiores constitui uma forma de concorrência artificialmente assimétrica: o operador entrante internaliza um risco menor, beneficiando de uma vantagem regulatória que não reflete diferenças de competência ou eficiência operacional, mas apenas diferença de exigência regulatória.

O princípio que deve presidir à regulação do acesso ao mercado ferroviário é o da proporcionalidade baseada no risco: quem gera risco sistémico — ao utilizar infraestrutura pública e ao transportar milhares de passageiros — deve dispor de capacidade financeira e de cobertura de seguros adequadas a esse risco, pelo que a fixação de exigências mínimas de seguro terá sempre de ser calibrada em função dos riscos efetivamente gerados pela atividade, em conformidade com o princípio de que o risco deve ser suportado pela parte que o gera.

⁸ Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 217/2015

III. POLÍTICA PÚBLICA DE APOIO AO CUSTO DO BILHETE FERROVIÁRIO

A AdC recomenda a alteração do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, de modo a assegurar a neutralidade concorrencial da medida e a sua aplicabilidade a qualquer operador que venha a prestar serviços públicos ferroviários (Recomendação 5-II). Recomenda ainda a promoção do cálculo do custo real de cada serviço e/ou trajeto, como pressuposto do teste de equilíbrio económico e da determinação correta das compensações (Recomendação 4-VI).

A CP entende que o mero alargamento subjetivo do âmbito do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024 a outros operadores não é suficiente, por si só, para eliminar os alegados impactos concorrenciais negativos. A política tarifária deve assegurar um equilíbrio entre os objetivos de sustentabilidade ambiental, de acessibilidade universal, de sustentabilidade económica da operação e de utilização eficiente dos recursos públicos — objetivos que transcendem o plano da análise concorrencial.

A identificação da CP no âmbito subjetivo do Passe Ferroviário Verde reflete a estrutura atual do mercado — sendo a CP o único operador que presta os serviços abrangidos pelo CSP — e não resulta de qualquer decisão ou influência da CP. Qualquer ajustamento para garantir neutralidade concorrencial futura é da responsabilidade do legislador. A CP suporta o objetivo de cálculo do custo real por serviço e por trajeto, desde que a metodologia seja acordada com transparência, baseada nos dados contabilísticos disponíveis e salvaguardada a confidencialidade de informação comercialmente sensível.

IV. ACESSO AO MATERIAL CIRCULANTE

O material circulante constitui um dos principais ativos dos operadores ferroviários de passageiros. O acesso a este ativo e às instalações de manutenção constitui, na perspetiva da CP, um dos desafios centrais da abertura do mercado ferroviário. Porém, sendo um dos ativos essenciais, é igualmente um dos mais dispendiosos, com características técnicas altamente específicas. Em diversos casos, estes ativos foram adquiridos no contexto de CSP ou com financiamento público.

A eventual imposição de regimes de cedência ou partilha destes ativos deve ser cuidadosamente ponderada, de forma a evitar: subutilização de ativos, com as consequências económicas e operacionais já mencionadas; transferência de riscos operacionais; e distorções económicas que possam comprometer a sustentabilidade de outros CSP ou originar desequilíbrios no sistema.

De modo semelhante, as oficinas e instalações de manutenção são frequentemente dimensionadas para responder às necessidades operacionais de um operador específico. A experiência europeia recente demonstra que a prestação de serviços de manutenção a terceiros pode ser operacionalizada quando os operadores dimensionam infraestruturas adequadas, como exemplificado pela Renfe, que dimensionou a sua oficina de alta velocidade para

receber material circulante de operadores concorrentes, prestando serviços a preços de mercado.

O Estudo refere que a CP está a recuperar um conjunto de 50 carruagens adquiridas à Renfe. Informa-se que, à data presente, a CP já recuperou 29 das 36 carruagens correspondentes à série ARCO. Concluída a recuperação destas, dar-se-á seguimento à recuperação das restantes 14 carruagens convencionais.

1. Especificidades da RFN enquanto barreiras no acesso a material circulante

Quanto a este tópico cabe apenas CP informar a AdC de que existe já uma nova versão, datada de 2024, do Plano Nacional de Implementação do ERTMS e de que o troço ferroviário Évora-Elvas, mencionado na nota de rodapé número 382 não se encontra, presentemente, em exploração, pelo que a menção da sua equipação com o sistema ETCS poderá induzir em erro relativamente ao sucesso do plano de implementação.

