



ESTUDO

**CONCORRÊNCIA NO SETOR DO
TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE
PASSAGEIROS E DE
MERCADORIAS EM PORTUGAL**

***RELATÓRIO DA
CONSULTA PÚBLICA***

AGOSTO DE 2026

I. ENQUADRAMENTO

1. Entre 2 de março e 7 de abril de 2026, a **Autoridade da Concorrência (AdC)** submeteu em **consulta pública a versão preliminar do Estudo “Concorrência no setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal”** (doravante designado “Estudo”). O Estudo identificou vários obstáculos à concorrência no setor do transporte ferroviário, apresentando um conjunto alargado de recomendações ao Governo, à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), à Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), e aos operadores ferroviários de transporte de passageiros.
2. No âmbito desta consulta pública, a **AdC recebeu 20 contributos dos seguintes interessados**, cuja participação no procedimento a AdC agradece, reconhecendo o seu significativo valor positivo para o debate:
 - (i) **A entidade gestora da infraestrutura ferroviária nacional:** a IP.
 - (ii) **Seis operadores ferroviários e associações de operadores ferroviários:**
 - o a ALLRAIL - Alliance of Passenger Rail New Entrants, ASBL (**ALLRAIL**);
 - o a Associação Portuguesa de Empresas Ferroviárias (**APEF**);
 - o a B-Rail – Mobilidade Ferroviária, Lda. (**B-Rail**);
 - o a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (**CP**);
 - o a Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (**Fertagus**); e
 - o a Renfe Operadora, E.P.E. (**Renfe**).
 - (iii) **Dois prestadores de serviços de bilhética independentes:**
 - o a Rail Europe, SAS (**Rail Europe**); e
 - o a Trainline, PLC (**Trainline**).
 - (iv) **Uma entidade gestora de instalações de serviço:**
 - o a Administração do Porto de Lisboa, S.A. (**APL**).
 - (v) **Cinco sindicatos/comissões de trabalhadores do setor:**
 - o a Comissão de trabalhadores da CP (**CT CP**);
 - o a Federação dos sindicatos de transportes e comunicações (**ECTRANS**);
 - o o Sindicato Ferroviário da Revisão Comercial Itinerante (**SFRCI**);
 - o o Sindicato do Maquinistas dos Caminhos de Ferro Portugueses (**SMAQ**) e;
 - o o Sindicato Nacional dos Trabalhadores do Sector Ferroviário (**SNTSF**).
 - (vi) **Cinco pronúncias de onze cidadãos, pessoas individuais¹:**
 - o uma pronúncia, sob a forma de contributo coletivo, subscrita por nove cidadãos (**Contributo coletivo de nove pessoas individuais**);
 - o quatro pronúncias a título individual (**Contributo pessoa individual #1; Contributo pessoa individual #2; Contributo pessoa individual #3; Contributo pessoa individual #4**).
3. Em 25 de março de 2026, a **AMT** enviou à AdC o seu parecer à versão preliminar do Estudo, nos termos do nº 3 do artigo 61º da Lei nº 19/2012 (Lei da Concorrência).

¹ Os contributos são objeto de anonimização em observância dos princípios da minimização dos dados e da limitação das finalidades, em conformidade com as regras em matéria de proteção de dados pessoais.

II. RENUMERAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA ADC E NOVAS RECOMENDAÇÕES

4. Em face da ponderação dos contributos à consulta pública, a AdC eliminou uma **proposta de sub-recomendação** [i.e., ex Recomendação 4 – IV, al. b)], dirigida ao Governo, em sede de recomendações ao CSP Estado-CP durante a sua vigência, quanto a regras relativas a compensação financeira, por considerar que a mesma deixa de se justificar, face à adoção subsequente da RCM n.º 124/2026, de 15 de junho².
5. Outrossim, na sequência da ponderação dos contributos à consulta pública, a AdC eliminou uma **proposta de sub-recomendação** [i.e., ex Recomendação 13 – II, al. b)], dirigida ao Governo, em sede de recomendações para a mitigação de barreiras à prestação de serviços de bilhética, por se entender que a respetiva matéria já se encontra acautelada pelo quadro normativo aplicável, que prevê deveres de cooperação interinstitucional entre a AdC e a AMT, incluindo a comunicação de indícios de infrações à Lei da Concorrência.
6. Ainda, em face da ponderação dos contributos à consulta pública, em sede de **celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade**, a AdC considerou relevante adicionar uma sub-recomendação e outra recomendação autonomizada, à IP, em sede de boas práticas (i.e., Recomendação 9 - II), e à AMT, com vista à ponderação de regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro (i.e., Recomendação 10).
7. Acresce, em sequência de atualizações legislativas e regulatórias, que ocorreram a nível europeu, após a consulta pública, em sede do regime de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária³, a AdC considerou oportuno e relevante adicionar duas recomendações, uma ao Governo e outra à IP (i.e., Recomendações 11 e 12). As novas recomendações encontram-se no subcapítulo VIII.3 da versão final do Estudo, que passou a ter a nova designação de “Futura repartição da capacidade” e a incluir uma breve análise do novo Regulamento Europeu em matéria de futura repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, numa ótica de concorrência. A referência ao *projeto* de Regulamento Europeu foi referida na versão preliminar do Estudo⁴ e em sede de pronúncia⁵ à consulta pública.
8. Ainda, com vista à melhoria da eficiência na implementação e no acompanhamento das recomendações propostas no Estudo, a AdC autonomizou três das recomendações na versão final do Estudo, na medida em que eram endereçadas, para consideração, a mais do que uma entidade decisória (i.e., Recomendações 7 (Governo e IP), 8 (AMT e IP) 9 (Governo e IP) da versão preliminar do Estudo). Estas recomendações passam a ser renumeradas nas Recomendações 7, 8, 9, 13 e 14, endereçadas por tema e a uma única entidade decisória.
9. Adicionalmente, os contributos recebidos em sede de consulta pública relativos a aspetos de natureza factual foram refletidos na atualização do Relatório Final⁶.
10. Em suma, do acervo de 14 recomendações propostas, na sua versão preliminar, submetida a consulta pública, serão apresentadas 19 recomendações ao Governo, à IP, à AMT e aos operadores de transporte ferroviário de passageiros, disponíveis na versão final do Estudo, conforme a síntese abaixo:

² RCM n.º 124/2026, de 15.06.2026, altera a RCM n.º 43/2020, de 12.06.2020 (versão consolidada), determinando o valor máximo da compensação financeira a atribuir à CP, pelo cumprimento das OSP, a atribuir em 2026.

³ Regulamento (UE) n.º 2026/1184, de 20.05.2026, relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário único, que altera a Diretiva n.º 2012/34/UE (Espaço ferroviário europeu único).

⁴ Subcapítulo VIII.3, “Limitações atuais e evolução futura”, do Estudo, e Caixa 11 – “Proposta de Regulamento COM (2023) 443”.
⁵ Pronúncia da IP.

⁶ A título ilustrativo, foram efetuadas atualizações factuais, na versão final do Estudo: i) identificação de um terceiro operador, em Portugal, recém-entrado no segmento de transporte de mercadorias, a Continental Rail, S.A.U. ii) atualização da Figura 9 – “Mapa de instalações de serviço, por tipologia e por operador gestor”.

Recomendações da AdC (versão síntese)

Recomendação 1 | ao Governo | *Elaboração de um Código do Setor Ferroviário*

Recomendação 2 | à IP | *Boas práticas no desenho de procedimentos concursais para a aquisição de material ferroviário de forma a maximizar a concorrência :*

- I. Promover procedimentos participados, equacionando uma eventual consulta prévia ao mercado;
- II. Assegurar, nas peças dos procedimentos, um princípio de neutralidade tecnológica;
- III. Considerar da adequabilidade de uma eventual divisão em lotes;
- IV. Disponibilizar aos candidatos toda a informação necessária à elaboração de propostas;
- V. Após submissão de propostas, conferir os indícios de conluio na contratação pública; e
- VI. Evitar procedimentos de qualificação de fornecedores com um período demasiado longo.

Recomendação 3 | ao Governo | *Revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias e reavaliação do montante mínimo e regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil:*

- I. Revogar a existência de um período de tempo máximo de validade das licenças;
- II. Estabelecer um procedimento de revisão periódica da manutenção da validade das licenças;
- III. Permitir formas alternativas ao seguro para a cobertura de responsabilidade civil; e
- IV. Reavaliar o montante mínimo do seguro de responsabilidade civil e os critérios objetivos deste.

Recomendação 4 | ao Governo | *Recomendações ao CSP Estado-CP (2019-2029/2034) durante a sua vigência:*

- I. Limitar a prorrogação do contrato ao período necessário para amortizar os investimentos;
- II. Revogação das obrigações de oferta mínima de longo curso *Alfa Pendular*;
- III. Reforço da objetividade e da transparência da contabilidade analítica do contrato;
- IV. Reavaliação da adequação da metodologia de cálculo das compensações financeiras;
- V. Reforço da aplicação efetiva de um mecanismo de sanções pecuniárias; e
- VI. Promoção do cálculo do custo real de cada trajeto incluído no *Passe Ferroviário Verde*.

Recomendação 5 | ao Governo | *Recomendações finda a duração do CSP Estado-CP (2019-2029/2034) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado :*

- I. Avaliação da necessidade de serviço público em cada uma das rotas incluídas no contrato;
- II. Alteração do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, que criou o Passe Ferroviário Verde, no sentido de tornar a medida neutra do ponto de vista concorrencial;
- III. Promoção de concursos públicos internacionais para atribuição de novos contratos;
- IV. Avaliação da adequabilidade de divisão em lotes de diferentes rotas;
- V. Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso a material circulante;
- VI. Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso efetivo a instalações de serviço;
- VII. Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso a recursos humanos; e
- VIII. Não determinar obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais.

Recomendação 6 | ao Governo | *Recomendações finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus (1999-2031) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado:*

- I. No seu termo, não prorrogação da duração do Contrato de Concessão;
- II. Avaliação da necessidade de serviço público no eixo ferroviário Norte-Sul; e
- III. Contratualização autónoma de serviços acessórios ao objeto principal de novo contrato.

Recomendação 7 [ex #7 – I, a) e b)] | ao Governo | Revisão dos artigos 39.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 quanto aos critérios de repartição da capacidade:

- I. Revogar o artigo 39.º, n.º 2 ou, alternativamente, alterar a sua redação; e
- II. Alterar a redação do artigo 47.º, n.º 5, em linha com o artigo 47.º n.º 5 da Diretiva n.º 2012/34/UE.

Recomendação 8 [ex #7 – II] | à IP | Revisão dos critérios de repartição da capacidade no Diretório da Rede

Recomendação 9 [ex #8, a), b), c) e d)] | à IP | Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade:

- I. Não atribuir uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa;
- II. **(nova)** Sujeitar a capacidade atribuída mediante acordos-quadro à sua efetiva utilização;
- III. Auscultação de todos os potenciais candidatos previamente à celebração do acordo-quadro;
- IV. No caso de vários candidatos demonstrarem interesse numa determinada rota, ponderar um concurso público internacional para efeitos da atribuição da capacidade; e
- V. Assegurar, se possível, a caducidade simultânea dos acordos-quadro existentes na mesma rota.