2. Outras barreiras no acesso a material circulante

Importa, aqui, chamar a atenção da AdC, em adição ao que já se expôs *supra* relativamente às consequências do enquadramento orçamental da CP no perímetro orçamental do Estado, que os valores presentes na Tabela 3, se encontram desatualizados no que à aquisição das 153 automotoras convencionais concerne, tendo sido alterados pela Resolução do Conselho de Ministros, verificando-se um decréscimo das verbas a advir do Orçamento de Estado⁹.

Mais se acrescenta que, conforme o Despacho n.º 202/2026-SETF, as automotoras em questão ficarão adstritas ao cumprimento de OSP e, caso a CP deixe de ser a entidade responsável pelo seu cumprimento, reverterão para a esfera patrimonial do Estado para cedência à entidade que suceda à CP nessa função.

V. ACESSO À ENERGIA PARA TRAÇÃO

A AdC considera o modelo atual de fornecimento de energia elétrica para tração como restritivo, recomendando a sua liberalização mediante a possibilidade de cada operador ferroviário escolher o seu fornecedor de energia.

A CP entende que o acesso à energia de tração ferroviária deve assegurar condições de transparência e não discriminação entre operadores. É fundamental, contudo, preservar a eficiência operacional do sistema e evitar a

⁹ Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2021, de 27 de julho, na redação dada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 47-B/2026, de 3 de março, a repartição dos encargos financeiros com a aquisição das 153 automotoras convencionais adota a seguinte forma: "5 – (...) cofinanciados por fundos europeus, com o montante previsto de € 141 408 561,61 (...) 6 – a) Através de verbas do Fundo Ambiental, nomeadamente mediante receitas provenientes da taxa de carbono sobre as viagens aéreas, marítimas e fluviais, até ao valor máximo de € 212 484 021 (...) b) Através de verbas do Orçamento do Estado, até ao valor máximo de € 710 129 842,45

introdução de ineficiências ou de custos adicionais que comprometam a integralidade do mesmo.

Cabe referir que é possível aos operadores proceder à aquisição de energia elétrica através do mercado OMIE (mercado indexado — preços “spot”), conforme resulta do atual contrato de aquisição de energia elétrica titulado pela IP (e, no futuro, pela CP); e que a IP é a única entidade a repercutir quaisquer custos administrativos associados à aquisição de eletricidade.

VI. ACESSO A INSTALAÇÕES DE SERVIÇO E AOS SERVIÇOS ASSOCIADOS

Na Figura 9 — Mapa de instalações de serviço, por tipologia e por operador gestor — falta incluir, nas “instalações de serviço CP”, a oficina da Figueira da Foz e os parques de Carcavelos, Algueirão e Contumil.

Mais se informa que a CP, além dos serviços a outros operadores listados no Ponto 348, presta, ainda, serviços de manutenção à IP.

VII. ACESSO A RECURSOS HUMANOS

A AdC considera que a escassez de maquinistas e de técnicos especializados constitui uma barreira relevante à entrada de novos operadores e, consequentemente, um obstáculo significativo ao desenvolvimento da concorrência no setor ferroviário (Recomendação 12).

No setor ferroviário, os recursos humanos não são apenas um fator de custo — constituem um fator estrutural de capacidade do sistema. O transporte ferroviário depende de recursos humanos altamente especializados, em particular maquinistas e pessoal afeto à manutenção. A formação destes profissionais exige períodos prolongados de qualificação e investimentos significativos, que redundam na escassez estrutural de maquinistas que tem vindo a ser identificada em diversos mercados europeus, incluindo o português. No caso do último, acresce ainda a extrema dificuldade na contratação de pessoal de oficina face que resulta da fraca competitividade salarial.

Num contexto de concorrência entre múltiplos operadores pelos mesmos recursos humanos escassos, podem ocorrer: redução da capacidade operacional agregada do sistema; cancelamentos de serviços por falta de pessoal; e degradação da fiabilidade do sistema. A fragmentação da força de trabalho entre vários operadores tem demonstrado, em várias experiências europeias, gerar ineficiências sistémicas — como evidenciado pelo exemplo do Reino Unido.

Note-se que o mecanismo salientado pela AdC no Ponto 387 tem uma relevância muito diminuta neste aspeto, atendendo aos 65 anos impostos pelo artigo 7.º da Lei n.º 16/2011, de 3 de maio, como idade limite para o porte da carta de condução de maquinista.

Importa ainda salientar que os trabalhadores da CP, incluindo os maquinistas, não se encontram vinculados a quaisquer cláusulas de não concorrência ou de exclusividade pós-contratual, pelo que inexistem, neste plano, qualquer barreira à

livre circulação de trabalhadores entre operadores ferroviários. A mobilidade dos recursos humanos especializados no setor ferroviário não é, assim, condicionada por restrições contratuais impostas pela CP, mas tão-somente pela escassez estrutural de profissionais qualificados já identificada.

A CP informa que os dados apresentados na Tabela 4 do Estudo não incluem os colaboradores que foram integrados na empresa aquando da fusão por incorporação da EMEF em 2020, o que pode distorcer a análise quantitativa efetuada.

Num mercado ferroviário de menor dimensão, como o português, a fragmentação da exploração pode agravar este fenómeno. É fundamental que o operador disponha de oficinas próprias, de pessoal oficial adequado e de um quadro de recursos humanos que lhe assegure a prestação de um serviço de transporte ferroviário de passageiros com garantias de segurança e de qualidade.

As recomendações do Estudo relativas ao acesso ao material circulante e ao acesso a recursos humanos — em particular a proposta de criação de um *pool* de material circulante e de maquinistas disponíveis para novos entrantes — carecem, contudo, de uma reflexão de enquadramento que o Estudo omite inteiramente.

Importa distinguir este caso do modelo adotado noutros setores liberalizados, como as telecomunicações ou a energia, onde o acesso de novos operadores à infraestrutura de rede foi facilitado ou imposto ao incumbente. Nesses setores, o que estava em causa era o acesso à infraestrutura de rede que, pela sua natureza de monopólio natural, não pode ser duplicada de forma economicamente eficiente — e que, por isso, deve ser partilhada como condição de qualquer concorrência efetiva. O material circulante ferroviário e os recursos humanos especializados não são infraestrutura de rede neste sentido: são ativos e recursos produtivos que, em condições normais de mercado, os operadores adquirem e desenvolvem por si próprios. A necessidade de os disponibilizar artificialmente através de mecanismos de *pool* não é comparável ao acesso à rede — é o reconhecimento implícito de que o mercado não reúne, nas condições atuais, as características estruturais que tornam a concorrência efetiva viável e sustentável.

Esta conclusão é reforçada pela observação do que tem acontecido nos países europeus em que o processo de liberalização ferroviária está mais avançado — como o Reino Unido, a Suécia, a Itália, a Alemanha e a Espanha. Nesses mercados, como já acima se deixou referido, a concorrência no transporte ferroviário de passageiros tem sido exercida essencialmente por operadores que são empresas públicas de outros Estados-Membros, ou afiliados dessas empresas: a Deutsche Bahn, a SNCF, a Trenitalia e a NS têm operado em mercados que não os seus de origem precisamente porque dispõem, pela sua dimensão e experiência acumulada, dos ativos, do know-how técnico e dos recursos humanos que permitem a entrada efetiva em mercados altamente especializados. Operadores privados independentes, sem essa base de recursos, têm tido uma presença muito mais limitada.

Esta realidade empírica — documentada nos relatórios de monitorização do mercado ferroviário da Comissão Europeia — é um dado que o Estudo deveria integrar na sua análise. Ela revela que certas especificidades estruturais do setor ferroviário não são uma particularidade do mercado português: são uma característica intrínseca do setor que limita estruturalmente o perfil dos operadores capazes de entrar de forma efetiva e sustentável. A promoção da concorrência no transporte ferroviário de passageiros não pode ser avaliada como se essas especificidades não existissem — e qualquer recomendação de política que as ignore corre o risco de gerar não concorrência efetiva, mas sim instabilidade operacional, encargos acrescidos para o Estado e degradação do serviço público.

VIII. SERVIÇOS DE BILHÉTICA

A CP considera que, para o cliente e para o sistema de mobilidade, o êxito das medidas previstas nas recomendações 13 e 14 dependerá não da existência de concorrência em si mesma, mas da facilidade e simplicidade da realização da jornada pelo cliente. A pluralidade de fornecedores de serviços de bilhética não pode implicar perda de qualidade ou aumento de complexidade para o utilizador final.