Recomendação 10 (nova) | à AMT | Ponderar a regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro

Recomendação 11 (nova) | ao Governo | Garantir a neutralidade concorrencial nas orientações estratégicas para a repartição da capacidade

Recomendação 12 (nova) | à IP | Definição de uma metodologia de repartição da capacidade congestionada transparente e não discriminatória

Recomendação 13 [ex #9 – II, a)] | à IP | Implementação atempada do ERTMS na Rede Ferroviária Nacional

Recomendações 14 [ex #9 - I e II, b)] | ao Governo | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional:

- I. Considerar o impacto concorrencial da opção pela bitola ibérica nas linhas de alta velocidade; e
- II. Disponibilizar um sistema que permita transitoriamente a integração com o CONVEL aos operadores interessados.

Recomendação 15 (ex #10) | ao Governo | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante em sede de futuros contratos de serviço público

Recomendação 16 (ex #11) | à IP | Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia

Recomendação 17 (ex #12) | ao Governo | Avaliar a adequação e necessidade de assegurar a transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público

Recomendação 18 (ex #13) | ao Governo | Mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética:

- I. Revogar o pedido de isenção de obrigatoriedade de transmissão de informações mínimas de viagens nos serviços regionais, urbanos e suburbanos à luz do Regulamento (UE) n.º 2021/782;
- II. Equacionar a adequabilidade do regime sancionatório e contraordenacional constar de alterações ao Decreto-Lei n.º 58/2008;
- III. Alterar a letra do n.º 1 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015 para efetuar referência expressa para o cumprimento das disposições constantes do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

Recomendação 19 (ex #14) | aos operadores de transporte ferroviário de passageiros | Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros:

- I. Assegurar tratamento equitativo e não discriminatório a serviços de bilhética rivais;
- II. Fornecer o acesso a todos os dados relevantes para a prestação deste tipo de serviços;
- III. Disponibilizar a gama completa de soluções comerciais oferecidas pelo operador ferroviário;
- IV. Não incluir cláusulas contratuais restritivas; e
- V. Garantir que as condições técnicas não limitam a concorrência no mercado de venda de bilhetes.

III. COMENTÁRIOS GERAIS

11. Vários interessados, assim como o regulador setorial, teceram considerações gerais ao Estudo, as quais são abordadas *infra*, no presente Relatório da consulta pública.
12. A **AMT** sinaliza, em termos gerais, **da relevância e pertinência de várias das matérias analisadas no Estudo**, aduzindo que **muitas delas foram, igualmente, identificadas e vindo a ser objeto de acompanhamento regulatório**, no exercício das suas competências.
13. Refere, ainda, que **várias das recomendações da AdC endereçam matérias que têm vindo a ser acompanhadas, em diferentes iniciativas legislativas e regulatórias**, quer a nível nacional, quer a nível europeu.
14. Neste sentido, a **AMT** destaca o Estudo como **um contributo relevante de sistematização e agregação de vários debates legislativos e regulatórios do setor**.
15. A **AMT** sublinha que a concorrência é um dos vários vetores relevantes a ter em consideração, entre outros, numa abordagem multidimensional. Refere ainda que essa abordagem exige uma ponderação integrada dos vários objetivos de atuação do regulador setorial, que nem sempre coincidem com a perspetiva de concorrência.
16. Como tal, a **AMT** entende que *"a evolução do setor ferroviário reclama políticas públicas equilibradas, capazes de compatibilizar concorrência, continuidade de serviço público, sustentabilidade económico-financeira, coesão territorial, interoperabilidade técnica e proteção dos utilizadores, não sendo desejável a adoção de abordagens unidimensionais (...)"*.
17. A **CP** refere que *"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, **considera que existem aspetos do Estudo que, sendo transversais, em sua opinião, fragilizam a validade das suas conclusões**.
18. A **CP** considera que o Estudo **"não valoriza adequadamente o quadro jurídico europeu que rege a prestação de serviços públicos de transporte ferroviário"**, em particular, no que **concerne ao enquadramento dos serviços de interesse económico geral (SIEG)⁷**, no âmbito do setor ferroviário. Destaca que os SIEG, ainda que sujeitos à concorrência, são-no *"apenas na medida em que a sua aplicação não constitua obstáculo ao cumprimento das missões que lhes são confiadas"*. Nesse contexto, defende a necessidade de ser compatibilizado o cumprimento das obrigações de serviço público (OSP) impostas à CP, com o quadro de concorrência da União Europeia (UE), o qual não pode operar como um valor absoluto, quando estejam em causa serviços essenciais, determinados de forma soberana por um Estado-Membro. Alega, como consequência desta fragilidade, que diversas recomendações do Estudo, apresentadas como decorrências da política de concorrência, carecem de fundamento no direito europeu aplicável.
19. A **CP** refere que 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 à concorrência, *"sem ponderar se a concorrência plena é - durante o período da única prorrogação possível do contrato de serviço público em vigência, i.e., grosso modo, entre 2030 e 2034 - compatível com a missão de serviço público legalmente atribuída à CP"*.
20. A **CP** considera, ainda, que o Estudo **não apresenta uma análise sobre concorrência intermodal, i.e., desconsidera a concorrência entre os vários modos de transporte**,

⁷ Artigo 106.º, n.º 2, do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) ("TFUE") e [Protocolo n.º 26 do TFUE](#), e correspondente norma na [Lei da Concorrência](#) (Lei n.º 19/2012, de 08.05.2012, versão consolidada).

designadamente entre o transporte ferroviário e o transporte rodoviário e o transporte aéreo. Considera que esta omissão impacta a validade das recomendações do Estudo.

21. A **CP** considera, ademais, que o **Estudo não apresenta uma análise que pondere**, para além de uma perspetiva de concorrência, as **externalidades com outras políticas públicas**, designadamente as **políticas de promoção ambiental e de mobilidade**.
22. A **CP** mais considera que o **Estudo não tem em consideração as características estruturais do setor ferroviário, ao nível económico e técnico**, que o distinguem de outros setores liberalizados, e que *"devem condicionar de forma determinante a escolha do modelo para a sua abertura à concorrência."* Salienta aspetos como *"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 [...], a interdependência operacional entre o operador de serviço público e o gestor da infraestrutura"*.
23. **Considera que tais características estruturais "limitam o perfil dos operadores efetivamente capazes de entrar no mercado ferroviário"**. Refere que, em certos países da UE, como a Alemanha, a França, a Itália e os Países Baixos, onde *"a liberalização está mais avançada, a concorrência é exercida predominantemente por empresas públicas (...) a Deutsche Bahn, a SNCF, a Trenitalia, a NS"*, e não por operadores privados independentes sem a mesma base de recursos, defendendo **"precisamente porque só essas empresas [i.e., o incumbente] dispõem da dimensão e dos recursos que a entrada neste setor exige"**. Assim, considera que as recomendações do Estudo ignoram estas especificidades e que correm o risco de gerar *"não concorrência efetiva, mas instabilidade operacional, encargos acrescidos para o Estado e degradação do serviço público"*.
24. A **Fertagus** entende que, em geral, **o Estudo não reflete adequadamente a realidade dos mercados ferroviários europeus no seu todo, por não considerar as dificuldades de acesso dos operadores portugueses a outros mercados nacionais, ao nível da UE**.
25. A **Fertagus** sugere que a AdC recomende ao Governo e à AMT que atuem no sentido de assegurar **"o princípio de reciprocidade e de igualdade ao acesso aos mercados nacionais dos demais Estados-Membros, por forma a assegurar que uma empresa portuguesa pode ter acesso (...) em condições de concorrência análogas àquelas que o Estudo preconiza"**.
26. A **B-Rail** saúda o Estudo da AdC, assumindo **"especial importância no atual contexto de significativo investimento público no setor ferroviário em Portugal, designadamente no que respeita à modernização da rede ferroviária nacional e ao desenvolvimento de novas infraestruturas, incluindo linhas de alta velocidade"**. Nesse contexto, que **"a liberalização formal do mercado, apesar de prevista na legislação nacional e da UE, ainda não se traduziu numa abertura efetiva à entrada de novos operadores ferroviários - ao contrário do que se verifica noutros Estados-Membros da UE, com benefícios relevantes para os consumidores"**.
27. A **B-Rail** manifesta a sua **concordância com várias das recomendações do Estudo**, salientando que muitas coincidem com questões que suscitou junto às autoridades competentes, no âmbito do desenvolvimento do seu projeto ferroviário, designadamente em sede de barreiras regulatórias e técnicas à entrada de novos operadores ferroviários.
28. A **Trainline** manifesta a sua **concordância, em geral, com as recomendações do Estudo**, que visam, *in fine*, promover os benefícios que a concorrência permite alcançar, para os consumidores finais e o erário público. Destaca, positivamente, **a evidência aportada pela AdC, no Estudo, com relação aos benefícios da concorrência, no segmento do transporte de passageiros**, seja via liberalização *no* ou *pelo* mercado. Realça que, enquanto empresa terceira, ativa no mercado de prestação de serviços de bilhética, via plataforma online, se encontra bem colocada para confirmar da concretização de tais benefícios.

29. A **APL** considera que o **Estudo constitui um contributo útil para o enquadramento geral das condições de concorrência no setor ferroviário nacional**, designadamente no que *“respeita às matérias de repartição de capacidade, de acordos-quadro, acesso ao material circulante, energia de tração e condições de acesso à infraestrutura e instalações de serviço”*.
30. A **APL** nota, contudo, sem prejuízo do mérito do trabalho desenvolvido, que o Estudo **não desenvolve de forma suficiente a dimensão portuária e intermodal do transporte ferroviário de mercadorias**. Sugere o reforço do tratamento destas matérias, *“designadamente no que respeita ao papel estruturante dos portos, à limitação de capacidade ferroviária para carga e à necessidade de reforço do investimento nas ligações ferroviárias estratégicas aos portos e ao hinterland”*.
31. A **APEF** regista a **importância da elaboração do Estudo**. Todavia, aponta algumas fragilidades que o mesmo apresenta, salientando a **ausência de uma análise intermodal**, entre o transporte ferroviário e o rodoviário, em particular, no que ao segmento do transporte de mercadorias respeita.
32. A **ALLRAIL** concorda genericamente com a análise do setor efetuada pela AdC, no seu Estudo, **sublinhando que os desafios identificados não são exclusivos a Portugal**, mas antes desafios europeus, de natureza estrutural. Destaca, em particular, o seu apoio às recomendações do Estudo que promovem a **atribuição de contratos de serviço público por via concursal, à mitigação de barreiras ao acesso a material circulante e a recursos humanos especializados, aos critérios de repartição da capacidade da infraestrutura e à promoção da celebração de acordos-quadro, e ao acesso a dados relevantes para a bilhética**, como essenciais à promoção da concorrência e mais escolha pelos consumidores.
33. A **CT CP**, o **SFRCI**, o **SNTSF**, a **PECTRANS** e, em muitos aspetos, o **SMAQ** e a própria **CP**, consideram que **a concorrência não é o instrumento adequado para responder às necessidades estruturais do sistema ferroviário**. Em geral, na perspetiva destas entidades, os potenciais benefícios associados à liberalização, designadamente em termos de preços ou qualidade de serviço, são incertos ou limitados, podendo ser superados por custos associados à fragmentação do setor, à redução da eficiência operacional e ao agravamento da qualidade do serviço.
34. Adicionalmente, tanto o **SFRCI** como o **SMAQ** sinalizam que a liberalização do setor coexistiu, em muitos casos, com a manutenção de operadores públicos incumbentes e com recurso a contratos de serviço público adjudicados a estes, dando como exemplos os casos de França e a SNCF, da Alemanha e a Deutsche Bahn, de Espanha e a Renfe, e de Itália e a Trenitalia, países nos quais os operadores internos públicos operam diversas rotas de serviço público.
35. O **SFRCI** entende que “[o] **sistema ferroviário português apresenta especificidades estruturais relevantes que condicionam a aplicação de modelos concorrenciais típicos de mercados maiores**”, sublinhando que *“a liberalização do transporte ferroviário pode produzir resultados distintos consoante as características da rede”*. Este sindicato critica o Estudo por *“assumir que a promoção da concorrência constitui um objetivo em si mesmo, sem avaliar plenamente os riscos de fragmentação do sistema ferroviário e de aumento de custos públicos”* e recomenda que o **processo de abertura do mercado seja conduzido com prudência e tendo a sustentabilidade da CP como objetivo central da política pública**.
36. A **PECTRANS** e o **SNTSF** defendem que *“o transporte ferroviário deve ser organizado como um serviço público integrado, e não como um mercado fragmentado”* e que **“a prioridade deve ser o reforço do investimento público, da capacidade operacional e da qualidade do serviço prestado às populações e à economia”**. Atribuem parte dos problemas do setor a um

desinvestimento, à separação entre a gestão da infraestrutura e operação e à adoção de “[p]olíticas orientadas para a liberalização em detrimento do reforço do operador público”.

37. A **CT CP** considera igualmente que a separação entre infraestrutura e operação contribuiu para os problemas de qualidade do serviço atualmente identificados. Apontando ainda a insuficiência de investimento em material circulante e defendendo que apenas a dimensão da operação da CP permite exercer um contrapoder negocial eficaz junto dos fabricantes.
38. O **SFRCI** alerta ainda para os **potenciais riscos para os trabalhadores associados à liberalização do setor**, nomeadamente uma eventual **pressão descendente sobre condições laborais** e da eventual **perda de competências técnicas decorrente de maiores dificuldades de retenção** e transmissão de conhecimento num setor mais fragmentado.
39. O **Contributo coletivo de nove pessoas individuais** expressa **concordância global com o Estudo e recomendações**, reconhecendo a sua qualidade técnica e relevância.
40. Este Contributo oferece considerações adicionais, algumas de uma perspetiva distinta da concorrência. Globalmente, **sustenta que uma estratégia ferroviária coerente, interoperável e orientada para a concorrência é essencial para o desenvolvimento económico, a sustentabilidade ambiental e a integração europeia de Portugal.**

III.1. Posição da AdC

41. **A AdC agradece todos os contributos recebidos e regista convergência quanto à relevância das matérias analisadas no Estudo.**
42. A este respeito, sinaliza-se que o **Estudo visa contribuir, numa ótica de promoção da concorrência, para a identificação de barreiras à entrada e à expansão de operadores no setor ferroviário, de passageiros e de mercadorias e, consequentemente, emitindo recomendações concretas no sentido da sua eliminação e ou mitigação, promovendo a concorrência, em benefício dos consumidores e da economia.**
43. Sem prejuízo da ponderação de outros objetivos de interesse público, **a promoção de condições concorrenciais efetivas constitui um instrumento relevante para a eficiência do setor**, devendo os impactos concorrenciais ser devidamente considerados na avaliação das diferentes opções de política pública. Visa-se, assim, contribuir com uma perspetiva de concorrência, para a decisão informada, a cargo do decisor público.
44. No que concerne ao contributo do regulador setorial, a AdC toma nota da posição da AMT no sentido de que várias das matérias abordadas no Estudo têm vindo a ser objeto de acompanhamento legislativo e regulatório, tanto a nível nacional como europeu. Naturalmente, **a implementação das recomendações do Estudo beneficiará da boa cooperação entre todas as entidades públicas com competências no setor**, contribuindo para soluções legislativas e regulatórias que promovam, simultaneamente, as políticas públicas em causa, em prol da economia e do bem-estar dos consumidores.
45. A este respeito, **sinaliza-se que a versão final do Estudo foi atualizada, incorporando atualizações legislativas e regulatórias relevantes, que ocorreram a nível europeu, após o início da consulta pública**, designadamente em sede de alterações ao regime de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária^{8,9} e de um pacote legislativo contendo propostas com impacto ao nível da bilhética de passageiros, em particular, promovendo

⁸ Regulamento (UE) n.º 2026/1184, de 20.05.2026, cit. supra, NRP 3.

⁹ Atualização Cap. VIII.3 – “Futura repartição da capacidade” e novas Recomendações 38 e 39, na versão final do Estudo.

alterações ao regime de acesso a dados para a prestação de serviços de bilhética, quer pelos operadores ferroviários, quer por plataformas independentes^{10,11}.

46. Relativamente aos **contributos, designadamente o da CP, que sinalizaram reservas em face de potenciais riscos de fragmentação e da liberalização e quanto à necessidade de uma abertura ao mercado mais gradual, tendo em conta que os serviços ferroviários de passageiros são SIEG, exigindo, por isso, um juízo de proporcionalidade, à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE**, importa notar que a **prossecução, pelas empresas encarregadas da gestão de SIEG, "ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência"**. Nesse sentido, importa clarificar que o teste de proporcionalidade será exigível apenas e na exata medida em que *"a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada"*, o que, no entendimento da AdC, não se verifica, com relação ao cumprimento de OSP, pela CP.
47. **Importa notar, ademais, que a liberalização do transporte ferroviário de passageiros resulta de um processo legislativo europeu desenvolvido ao longo de várias décadas, progressivamente concretizado através dos sucessivos pacotes ferroviários e consolidado pelo 4.º Pacote Ferroviário, de 2016¹²**, com vista ao desenvolvimento do Espaço Ferroviário Europeu Único. A liberalização não constitui, assim, uma alteração súbita ou inesperada do enquadramento regulatório, mas antes uma orientação de política pública europeia há muito estabelecida.
48. **Acresce que a coexistência entre concorrência e objetivos de serviço público constitui um princípio estruturante do enquadramento europeu, o qual prevê, como regra, a adjudicação concorrencial de contratos de serviço público**, a partir de 25.12.2023. A evidência disponível e evidenciada no Estudo¹³ demonstra que a concorrência pelo mercado contribui para uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, criando incentivos para a geração de benefícios para os utilizadores ao nível da qualidade, frequência e preço dos serviços. Desafios estruturais, necessidades de investimento ou objetivos de serviço público não afastam a relevância da promoção da concorrência, pelo mercado, a qual só existirá se barreiras desadequadas, desnecessárias e desproporcionais à entrada e expansão de operadores concorrentes, sejam efetiva e eficientemente eliminadas ou mitigadas.
49. Importa, igualmente, assinalar que a **CP não questiona a sujeição de uma eventual extensão da vigência do contrato de serviço público celebrado com o operador interno, em 2019, por um período inicial de 10 anos, aos requisitos previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007¹⁴**, enquanto regime especial aplicável, designadamente no que respeita à realização de investimentos significativos. A divergência face à posição da AdC não incide, assim, sobre o quadro jurídico aplicável, mas sobre a verificação, no caso concreto, do

¹⁰ Pacote legislativo da Comissão Europeia, de 13.05.2026: (i) [Proposta de Regulamento relativo às reservas multimodais](#); (ii) [Proposta de Regulamento relativo à emissão de bilhetes ferroviários](#); e (iii) [Proposta de Regulamento que altera o Regulamento \(UE\) n.º 2021/782 no que diz respeito à proteção dos passageiros com bilhetes únicos](#). "Passenger Package | One journey, one ticket, full rights: EC simplifies Europe-wide travel booking and train travel", de 13.05.2026; Q&A; e Factsheet.

¹¹ Atualização Cap. XIII.1 – "Enquadramento legal e regulatório" e nova Caixa 20 – "Pacote legislativo para a mobilidade e transportes da UE (2026)", na versão final do Estudo.

¹² Capítulo III.2. do Estudo, "Liberalização do transporte ferroviário nacional de passageiros (4.º Pacote Ferroviário)" e Caixa 4 – "Exceções ao princípio-regra de submissão à concorrência e possibilidade de ajuste direto na contratualização dos serviços públicos de transporte ferroviário".

¹³ Capítulo II do Estudo, "Importância da concorrência para o setor ferroviário" e Caixa 1 – "Benefícios da concorrência pelo mercado (apenas passageiros)"; adicionalmente, quanto à concorrência no mercado, ver Caixa 2 – "Benefícios da concorrência no segmento do transporte de mercadorias" e Caixa 3 – "Benefícios da concorrência no segmento do transporte de passageiros".

¹⁴ [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de 23.10.2007 (versão consolidada), atualizado no 4.º Pacote Ferroviário (2016).

pressuposto relativo à realização desses investimentos (conforme se discorre na secção relativa à Recomendação 4).

50. **A AdC não identifica igualmente evidência de incompatibilidade entre a liberalização do setor ferroviário e os objetivos ambientais.** Pelo contrário, a evidência analisada no Estudo aponta para que o reforço da concorrência pode contribuir para a transferência de procura para o transporte ferroviário¹⁵, com benefícios ambientais (e.g., transporte rodoviário e aéreo). Sem prejuízo, importa clarificar que essa ponderação, no desenho e definição de objetivos, entre várias políticas públicas, cabe, em última instância, ao decisor público. É, nesse contexto, que as propostas de recomendações pró-concorrenciais da AdC são endereçadas, ao decisor público, para tomar em consideração na sua tomada de decisão.
51. **A ausência de uma análise exaustiva intermodal, entre o setor da ferrovia, rodovia e aéreo, não constitui uma limitação metodológica do Estudo.** De acordo com a metodologia do exercício de avaliação do impacto concorrencial de políticas públicas, o objeto do Estudo consiste em analisar o enquadramento jurídico e regulatório aplicável ao setor ferroviário, identificando eventuais barreiras legais ou regulatórias suscetíveis de restringir a concorrência nesse setor, orientada para a formulação de recomendações pró-concorrenciais¹⁶. Embora as interações concorrenciais entre diferentes modos de transporte possam revelar-se relevantes em determinados contextos, que motivem assegurar condições de concorrência equitativas (*level playing field*) entre operadores económicos, a sua análise não é um pressuposto necessário de uma avaliação concorrencial setorial. A ponderação entre diferentes modos de transporte, bem como a prossecução de objetivos de políticas de mobilidade, sustentabilidade ou transferência modal, insere-se no domínio das opções de política pública, cuja definição compete ao decisor público.
52. **No que concerne aos alegados efeitos negativos para os trabalhadores associados à liberalização, importa destacar que, pelo contrário, a literatura económica sugere que a concorrência tende a exercer uma pressão positiva sobre as condições remuneratórias, ao aumentar a mobilidade laboral e os incentivos das empresas para atrair e reter trabalhadores**, tal como evidenciado no Estudo^{17,18}.