No que se refere ao pedido de revogação da isenção relativa ao n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782 (acesso às informações sobre o tráfego e as viagens), salienta-se que a CP presta já informações sobre viagens de tráfego e viagem em tempo real. A isenção foi solicitada com o fundamento de que o gestor da infraestrutura tem a missão de gerir o tráfego e, consequentemente, dispõe de todos os meios que permitem obter e difundir, em primeira mão, todas as informações relativas a eventuais perturbações (designadamente atrasos e supressões). Esta situação mantém-se, pelo que o mecanismo sancionatório proposto não pode ser assacado ao operador, dado que este não dispõe, na sua esfera, da faculdade de acesso direto e autónomo à totalidade da informação.

Não obstante, a CP desenvolveu o seu próprio sistema de informação em tempo real, e colocou-o à disposição do público em geral, quer na aplicação móvel quer no website, incorrendo em custos avultados, que também deverão ser contabilizados para efeitos de prorrogação do CSP.

A CP considera que a Recomendação 14 se alinha com as expectativas de maior escolha, transparência e equidade no acesso ao serviço ferroviário. Contudo, sublinha a necessidade de serem asseguradas: (i) a liberdade na definição de políticas comerciais e comissões; (ii) a preservação da competitividade do canal próprio da CP, incluindo as suas funcionalidades exclusivas, o programa de fidelização, a gestão de alterações e o apoio ao cliente; (iii) a imposição regras claras de interoperabilidade e governança de dados, garantindo confidencialidade e proporcionalidade; e (iv) a aplicação do princípio da reciprocidade, com exigência de padrões mínimos de qualidade e transparência por parte das plataformas externas.

COMBOIOS DE PORTUGAL, E.P.E

Conselho de Administração

O acatamento desta recomendação implicará, no entanto, um ajustamento operacional e custos acrescidos para a CP, também eles relevantes para a prorrogação do CSP.

PARTE IV — CONCLUSÃO

A promoção da concorrência no setor ferroviário constitui um objetivo relevante das políticas europeias. Contudo, a organização do mercado ferroviário deve ter em consideração as características estruturais do setor e a realidade específica do mercado português.

Uma abordagem equilibrada deve assegurar simultaneamente a consideração da eficiência económica do sistema ferroviário, sem onerar desnecessariamente o Estado e os contribuintes; a utilização eficiente dos ativos existentes, sem comprometer a estabilidade financeira dos operadores e a eficiência económica do sistema; a estabilidade operacional da rede, evitando os erros cometidos noutros sistemas ferroviários europeus; e a sustentabilidade financeira do serviço público, preservando o interesse público.

As presentes observações expõem, de forma fundamentada, as razões pelas quais a CP discorda, em pontos essenciais, das análises e recomendações constantes do Estudo da AdC. Há sobretudo de ter em atenção quatro aspetos fundamentais:

A — A prorrogação do CSP pelo prazo máximo de 5 anos é juridicamente fundada e factualmente demonstrada.

A CP está a financiar com recurso ao seu próprio endividamento a aquisição de material circulante, o que representa, só por si, um custo significativo cuja amortização requer a prorrogação do CSP. Num setor caracterizado por elevados custos fixos, ciclos de investimento longos e forte interdependência operacional, a prorrogação contratual em análise (a única legalmente permitida) constitui um instrumento adequado para garantir a amortização eficiente dos investimentos, assegurar a continuidade do serviço público e reduzir o risco regulatório.

B — As obrigações de oferta mínima do Alfa Pendular não devem ser retiradas do CSP.

As obrigações de oferta mínima do Alfa Pendular constituem uma obrigação de serviço público sem compensação financeira associada, o que representa uma solução favorável para o Estado. Permite garantir a continuidade e previsibilidade de um serviço ferroviário de interesse público, com grandes efeitos de rede, sem implicar encargos adicionais para o erário público e preservando simultaneamente a lógica comercial da exploração.

C — A abertura do mercado ferroviário tem de ser faseada e (ainda) precedida das condições estruturais que a tornem efetiva e sustentável.

Qualquer processo de abertura do mercado ferroviário exige um equilíbrio cuidadoso entre dois objetivos que o direito da UE reconhece como igualmente legítimos: a promoção de uma concorrência efetiva e a preservação da continuidade, qualidade e acessibilidade do serviço público de transporte ferroviário. Estes dois objetivos não são necessariamente incompatíveis, mas a sua conciliação exige preparação, gradualismo e a criação prévia das condições estruturais adequadas — condições que, no mercado ferroviário português, não estão atualmente reunidas. A eventual antecipação do processo de abertura do mercado para 2029 seria irresponsável sob o ponto de vista do interesse público: as condições de infraestrutura não estão criadas, o quadro regulatório não está consolidado, a dimensão do mercado impõe prudência e os investimentos em curso pela CP, autofinanciados, exigem horizontes de amortização compatíveis.