IV. COMENTÁRIOS ÀS RECOMENDAÇÕES APRESENTADAS NO ESTUDO

53. **Os contributos recebidos pela AdC no âmbito da consulta pública incluem comentários específicos sobre várias das recomendações apresentadas no Estudo.** Nas secções seguintes, é apresentado um resumo desses comentários, bem como a respetiva posição da AdC, organizada por referência a cada uma das recomendações constantes do Estudo.

IV.1. **Recomendação 1 | ao Governo | Elaboração de um Código do Setor Ferroviário**

Elaboração de um Código do Setor Ferroviário que consolide e sistematize o quadro jurídico e regulatório vigentes, garantindo maior clareza, segurança jurídica e eficiência regulatória.

¹⁵ Capítulos I, "Introdução" e II, "Importância da concorrência para o setor ferroviário" do Estudo e Caixa 3 – "Benefícios da concorrência no segmento do transporte de passageiros".

¹⁶ AdC (2018), "[Linhas de Orientação sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas](#)".

¹⁷ Capítulo XI.2. do Estudo, "Contratação, retenção e mobilidade de trabalhadores" e Caixa 17 – "Relevância jusconcorrencial da ausência de barreiras à mobilidade e à contratação de trabalhadores".

¹⁸ Releva sinalizar, ainda, em Portugal, o *Issues Paper* da AdC (2021), "[Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência](#)", o Guia de Boas Práticas da AdC (2021), "[Prevenção de acordos anticoncorrenciais nos mercados de trabalho](#)" e o *Short Paper* da AdC (2025), "[Concorrência e IA generativa: mercados laborais](#)", e remissão para a literatura económica.

IV.1.1. Contributos recebidos

54. A **AMT** considera que a **consolidação e sistematização do quadro jurídico e regulatório pode ser vantajosa**, *“reforçando clareza, segurança jurídica e eficiência regulatória”*, embora entenda que a ausência deste instrumento legal não é um fator determinante na competitividade do setor nem um entrave à entrada de novos operadores.
55. A **CP** manifesta uma **posição globalmente favorável à recomendação** sem deixar de alertar que a complexidade do sistema ferroviário, que abrange dimensões jurídicas, técnicas e operacionais altamente interdependentes, exige que qualquer processo de codificação seja conduzido com particular cuidado e **“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”**.
56. A **B-Rail** manifesta **concordância** com a criação de um Código do Setor Ferroviário, considerando que a atual dispersão normativa dificulta a compreensão e aplicação do regime jurídico. A **sistematização legislativa contribuirá para maior clareza, coerência e acessibilidade, potenciando um enquadramento mais previsível para os operadores**.
57. A **APEF** também reconhece a **importância e pertinência** da elaboração de um Código do Setor Ferroviário, que concentre e sistematize todo o quadro jurídico e regulatório vigentes, realçando a certeza e segurança jurídicas que apportará.
58. O **SFRCI** considera que a recomendação da AdC **pode contribuir para uma maior sistematização normativa**, mas alerta para o risco da produção de um Código do Setor Ferroviário poder **“pôr em causa conhecimento regulamentar e práticas aplicadas [h]á dezenas de anos que regem a segurança da circulação ferroviária”, de “duplicação normativa” e de eventuais “dificuldades de adaptação a futuras alterações do direito europeu”**.

IV.1.2. Posição da AdC

59. **A Recomendação 1 foi globalmente bem acolhida.**
60. Tal como a **AMT**, a AdC considera que a implementação de um Código do Setor Ferroviário não será, por si só, um fator suficiente para promover mais concorrência no setor ferroviário. No entanto, a sua **concretização é suscetível de contribuir para promover a entrada e expansão no setor ferroviário português, quer com relação ao setor de passageiros, quer de mercadorias, ao reduzir a complexidade resultante da dispersão regulamentar e legislativa**, como salientam também a **AMT** e a **B-Rail**.
61. As **preocupações** expressas pela **CP** e pelo **SFRCI**, quanto à **implementação da recomendação**, nomeadamente no sentido de assegurar que o trabalho de consolidação e sistematização do quadro jurídico e regulatório não coloque em causa os procedimentos atualmente em prática, pelos operadores ferroviários, **signalizam a necessidade de envolver todos os intervenientes relevantes, no processo de implementação**.
62. A **AdC** considera, por isso, **com vista a promover a certeza e a segurança jurídicas, assim como, a eficiência regulatória, que, em sede de implementação de um Código do Setor Ferroviário, o legislador deverá assegurar que a sua produção jurídica e regulatória seja efetuada de forma participada, envolvendo todos os intervenientes relevantes**, contribuindo para o desenvolvimento do setor de forma pró-concorrencial.

IV.1.3. Conclusão

63. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 1**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública.

IV.2. **Recomendação 2 | à IP | Boas práticas no desenho de procedimentos concursais para a aquisição de material ferroviário de forma a maximizar a concorrência**

- I. **Promover procedimentos participados, equacionando uma eventual consulta prévia ao mercado a fim de ter em consideração todas as soluções disponíveis, incluindo as mais inovadoras.** No âmbito da consulta prévia, deve procurar-se abranger o maior número possível de potenciais participantes no concurso, assegurando, todavia, que qualquer informação não se traduza em eventuais vantagens que falseiem as condições de concorrência.
- II. **Assegurar, nas peças dos procedimentos, um princípio de neutralidade tecnológica,** adequando as exigências técnicas ao estritamente necessário para fomentar a participação de empresas concorrentes com soluções distintas para a mesma finalidade.
- III. **Considerar da adequabilidade de uma eventual divisão em lotes, caso tal se revele necessário para promover a participação de mais participantes no procedimento.** Na análise da divisão em lotes, será relevante:
 - a. Considerar a desagregação por tipo de produto (e.g. lotes diferenciados para travessas e para grampos) de forma a promover a participação de mais empresas, caso tal seja técnica e financeiramente viável;
 - b. Equacionar a adoção da possibilidade de combinação de lotes, para mitigar eventuais perdas de eficiência caso existam sinergias relevantes associadas à agregação de lotes (do mesmo produto ou de produtos complementares) e caso disto resulte provável a participação de mais empresas;
 - c. Assegurar que o número expectável de participantes será superior ao número de lotes, bem como considerar a pertinência de dividir os lotes de forma assimétrica face ao portfólio típico dos operadores, mitigando os riscos de conluio no procedimento;
 - d. Considerar a pertinência de introduzir limites à adjudicação de todos os lotes no caso em que seja benéfico para promover concorrência entre as empresas; e
 - e. Equacionar a estipulação de prazos de entrega dos equipamentos/materiais mais alargados para alguns lotes (por forma a adaptar os seus processos produtivos às exigências do concurso), quando justificável.
- IV. **Disponibilizar aos candidatos toda a informação necessária à elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas,** reduzindo a assimetria informativa entre o(s) incumbente(s) e restantes participantes.
- V. **Após submissão de propostas, conferir os indícios de conluio na contratação pública no [Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública](#) da AdC,** e no caso de suspeita contactar a AdC.
- VI. **Evitar a realização de procedimentos de qualificação de fornecedores que cristalizem as condições de mercado por um período demasiado longo.** Principalmente em mercados onde o número de fornecedores é reduzido, e onde pode existir maior incentivo à coordenação, é importante que exista uma revisão frequente dos fornecedores aptos através do lançamento de novos concursos públicos ou, pelo menos, da regular reabertura dos procedimentos de pré-qualificação a potenciais entrantes.

IV.2.1. **Contributos recebidos**

64. A IP, reconhecendo que os mercados de materiais para a via-férrea apresentam um número reduzido de prestadores, ***“acolhe o objetivo de reforçar a concorrência sempre que tal seja compatível com os requisitos de segurança, interoperabilidade e fiabilidade da infraestrutura”***. Porém, considera oportuno sinalizar que parte substancial das **barreiras à concorrência destacadas no Estudo “não decorrem das regras dos concursos, mas de características estruturais do setor ferroviário”**.

65. No que concerne a cada sub-recomendação específica, a IP fez saber:

- (i) quanto à # 2 - I, que o **artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos¹⁹ já prevê a realização de consultas preliminares ao mercado, tendo a IP vindo a utilizar este mecanismo**, considerando continuar a utilizá-lo sempre que se afigure adequado, especialmente em concursos que envolvam maior complexidade técnica ou exista a expectativa de inovação. Ademais, a IP nota que tem procurado reforçar o contacto com o mercado internacional, participando em feiras de referência do setor ferroviário;
- (ii) quanto à # 2 - II, **reconhece a pertinência da boa prática, referindo que “já privilegia requisitos funcionais e de desempenho, havendo situações — como no caso de travessas, fixação e aparelhos de via — onde os requisitos técnicos e normativos reduzem significativamente a diversidade de soluções possíveis [mas que], ainda assim, continuará a assegurar que as especificações não excedem o estritamente necessário”;**
- (iii) quanto à # 2 - III, que “[a] **divisão em lotes continuará a ser ponderada sempre que possa aumentar a concorrência sem comprometer a exequibilidade técnica ou a eficiência contratual e financeira**”;
- (iv) quanto à # 2 - IV, que se **compromete a continuar a fornecer, nas peças concursais, informação completa e clara**, em concordância com a recomendação da AdC;
- (v) quanto à # 2 - V, que **“valoriza e segue as orientações da AdC relativas à prevenção e deteção de indícios de conluio nos procedimentos de contratação pública, aplicando o Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio e atuando de forma célere sempre que existam sinais que o justifiquem”**. Ademais a IP dá nota que tem desenvolvido iniciativas relevantes de formação interna e de controlo de qualidade;
- (vi) quanto à # 2 - VI, que **“compreende a preocupação da AdC sobre a manutenção prolongada de listas de fornecedores qualificados [assim como] a preocupação da AdC relativamente ao risco de que sistemas de qualificação excessivamente prolongados possam cristalizar o mercado e dificultar a entrada de novos operadores”**, não deixando de salientar que, **“desde 2022, os sistemas de qualificação anteriormente existentes para o fornecimento de carril, travessas de betão e aparelhos de via caducaram, tendo a IP optado por procedimentos totalmente concorrenciais, através de concursos públicos”**.

66. A **AMT concorda com os princípios subjacentes à recomendação de boas práticas que a AdC endereçou à IP**, designadamente, destacando a relevância dos princípios de neutralidade concorrencial tecnológica, bem como da promoção de lotes diferenciados, disseminação de informação e flexibilidade contratual.

67. A **AMT alerta para que a aplicação destes princípios e boas práticas sejam considerados casuisticamente**, na medida em que podem ser objeto de uma combinação variável de instrumentos. Como tal, adverte para que a sua respetiva utilização seja avaliada considerando a **“adequada fundamentação técnica, económica e concorrencial, e sem prejuízo das exigências de segurança, interoperabilidade, fiabilidade e eficiente desempenho da infraestrutura ferroviária”**.

IV.2.2. Posição da AdC

68. A **AdC toma nota do bom acolhimento da Recomendação 2, em particular por parte da IP, entidade à qual é dirigida a implementação da mesma**.

¹⁹ Artigo 35.º-A (Consulta preliminar ao mercado), do [Código dos Contratos Públicos](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 (v. consolidada), não incluindo a reforma aprovada em [Conselho de Ministros de 25.06.2026](#).

IV.2.3. Conclusão

69. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 2**, dirigida à IP, nos termos submetidos a consulta pública.

IV.3. **Recomendação 3 | ao Governo** | *Revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias e reavaliação do montante mínimo e regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil*

- I. **Rever o regime de validade das licenças para serviços de transporte ferroviário**, propondo-se, em particular, ao legislador que:
 - a. **Revogue a existência de um período de tempo máximo, durante o qual as licenças para disponibilizar serviços de transporte ferroviário são válidas**, introduzindo na lei um critério segundo o qual as licenças são válidas sem termo, enquanto os titulares cumprirem os requisitos necessários para disponibilizar os serviços.
 - b. **Estabeleça um procedimento, com princípios objetivos, aplicáveis à revisão, de cinco em cinco anos, da manutenção da validade das licenças** para disponibilizar serviços de transporte ferroviário.
- II. **Rever o quadro legal de cobertura de responsabilidade civil** necessária para disponibilizar serviços de transporte ferroviário e reavaliar a adequabilidade e necessidade do capital mínimo a garantir associados à licença. Em particular, propõe-se:
 - a. **Modificar o tipo de cobertura de responsabilidade civil necessária para disponibilizar serviços de transporte ferroviário, no sentido de serem incluídas outras formas alternativas ao seguro de responsabilidade civil**, que sejam disponibilizadas em condições de mercado, por bancos ou outras empresas, para a cobertura da mesma responsabilidade, em linha com a Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE.
 - b. **Reavaliar a adequabilidade do montante mínimo do seguro de responsabilidade civil e avaliar a oportunidade de regulamentar os critérios objetivos que o capital mínimo a ser coberto por responsabilidade civil, pelas empresas de transporte ferroviário, devam preencher**, em linha com a Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE. Em particular, devem ser estabelecidos critérios objetivos, relacionados com a adequabilidade do valor em questão, em relação aos riscos que este deve cobrir. Se, em resultado de uma reavaliação, o valor atualmente vigente, de 10 milhões de euros, for considerado desadequado, propõe-se que esse valor seja ajustado para um valor adequado aos riscos cobertos e aos critérios objetivos que sejam definidos, sem colocar em causa a segurança ferroviária.

IV.3.1. Contributos recebidos

70. A **AMT** acolhe **favoravelmente ambas as recomendações da AdC, relacionadas com o licenciamento para o acesso à atividade ferroviária, que considera adequadas e potencialmente promotoras da concorrência e eficiência no setor**.
71. Em particular, a **AMT** considera que a recomendação da revisão do regime de validade das licenças, desde que sujeita a uma verificação periódica objetiva, *"melhora a proporcionalidade regulatória e **pode reduzir custos de contexto para os operadores**, mantendo o controlo de requisitos"*.
72. Ademais, a **AMT** considera **adequada a recomendação de admitir instrumentos alternativos ao seguro** para cobertura de responsabilidade civil, alertando para que seja *"assegurada equivalência de proteção e mecanismos robustos de verificação"*. Entende como necessária que a **reavaliação do montante mínimo de cobertura e a sua atualização assentem em "critérios objetivos e baseados no risco, [...] sem, contudo, nunca se comprometer a proteção de passageiros, terceiros e infraestruturas"**.

73. A CP não se opõe, em princípio, à eliminação de prazo fixo de validade das licenças. Sublinha, porém, que a transição para um novo modelo **deve ser acompanhada de mecanismos de revisão periódica rigorosos**, que assegurem a verificação contínua do cumprimento dos requisitos que fundamentaram a emissão da licença.
74. A CP alerta para o facto de que a implementação da recomendação da AdC relativa à **reavaliação do montante mínimo e adoção de critérios associados à cobertura de responsabilidade civil, pode correr o risco de redundar numa redução da 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.
75. Ademais, nota a CP, que a **fixação de exigências de cobertura de responsabilidade civil materialmente inferiores** “constitui uma forma de concorrência **artificialmente assimétrica**” na medida em que um novo entrante internaliza um risco menor, beneficiando de uma vantagem regulatória que não reflete diferenças de competência ou eficiência operacional, mas apenas diferenças de exigências regulatórias.
76. A B-Rail apoia a **revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias, assim como, da reavaliação do montante mínimo e da regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil**, defendendo um equilíbrio entre a garantia de elevados padrões de segurança e a eliminação de encargos desproporcionados. Considera que o atual enquadramento relativo ao licenciamento para o acesso à atividade pode constituir uma barreira à entrada de operadores e que a sua revisão deve promover maior eficiência e proporcionalidade regulatória.
77. A APEF considera que é da maior importância que o **regime de validade e condições de atribuição de licenças das empresas ferroviárias seja harmonizado com a regulamentação europeia** em vigor, para garantir as mesmas condições de acesso de operadores ferroviários ao mercado nacional, tal como em qualquer outro Estado-Membro, mas alertando que tal deve prosseguir o **primado pela defesa da segurança**.
78. O SFRCI considera, com relação a ambas as recomendações, que “[a] *flexibilização excessiva dos requisitos de licenciamento pode reduzir os níveis de segurança e robustez financeira exigidos aos operadores ferroviário*” e alerta para que “os requisitos de acesso à atividade **devem manter níveis elevados de exigência**”.

IV.3.2. Posição da AdC

79. A **Recomendação 3, abrangendo os dois aspetos relativos ao regime do licenciamento da atividade ferroviária, foi globalmente bem acolhida pelos participantes na consulta pública.**
80. **Importar notar que as recomendações em causa foram originalmente emitidas em 2018, pela AdC, no seu Plano de Ação²⁰.** Não tendo ainda sido implementadas, estas mantêm a sua pertinência, motivo pela qual são renovadas no Estudo.

Sobre a revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias

81. Em particular, destaca-se a **consonância do entendimento** da AMT, da CP, da B-Rail e da APEF, no sentido de que a transição para um regime que elimine o prazo fixo de validade das licenças deve ser acompanhado de **mecanismos de revisão periódica rigorosos**, garantindo-se um equilíbrio entre a garantia de elevados padrões de exigência técnica, financeira e segurança e a eliminação de encargos desproporcionados.

²⁰ Capítulo VI do Estudo, “Licenciamento para o acesso à atividade” e Caixa 7 – “Recomendações da AdC quanto ao licenciamento da atividade ferroviária”; AdC (2018), “[Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória](#)”.

Sobre a reavaliação do montante mínimo e dos critérios da cobertura de responsabilidade civil

82. **Valorizam-se as preocupações suscitadas pela AMT, CP, APEF e SFRCI**, quanto à necessidade de assegurar que a reavaliação do montante mínimo de cobertura e a sua atualização assentem em **critérios adequados, necessários e proporcionais, e baseados no risco**, sem comprometer a proteção de passageiros, terceiros e infraestruturas, eliminando a suscetibilidade de uma barreira à entrada injustificada.
83. Em particular, a definição de **um tipo específico de cobertura de responsabilidade civil (seguro) limita a escolha de meios alternativos** que ofereçam o mesmo resultado (e.g. caução, fiança, garantia bancária), sendo passível de resultar **num aumento dos custos** incorridos pelas empresas, que se afiguram poderem ser desnecessários, se as condições comerciais dos seguros à disposição no mercado forem menos vantajosas que as condições comerciais de outras soluções de cobertura da responsabilidade civil.
84. Sinaliza-se que **inexistem critérios objetivos que motivem o montante legalmente determinado e os riscos que o capital mínimo de responsabilidade civil associado à licença deve cobrir**. Com efeito, permanece por efetuar a regulamentação prevista no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 217/2015²¹, norma que determina, para além da previsão do montante mínimo em causa, que *"as demais condições, incluindo as relativas à atualização dos capitais seguros, [seriam] fixadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e dos transportes ..."*.
85. **Quanto às preocupações da CP respeitantes ao que designa por "concorrência assimétrica" não se pode deixar de salientar que tal não é o caso**. Pelo contrário, a eventual existência de entraves ao *level-playing field* resultará da aplicação de limites mínimos de cobertura da responsabilidade civil, sem ter em consideração as especificidades das atividades e operação, equiparando de forma artificial o exigível a pequenos e a grandes operadores, a operadores em diferentes segmentos de mercado (e.g. passageiros ou mercadorias) e a operadores com operações diferenciadas dentro de um mesmo segmento (e.g. transporte regular de mercadorias ou transporte de mercadorias perigosas).

IV.3.3. Conclusão

86. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 3**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública. As sub-recomendações I, a) e b) e II, a) e b), são renumeradas em I, II, III e IV, promovendo a melhoria da eficiência na sua implementação.

IV.4. Recomendação 4 | ao Governo | Recomendações ao CSP Estado-CP (2019-2029/2034) durante a sua vigência

Com vista a contribuir para a liberalização do transporte ferroviário de passageiros, emitem-se um conjunto de **recomendações ao Governo** que podem ser implementadas desde já, durante a vigência do CSP Estado-CP. Estas recomendações não consubstanciam alterações substanciais ao atual CSP Estado-CP.

- I. **Avaliação fundamentada da suscetibilidade da prorrogação da duração de 10 anos do CSP Estado-CP (2019-2029), que pode ir até mais 5 anos (i.e., até 27.11.2034), num total de 15 anos, em face da anunciada decisão de prorrogação, pelo Governo.** Para efeitos dessa avaliação:
 - a. **A prorrogação deve ser limitada ao período de tempo estritamente adequado, necessário, e proporcional para amortizar os investimentos** associados e efetivamente suportados pela CP (capital próprio e ou capital de terceiros, constitutivo do seu passivo total),

²¹ Artigo 22.º (*Requisitos do seguro de responsabilidade civil*) do [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), de 07.10.2015 (v. consolidada).

a par da remuneração do capital investido, de forma a não adiar mais a abertura do processo à concorrência pelo mercado.

- b. **Não devem ser considerados como adequados, necessários e proporcionais os investimentos para a aquisição de material circulante projetados e ou efetuados, suportados por financiamento público**, nacional e europeu, e não efetivamente suportados pela CP.

II. Revogação das obrigações de oferta mínima de longo curso *Alfa Pendular*, enquanto obrigações relativas à oferta de serviços comerciais, constantes da cláusula 8.^a e Anexo XII do CSP Estado-CP, de forma a eliminar o risco de repartição da capacidade da infraestrutura congestionada de forma injustificada, não equitativa e discriminatória.

Para efeitos de implementação: caso as alterações legislativas propostas aos artigos 39.º, n.º 2 e 47.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 217/2015 sejam implementadas, *cf.* Recomendação 7, afigura-se desnecessária a sua implementação com relação ao clausulado do CSP.

III. Em linha com as condições mínimas de prestação de contas e obrigações de informação, definidas a nível da UE (em particular, no Regulamento (UE) n.º 1370/2007, anexo V) **e a nível nacional** (em particular, no Decreto-Lei n.º 217/2015, artigo 6.º):

- a. **Clarificar e especificar as obrigações de informação constantes da cláusula 17.º, n.º 3 do CSP, exigindo a contabilidade analítica, por Eixo de Mobilidade e por Linha**, de forma que os custos e receitas conexos associados a cada linha sejam imputados aos dois tipos de atividade, na proporção do seu peso no total das prestações de transporte ferroviário de passageiros, fornecidos pela CP; e
- b. **Imputar os custos e rendimentos aos dois tipos de atividade, quando o serviço público e o serviço comercial compartilhem ativos** (e.g., material circulante) ou serviços conexos (e.g., escritórios, pessoal, estações, instalações de serviço), na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte ferroviário de passageiros, fornecidos pela CP.