D — Não existe confusão entre custos de serviço público e custos de serviços comerciais.

A transparência contabilística constitui um elemento essencial para garantir a correta aplicação das regras relativas às compensações de serviço público, sendo indispensável que as contas sejam auditáveis e internamente consistentes. A recomendação da AdC já se encontra prevista na Cláusula 17.º, n.º 3, do CSP e no artigo 6.º, n.ºs 5 e 6, do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, e é observada pela CP.

Sem prejuízo do detalhe desenvolvido ao longo do documento, a CP pronuncia-se no sentido de que, na elaboração da versão final do Estudo e das suas recomendações, a AdC atenda aos seguintes princípios transversais:

Primeiro — rigor jurídico sistémico na aplicação do direito da UE. As recomendações do Estudo devem ser fundamentadas no quadro jurídico europeu aplicável ao setor ferroviário — em particular o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a Diretiva 2012/34/UE e o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE — sem introduzir restrições que não encontram assento nesses instrumentos nem nas Orientações da Comissão Europeia.

Segundo — adequação à realidade económica e operacional do setor ferroviário. O setor ferroviário apresenta características estruturais — elevados custos fixos, longos ciclos de investimento, especificidade técnica dos ativos, escassez estrutural de recursos humanos qualificados e forte interdependência entre operador e gestor de infraestrutura — que o distinguem profundamente de outros setores liberalizados. As recomendações de política da concorrência que ignorem estas especificidades correm o risco de gerar não concorrência efetiva,

mas instabilidade operacional e degradação do serviço público. O Estudo deve integrar esta dimensão de forma explícita e fundamentada.

Terceiro — separação institucional entre os diferentes intervenientes do sistema ferroviário. As recomendações do Estudo devem distinguir claramente as responsabilidades da CP enquanto operador de serviço público, da IP enquanto gestora de infraestrutura e da AMT enquanto reguladora setorial. Trata-se de planos institucionalmente distintos, que devem ser analisados enquanto tal, sob pena de poder conduzir a recomendações dirigidas ao operador errado ou ao instrumento regulatório inadequado.

Quarto — proporcionalidade e gradualismo na abertura do mercado. Qualquer recomendação relativa à abertura do mercado ferroviário português deve ser suportada em análise multi-vectorial: à luz do princípio da proporcionalidade e da necessidade de criação prévia das condições estruturais, regulatórias e de infraestrutura que tornem essa abertura efetiva e sustentável. A antecipação de processos de abertura sem essas condições não serve em termos ótimos os objetivos da política de concorrência. O Estudo deve reconhecer explicitamente que a abertura do mercado é um processo que exige gradualismo e não um evento que pode ser desligado das condições reais do mercado.

Quinto — avaliação integrada dos impactos sobre o serviço público e sobre os objetivos de mobilidade sustentável. As recomendações do Estudo devem ser aferidas não apenas pela sua conformidade com os objetivos de promoção da concorrência, mas também pelo seu impacto sobre a quota modal do transporte ferroviário, sobre a sustentabilidade financeira do serviço público e sobre a capacidade de o sistema ferroviário competir eficazmente com a rodovia e o transporte aéreo.

A análise da concorrência intramodal conduzida dentro de um quadro conceptual artificialmente isolado da realidade que, pelo lado da oferta e da procura, é a de forte competitividade intermodal, assim deixando fora do respetivo âmbito os efeitos comparativos de maior ou menor concorrência intramodal (particularmente perante serviços de interesse económico geral prestados em rede) na competitividade intermodal, mostra-se, *ipso facto*, redutora e de validade limitada.

Os objetivos de incentivo ao reforço da quota de transporte de passageiros por modos de transporte com menores externalidades ambientais negativas — consagrados na Estratégia de Mobilidade Sustentável da UE, no PNEC 2030 e no PNI 2030 — são igualmente auto-vinculativos para as autoridades públicas portuguesas e não podem ser sacrificados em nome de uma aplicação descontextualizada dos princípios da concorrência.

A CP permanece disponível para colaborar com a AdC na análise das matérias abordadas nas presentes observações, designadamente através da disponibilização de informação técnica e financeira adicional que permita fundamentar adequadamente as opções de política regulatória a adotar.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

VNCONF - Dados pessoais

Nota: As passagens do documento marcadas como “[**Confidencial**]” contêm informação comercial sensível da CP.