IV. Reavaliação da adequação da metodologia e da fórmula de cálculo das compensações financeiras previstas no CSP Estado-CP, face às regras relativas a compensação financeira pelas OSP, tal como definidas a nível da UE (em particular, no artigo 6.º, n.º 1 e Anexo, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007). Em particular:

- a. **Avaliar se será necessário proceder à clarificação e/ou alteração de normas do CSP, designadamente, em sede do seu artigo 5.º e Anexo V²²**, no sentido de assegurar que as compensações financeiras associadas ao cumprimento das OSP têm uma relação direta com as OSP e se rejam pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade.
- b. **Avaliar se as razões pelas quais o valor das compensações financeiras pelo cumprimento de OSP atribuídas à CP ultrapassou o respetivo valor previsto no CSP Estado-CP**, em linha com o que foi constatado pela AMT, em 2024, relativa a situação em set/2023, e corrigir, se necessário, a parcela do valor que foi indevidamente paga, devendo reverter para o Estado.

V. Reforço da aplicação efetiva de um mecanismo de sanções pecuniárias eficazes, proporcionais e dissuasoras no âmbito do CSP Estado-CP, essencial para assegurar a prestação eficiente do serviço público ferroviário. Nesse contexto, importa equacionar clarificar e especificar, em sede da cláusula 22.º do CSP, o nexo causal pela aplicação das sanções pecuniárias ao incumprimento de OSP ou outras obrigações específicas; à sua graduação em termos da gravidade do incumprimento (leve, grave ou muito grave); e quanto ao grau de culpa (negligente ou doloso).

VI. Promoção do cálculo do custo real de cada serviço e/ou trajeto incluído no “Passe Ferroviário Verde”, permitindo à AMT considerar este valor para efeitos do teste de equilíbrio económico a realizar no âmbito do CSP Estado-CP; e ao Estado, fundamentar as compensações efetivamente devidas à CP no âmbito do CSP Estado-CP, evitando tanto sobrecompensações como faltas de

²² O Anexo V do CSP Estado-CP é confidencial, não tendo a AdC tido acesso ao mesmo.

compensação.

IV.4.1. Contributos recebidos

87. A **AMT** considera, **em geral, as recomendações da AdC alinhadas com a sua prática regulatória** e do acompanhamento institucional do setor ferroviário. Destaca, em particular, que já havia *“assinalado a relevância de matérias como a adequada delimitação das obrigações de serviço público, a transparência e separação contabilística associadas aos contratos de serviço público, a proporcionalidade das compensações financeiras e a preparação atempada de modelos concorrenciais para futuras contratualizações”*.
88. A **AMT** sinaliza, **quanto à suscetibilidade de prorrogação do CSP Estado-CP**, com relação ao horizonte temporal de 2034, **que não existe ainda uma decisão formal de prorrogação, de que a AMT tenha conhecimento**. Nesse sentido, salienta a importância de se interpretar essa data **como uma possibilidade, à qual foi manifestada essa intenção, pelo Governo**, em janeiro de 2026²³. Destaca ser importante referir, que até à data, *“não foi submetido à sua apreciação, qualquer pedido de prorrogação do atual contrato de [OSP] da CP”*. A AMT concorda com a AdC de que uma eventual prorrogação da duração do CSP Estado-CP *“deve ser objecto de avaliação fundamentada, baseada em elementos objectivos e auditáveis”*.
89. A **AMT** concorda que **a inclusão de serviços de longo curso no âmbito do CSP Estado-CP deve ser revista**, *“por uma questão de clareza”*, mas sublinha que não dispõe de evidência de indiferenciação contabilística nestes serviços, nem que estes tenham constituído uma barreira à entrada de novos operadores.
90. A **AMT** realça, que, em seus pareceres anteriores, e.g., de 2019 (contrato inicial)²⁴ e de 2025²⁵, aquando da inclusão (reativação) da Linha de Leixões no CSP Estado-CP, **recomendou à CP e ao IMT (enquanto gestor do contrato), o início dos trabalhos de revisão do CSP**. Defende que sejam implementadas **medidas de reforço da transparência nas compensações, assim como repensadas a adequada delimitação das OSP e a preparação de modelos concorrenciais para futuras contratualizações**.
91. A **CP** considera **jurídica e financeiramente justificada a prorrogação do CSP Estado-CP por mais cinco anos (2034)**, discordando da recomendação da AdC. Considera que tal se encontra justificado tendo em conta os **investimentos realizados**, incluindo aqueles **parcialmente financiados** com recursos próprios, e a necessidade de garantir a sua amortização. Refere que *“[f]ruto 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, (...)”*. Ilustra o seu entendimento com base nos investimentos programados efetuar ao abrigo do CSP (duração inicial), relativos às 22 automotoras para os serviços regionais, e aos investimentos programados (fora do CSP), relativos às 153 automotoras para os serviços regionais e urbanos²⁶.
92. Mais aduz a **CP**, sobre a importância de se considerarem os **períodos de amortização**, que são *“transcontratualmente relevantes”*, na medida em que o material circulante ferroviário tem uma vida útil que ultrapassa os 15 anos de duração máxima.

²³ Comunicado e apresentação vídeo “Mobilidade 2.0 Ferrovia e Modernização” (slide 4), do Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação, no Conselho de Ministros, de 22.01.2026, disponível [aqui](#).

²⁴ AMT (2019), [Parecer n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019 \(VNCONF\)](#), de 21.11.2019.

²⁵ AMT, [Parecer n.º 39/2025 – “Parecer sobre a alteração ao \[CSP Estado-CP\], em consequência da reativação da designada “Linha de Leixões” para o transporte público de passageiros”](#), de 08.05.2025.

²⁶ Tabela 3 – *“Investimentos na aquisição de material circulante para a CP | PNI 2020-2030”*, atualizada em face da [RCM n.º 47-B/2026](#), de 03.03.2026 (fontes de financiamento), na versão final do Estudo.

93. Ainda, com relação aos investimentos relativos às **153 automotoras**, que, conforme o **Despacho n.º 202/2026 – SETF**²⁷, *“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”*.
94. A **CP rejeita, assim, uma interpretação alegadamente restritiva dos investimentos elegíveis para efeitos de prorrogação**, designadamente aqueles notados pela AdC, oriundos exclusivamente de fundos públicos (nacionais e da UE), sublinhando que a abertura *“prematura”* do mercado comprometeria tanto a recuperação desses investimentos como a estabilidade do sistema ferroviário, defendendo uma transição gradual e condicionada à existência de condições mais adequadas, quer ao nível da infraestrutura quer do ponto de vista do quadro regulatório e institucional.
95. A **CP** salienta também que a implementação da **Recomendação 14** (ora Recomendações 50 a 54), **contendo um conjunto de boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros**, dirigidas aos operadores de transporte ferroviário de passageiros, **resultará em custos acrescidos para a CP**, que julga relevantes para a **justificação da prorrogação do CSP Estado-CP**. A esse respeito, sinaliza que já desenvolveu o seu próprio sistema de informação em tempo real, e que o colocou à disposição do público em geral, incorrendo em custos avultados, que entende também deverem ser contabilizados para efeitos de prorrogação do CSP Estado-CP.
96. A **CP** entende, no que concerne **às obrigações de oferta mínima do serviço Alfa Pendular**, que estas **devem manter-se, quer no CSP Estado-CP vigente, quer em sede de futuros CSP** que venham a ser outorgados, porquanto configuram uma **“obrigação de serviço público sem compensação financeira”**, sendo, por isso, favoráveis ao Estado e relevantes para assegurar previsibilidade e continuidade *“de um serviço ferroviário de interesse público”*.
97. A **CP** clarifica o seu entendimento, considerando que 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 (...) encargos (...) para o contribuinte.”**.
98. A **CP** sublinha que quaisquer ajustamentos ao CSP Estado-CP devem preservar a lógica integrada do sistema ferroviário e **evitar soluções que incentivem o “cherry-picking” ou “cream skimming”**, fenómenos que sucedem com a entrada de operadores em acesso aberto nas ligações comercialmente atrativas, que, *“gera[ndo] benefícios para o utilizador [...] se obtêm à custa da erosão de receitas necessárias para sustentar as OSP, os serviços regionais deficitários e os investimentos de rede”*.
99. Salienta que, **em termos regulatórios, o teste de equilíbrio económico**²⁸ **procura já acomodar esta tensão estrutural**, obviando ao desequilíbrio de CSP, acomodando a possível entrada de serviços comerciais. O Estudo não dá a importância devida a este aspeto.
100. A **CP suporta a recomendação que visa obter o cálculo do custo real por serviço e por trajeto**, como pressuposto do teste de equilíbrio económico, desde que a metodologia seja acordada com *“transparência, baseada nos dados contabilísticos disponíveis e salvaguardada a confidencialidade de informação comercialmente sensível”*.

²⁷ Não se encontrou referência à publicação, em DRE, do Despacho n.º 202/2026 – SETF (SE do Tesouro e das Finanças).

²⁸ A nível nacional, a AMT é a entidade competente para realizar o teste de equilíbrio económico de um CSP e decidir da permissão de entrada, com ou sem condições, dos operadores (legislação nacional e europeia).

101. A **CP** considera, em sede das **matérias de transparência contabilística e compensações financeiras** abordadas no Estudo, com relação ao CSP Estado-CP, que o modelo vigente cumpre com as exigências legais e regulamentares, incluindo a **separação contabilística** de atividades comerciais e de serviço público.
102. A **CP** mais constata, que os **"desvios de despesa identificados" no Estudo**, designadamente a referência ao que foi constatado pela AMT, em 2024, relativo à situação em setembro de 2023²⁹, que se explicam por fatores extraordinários, como a pandemia, tendo sido **devidamente escrutinados pelas entidades competentes**, *in casu* o IMT e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF).
103. A **CP** enfatiza que intervenções adicionais no CSP, **nomeadamente ao nível de sanções, metodologias de compensação ou granularidade da informação, devem ser cuidadosamente avaliadas** para evitar aumentos de complexidade, encargos administrativos ou distorções no funcionamento do sistema.
104. O **SFRCI** sinaliza que alterações frequentes da vigência contratual podem comprometer a estabilidade financeira, a previsibilidade regulatória e capacidade de planeamento de investimentos da CP.
105. A **Trainline** concorda que a **prorrogação do atual CSP Estado-CP deve ser limitada ao período estritamente necessário para a amortização dos investimentos** e que, após o termo desse período, **deverão ser lançados concursos públicos internacionais** para a adjudicação de novos contratos de serviço público.
106. A **ALLRAIL** entende que **o CSP Estado-CP vigente não deve ser renovado**, à luz do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1370/2007³⁰, **e que os serviços neste incluídos devem ser alvo de avaliação quanto à pertinência da imposição de OSP** (dando como exemplo de alternativa à prorrogação, a abertura de concursos públicos, como em Itália para os serviços *Intercity* e *Intercity Notte*).
107. A **ALLRAIL** considera que o CSP Estado-CP deve ser reavaliado e reformulado, em particular, defende que os **serviços Alfa Pendular e Intercidades devem ser excluídos por terem natureza comercial**.
108. A **ALLRAIL** defende ainda que quaisquer políticas públicas futuras, tais como passes subsidiados ou iniciativas para restabelecer ligações, se limitem aos casos em que sejam estritamente necessários e que iniciativas como o **Passe Ferroviário Verde devem estar abertas a futuros concorrentes e operadores privados**, tal como já acontece com o *Klimaticket* na Áustria, que inclui serviço do operador privado *Westbahn*.
109. A **Fertagus** considera que, tendo em vista a promoção da concorrência, o **"tema do material circulante e o investimento já realizado ou a realizar pela CP no mesmo não deve consubstanciar uma barreira ao mercado, nem constituir causa para a prorrogação do CSP Estado-CP nos termos em que se encontra"**, não colocando em causa a possibilidade de abertura de concursos públicos com vista à adjudicação da operação atual da CP já em 2029.

²⁹ AMT (2024), Relatório "[Ação 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](#)", de 15.07.2024, p. 157; e Comunicado n.º 24/07 "[AMT realiza ação de supervisão aos sistemas de apoio à exploração e indicadores de desempenho do serviço público de transporte de passageiros](#)", de 24.07.2024.

³⁰ Como evidenciado no Estudo, a nível da UE, a partir de 25.12.2023, a exceção aplicável à contratualização por via de ajuste direto ao operador interno deixou de existir, pelo que a regra é a da sujeição à concorrência [cf. artigo 8.º, n.º 2, (iii) alterado (aplicação do artigo 5.º, n.º 6 e do artigo 4.º, n.º 4), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada)].

110. A **B-Rail** destaca como **prioritárias as recomendações da AdC relativas ao CSP Estado-CP, durante e finda a sua vigência**, salientando que têm impacto direto nas condições de concorrência no setor ferroviário.
111. Em particular, a **B-Rail** considera que o **CSP Estado-CP deve ser reavaliado e reformulado: os “serviços Alfa Pendular e Intercidades devem ser excluídos [...] por terem natureza comercial [...] [e], para afastar qualquer risco de ser dado um tratamento preferencial a esses serviços [...] da repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária”**. A revisão do CSP deve assegurar níveis elevados de **transparência**, nomeadamente no que respeita à **contabilidade analítica (“por eixos de mobilidade e por linhas”)**; aos mecanismos de **compensação financeira (com “cumprimento de níveis de serviço”**, em sede de monitorização do desempenho do operador; e ao reforço do quadro sancionatório.
112. A **B-Rail** considera que a **prorrogação do CSP Estado-CP**, a acontecer, deve ser **“fundamentada e limitada ao período de tempo estritamente adequado, necessário e proporcional para amortizar os investimentos associados e efetivamente suportados pela CP (não com recurso a financiamento público)”**, e acompanhada de revisão **“excluindo-se os serviços Alfa Pendular e Intercidades por terem natureza comercial”**.
113. O **contributo individual #4** salienta que o setor ferroviário em Portugal **“tem sofrido diversas modificações de natureza orgânica e jurídica que não tem alterado em substância a sua intrínseca natureza monopolista”**, para o qual contribui uma **“estratégia altamente protecionista do setor e contrária e em completo contraciclo com as reformas de liberalização prosseguidas pela UE desde 99 e em perfeito alinhamento com os pressupostos e disposições do CSP estabelecido também em 2020 e em vigor”**.
114. Este contributo destaca também **algumas reformas do setor, efetuadas com o objetivo de impulsionar a liberalização do setor** (e.g. a autonomização da EMEF, a reestruturação da CP em unidades de negócio, por segmento e delimitação geográfica, a concessão do Eixo Norte-Sul e a construção do complexo Oficinal de Coima), algumas das quais **entretanto revertidas ou incompletas**.
115. Este contributo refere, ainda, o **Passe Ferroviário Verde como medida “aplicada de modo duplamente discriminatório, à ferrovia, e apenas ao incumbente”**.

IV.4.2. Posição da AdC

Sobre a suscetibilidade de eventual prorrogação do CSP Estado-CP

116. A AdC nota que **a AMT informa de que uma eventual prorrogação do CSP Estado-CP, para além de 2029, ainda carece de decisão formal**, não tendo a AMT sido, à data, notificada para a emissão do seu parecer prévio vinculativo. A referência constante do Estudo assenta no comunicado do Conselho de Ministros, de janeiro de 2026, que anunciou a intenção de proceder a essa prorrogação. Nesse sentido, clarificar-se-á, no Estudo, essa situação factual.
117. No que concerne à **possibilidade excecional de prorrogação prevista no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, i.e., até metade do período de duração inicial**, a AdC considera particularmente **relevante distinguir entre investimentos efetivamente suportados pela CP e investimentos financiados por recursos públicos nacionais ou europeus**.
118. Releva notar que a **CP reconhece que as condições legais de prorrogação de um contrato de serviço público, no setor ferroviário - como aquele em vigor, celebrado com o operador interno, em 2019, com um termo inicial de 10 anos³¹ - , apenas poderá ser prorrogado em**

³¹ In casu, remete-se para a Cláusula 3 do [CSP Estado-CP](#).

respeito pelas condições estatuídas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007³², *lex specialis*, em particular, em face da fundamentação pela realização de investimentos significativos, tal como acima já referido (parágrafo 49). Concordando com a aplicação do quadro legalmente determinado, tem, contudo, entendimento distinto daquele preconizado pela AdC, quanto ao preenchimento, em concreto, da condição em destaque, relativa aos investimentos.

119. A este respeito, **a evidência pública factual disponível, na presente data, encontra-se refletida na atualização da Tabela 3 do Estudo³³. I.e.,** são conhecidos os investimentos previstos, já no contrato inicial, para a duração de 10 anos, com relação à aquisição de 22 automotoras, e são conhecidos os investimentos projetados efetuar, fora do contrato inicial, com relação à aquisição de 153 automotoras, com relação às quais o **Governo³⁴ decidiu que, dado o investimento público envolvido, ficarão afetas à prestação de serviços com OSP, por qualquer operador, seja a CP outro que lhe venha a suceder, pois reverterão para a esfera patrimonial do Estado para cedência à entidade que suceda à CP nessa função**, como a CP bem notou, no seu contributo (*cf.* § 93 *supra*, para o qual se remete).
120. Com efeito, a necessidade de amortização de investimentos, eventual e parcialmente realizados pelo operador, não deve ser interpretada como fundamento para justificar, de forma automática ou desproporcionada, o encerramento à concorrência pelo mercado, na prestação dos serviços públicos ferroviários.
121. Assim, a **recomendação no sentido de limitar eventuais prorrogações ao período estritamente necessário para amortizar investimentos efetivamente suportados pela CP**, o que a AMT deve avaliar, procura assegurar um equilíbrio entre a proteção da estabilidade económico-financeira do operador e a promoção da concorrência pelo mercado, em benefício dos passageiros e da eficiência do sistema ferroviário.
122. A AdC toma nota da referência da **CP aos investimentos que terá efetuado, associados à implementação do desenvolvimento de um sistema próprio de informação em tempo real, que terá colocado à disposição do público em geral**. Considera-se que os **mesmos não serão suscetíveis de ser considerados como um investimento relevante para efeitos de prorrogação do CSP**. Primeiro, do CSP público (Anexo VII - Plano de Investimentos³⁵) não resultam investimentos, ou prazos de amortização, previstos para o desenvolvimento de um sistema de informação em tempo real ou um sistema de reservas aberto a terceiros, *e.g.*, específico para criar uma plataforma de informação em tempo real; desenvolver um sistema de reservas interoperável; disponibilizar APIs ou interfaces para terceiros. Segundo, o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 2021/782 impõe às empresas ferroviárias deveres de disponibilização de informação mínima sobre viagens em tempo real e sistemas de reserva, exceto se isentadas, ao abrigo de isenção conferida pela CE, aos Estados-Membros. Por conseguinte, o cumprimento desses deveres de informação mínima, sempre decorreriam da lei. Sem prejuízo de poderem solicitar a celebração de um contrato ou acordo com base nos quais as informações sejam difundidas ou o acesso seja concedido, podendo ser exigida uma compensação financeira justa, razoável e proporcionada pelos custos incorridos, não devendo limitar desnecessariamente as possibilidades de reutilização das mesmas nem ser utilizadas para restringir a concorrência (*cf.* artigo 10.º, n.º 3). Terceiro, é sobre essa contratualização sobre o acesso, em condições objetivas, proporcionais e efetivas, a todos os dados relevantes para a prestação de serviços ao consumidor final, por

³² Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23.10.2007 (versão consolidada), atualizado no 4.º Pacote Ferroviário (2016).

³³ Tabela 3 – “Investimentos na aquisição de material circulante para a CP | PNI 2020-2030” (versão preliminar do Estudo), atualizada em face da RCM n.º 47-B/2026, de 03.03.2026 (fontes de financiamento), na versão final do Estudo.

³⁴ Não se encontrou referência à publicação, em DRE, do Despacho n.º 202/2026 – SETF (SE do Tesouro e das Finanças).

³⁵ Anexo VII ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a CP.

plataformas concorrentes, que a AdC tece um conjunto de boas práticas (ora Recomendações 50 a 54 do Estudo).

Sobre a concorrência pelo mercado na provisão de serviços públicos

123. **As recomendações formuladas pela AdC, de promoção de concorrência pelo mercado, quando tal seja adequado e necessário, através de procedimentos concorrenciais transparentes e não discriminatórios, ao invés de adjudicações diretas, constitui um instrumento essencial para fomentar ganhos de eficiência, inovação e qualidade do serviço**, preservando simultaneamente a prossecução das OSP e os objetivos de coesão territorial e sustentabilidade do sistema ferroviário nacional.
124. **Vários contributos destacaram a evidência aportada pela AdC, no Estudo, com relação aos benefícios da concorrência**, no segmento do transporte de passageiros, seja via liberalização no ou pelo mercado, a que a AdC acima já fez referência, e para os quais se remete (cf. §§ 48 e 50 *supra*).

Sobre a revogação das obrigações de oferta mínima de longo curso Alfa Pendular

125. **Vários contributos destacaram concordância com a implementação da recomendação do Estudo**. Destacam-se os contributos da ALLRAIL e da B-Rail, no sentido de que **não apenas as obrigações de oferta mínima dos serviços Alfa Pendular devem ser eliminadas do CSP Estado-CP; mas, igualmente, os serviços Intercidades**, por considerarem que **são serviços de longo curso comerciais, não colmatando nenhuma falha de mercado** que esteja identificada.
126. Ademais, **concorda-se com os contributos que realçam que a inserção de serviços comerciais (e potencialmente comerciais) em contratos de serviço público, com OSP, desvirtuam a necessidade de serviço público**, excluem desnecessária e desproporcionalmente a entrada de operadores e inibem os consumidores e o Estado dos benefícios da concorrência, inversamente a argumentos que referem que tal se trata de fomentar o **“cherry-picking” ou “cream skimming”**.
127. Ademais, que a **inclusão de obrigações de oferta mínima relativas a serviços explorados em lógica comercial pode suscitar riscos concorrenciais**, em especial no **contexto de atribuição da capacidade ferroviária em infraestruturas congestionadas**, preocupações que a AdC partilha, e para as quais teceu Recomendações para a sua mitigação, no Estudo.

Sobre matérias de transparência contabilística, compensações financeiras e monitorização

128. A AdC regista igualmente as posições apresentadas pela Trainline, ALLRAIL, Fertagus e B-Rail, que **convergem quanto à importância de assegurar que o atual enquadramento contratual não constitua um obstáculo injustificado à futura abertura do mercado nem confira vantagens estruturais indevidas** ao operador incumbente. Em particular, a necessidade de assegurar níveis elevados de transparência contabilística, de prevenir riscos de sobrecompensação e de garantir mecanismos claros de monitorização e escrutínio mostra-se coerente com os princípios estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e com as melhores práticas regulatórias europeias.
129. **A AdC reconhece os mecanismos de supervisão atualmente existentes, incluindo a intervenção do IMT, da IGF e da AMT**. Contudo, entende que subsistem benefícios em reforçar a granularidade e a comparabilidade da informação económico-financeira associada ao CSP, nomeadamente através da **contabilidade analítica por eixo de mobilidade e por linha e da clarificação dos critérios de imputação de custos e receitas entre atividades comerciais e atividades sujeitas a OSP**. Estas medidas não visam introduzir encargos

administrativos desnecessários, mas antes promover maior transparência, previsibilidade e capacidade de escrutínio, em linha com as exigências do direito europeu.

130. **Quanto ao reforço dos mecanismos de monitorização, proporcionalidade das compensações e aplicação efetiva de sanções contratuais**, a AdC entende que estes contribuem para uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, mas também para criar condições regulatórias mais robustas e favoráveis a uma futura abertura concorrencial do setor ferroviário de passageiros e à expectável entrada de novos operadores, os quais devem ser igualmente alvo de mecanismos robustos de monitorização e supervisão.
131. **A proposta de recomendação, na versão preliminar do Estudo [ex-Recomendação 4, IV, b)], deixa de se justificar**, porquanto, após a elaboração da versão preliminar do Estudo, foram adotadas medidas de reconciliação e regularização das compensações financeiras atribuídas à CP, pelo cumprimento de OSP no âmbito do CSP Estado-CP, designadamente através da RCM n.º 124/2026, de 15 de junho³⁶, que determinou, entre outros, (i) a devolução pela CP de 33,8 milhões de euros, relativa à regularização da compensação financeira de 2023, (ii) o indeferimento de um pedido de reequilíbrio relativo a 2022, com correspondente acerto financeiro, (iii) bem como o reforço dos mecanismos de validação pelo IMT e certificação pela IGF previamente ao pagamento de compensações e reposições do equilíbrio financeiro do contrato, relativos a 2024 e 2025.

Sobre a promoção do cálculo do custo real do serviço e/ou trajeto incluído no “Passe Ferroviário Verde”

132. A AdC regista a convergência, em particular, da CP, que suporta a recomendação do Estudo, que visa obter o cálculo do custo real por serviço e por trajeto, designadamente com o propósito de ser efetuado o teste do equilíbrio económico do contrato.

IV.4.3. Conclusão

133. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 4**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública, **exceto quanto a duas sub-recomendações, identificadas nos pontos seguintes**:

- Na **sub-recomendação 4 – I**, será **alterada a redação “decisão” para “intenção”**, de forma a clarificar a situação fática subjacente à intenção manifestada pelo Governo em prorrogar o CSP Estado-CP, após 2029 e até 2034.
- Na **sub-recomendação 4 - IV**, será **eliminada a sub-recomendação da al. b)**, porquanto a mesma deixa de se justificar, após a elaboração da versão preliminar do Estudo, face à adoção subsequente da RCM n.º 124/2026, de 15 de junho.

IV.5. Recomendação 5 | ao Governo | Recomendações finda a duração do CSP Estado-CP (2019-2029/2034) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado

- I. **(Re)avaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação de cada um dos serviços englobados no vigente CSP Estado-CP (serviços urbanos/suburbanos; serviços regionais; e serviços de longo curso Intercidades)**, no sentido de confirmar ou infirmar da sua classificação como serviços não comercialmente atrativos para o mercado. Nesse sentido, importa:
- a. **Equacionar efetuar um estudo ou um relatório**, por entidade(s) independente(s), com vista a dotar o decisor público da informação relevante para a preparação do desenho dos procedimentos concursais de novos CSP; e

³⁶ [RCM n.º 124/2026](#), de 15.06.2026, altera a [RCM n.º 43/2020](#), de 12.06.2020 (versão consolidada), determinando o valor máximo da compensação financeira a atribuir à CP, pelo cumprimento das OSP, a atribuir em 2026.

b. **Identificar os serviços, itinerários, eixos de mobilidades e/ou áreas geográficas cuja exploração exige a definição de OSP**, que não devem exceder as indispensáveis à exploração do serviço, devendo esses serviços e/ou trajetos ser submetidos à concorrência *pelo* mercado e os restantes serviços/trajetos ser submetidos à concorrência *no* mercado.

II. **Alteração do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, que criou o *Passe Ferroviário Verde*, no sentido de tornar a medida neutra do ponto de vista concorrencial.** Em particular, a medida não deve identificar uma determinada empresa, devendo ser aplicável, de forma equitativa, transparente e não discriminatória, em sede de adjudicação de novos CSP com OSP, a qualquer operador, que não apenas a CP.

III. **Promoção de concursos públicos internacionais para atribuição de novos CSP sujeitos a OSP**, previamente ao termo do CSP Estado-CP (27.11.2029/27.11.2034), e com a antecedência necessária, de forma a não adiar mais a abertura do processo à concorrência *pelo* mercado.

No desenho dos procedimentos concursais para atribuição de novo(s) CSP:

IV. **Avaliação da adequabilidade e da necessidade de divisão em lotes, no sentido de promover a participação de mais operadores** nos procedimentos. Nessa avaliação importa avaliar da pertinência de:

a. **Privilegiar a separação dos CSP em diferentes serviços, itinerários, eixos de mobilidade e/ou por região geográfica.** Tal poderá ser particularmente relevante nos serviços com maior circulação. Essa divisão de lotes deverá ser informada pela (re)avaliação da globalidade dos serviços, itinerários e/ou eixos de mobilidade, atualmente englobados como serviço público no CSP Estado-CP, no sentido de aferir da sua exposição à concorrência e (des)necessidade de contratualização como serviço público (Recomendação 5-I);

b. **Assegurar que o número expectável de participantes será superior ao número de lotes**, mitigando os riscos de conluio no procedimento;

c. **Considerar a pertinência de introdução de limites à adjudicação de todos os lotes**, no caso em que seja benéfico prevenir a adjudicação a uma única empresa, em linha com o artigo 5.º, n.º 6-A, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

V. **Avaliação da adequabilidade e da necessidade de medidas de acesso a material circulante no âmbito dos CSP. Para promover procedimentos participados, será relevante valorar os resultados da implementação da Recomendação 10** que visa que o Estado Concedente, em sede de preparação dos próximos procedimentos concursais, para a adjudicação de novos CSP, inclua, nas peças dos procedimentos, medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros, que não o operador histórico, conferido pelo concedente, para uso em rotas sujeitas a OSP.

VI. **Avaliação da adequabilidade e da necessidade de medidas de acesso efetivo e não discriminatório a instalações de serviço e aos serviços nelas disponibilizados no âmbito dos CSP.** Para promover procedimentos participados, não apenas pelo operador interno, mas igualmente por operadores não detentores de instalações de serviço, por exemplo, de manutenção ferroviária, na análise da adequabilidade e necessidade da adoção de tais medidas, será relevante, designadamente:

a. Como ponto prévio, valorar, para efeitos da tomada de decisão, que a adoção de medidas no âmbito de CSP com rotas sujeitas a OSP, será complementar e **sem prejuízo do direito de acesso efetivo, equitativo e não discriminatório a estes inputs, por via do quadro legal e regulatório vigente** (Capítulo XI).

b. **Subsidiariamente, equacionar a inclusão de tipologias de instalações de serviço e serviços nelas disponibilizados, pelo concedente, para uso dos concessionários**, no âmbito de novos CSP com rotas sujeitas a OSP.

VII. **Considerar medidas de acesso a recursos humanos especializados, no âmbito dos CSP, quando a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de**

transmissão de unidade económica, tal como previsto no artigo 285.º do Código do Trabalho, tendo em consideração o disposto nos artigos 1.º e 3.º da Diretiva n.º 2001/23/CE e no artigo 4.º, n.ºs 4-A e 4-B, 5 e 6 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e tal se afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais (Recomendação 12).

- VIII. Não determinar obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais, em novos CSP com OSP, de forma a eliminar riscos concorrenciais desnecessários.** Visa-se eliminar os riscos concorrenciais identificados, designadamente, em sede de acesso à infraestrutura (Recomendação 4-II e Recomendação 7); em sede de objetividade e transparência da contabilidade analítica (Recomendação 4-III); e em sede de cálculo das compensações financeiras (Recomendação 4-IV).

IV.5.1. Contributos recebidos

134. A **AMT concorda com a adoção de procedimentos concursais, findo o CSP Estado-CP**. Quanto ao horizonte temporal, 2029 ou 2034, reitera que, até à data, **“não foi submetido à sua apreciação, qualquer pedido de prorrogação do atual contrato de [OSP] da CP”**. Nota para que a referência a 2034 assenta em pressupostos não juridicamente consolidados.
135. A **AMT considera, no que ao desenho dos procedimentos concursais para a atribuição de novos CSP respeita**, que devem ser consideradas as **especificidades de cada concurso**. Assim, fatores como *“a adequada modelização de lotes, a prevenção de riscos de adjudicação excessivamente concentrada e a calibragem de requisitos de participação em procedimentos concursais, devem, naturalmente, ser apreciadas à luz do interesse público, da proporcionalidade e da efetiva aptidão para gerar concorrência pelo mercado, tendo em vista o melhor modelo contratual para o caso em concreto”*.
136. A **AMT considera que o acesso a inputs como “a disponibilidade, afetação, manutenção e renovação e aquisição do parque de material circulante constituem também condicionantes estruturais da entrada e desenvolvimento dos operadores”**, devendo ser devidamente considerados no **desenho de modelos concorrenciais e na abertura do mercado**.
137. Outrossim, no que ao **acesso às instalações de serviço respeita**, a **AMT concorda que o seu acesso deve ser transparente**, provido de **objetividade tarifária e não discriminatório**. A este respeito, recorda a adoção de recomendações suas de 2025³⁷ sobre a transmissão de informações e fundamentação de tarifários, as quais beneficiaram de contributos da AdC, em sede de consulta pública.
138. Acresce, no que ao **acesso a recursos humanos especializados** respeita, a **AMT alerta** para que medidas pró-concorrenciais que promovam a transição entre operadores, devem respeitar os enquadramentos legais relevantes, a nível da UE e nacional, e garantir a continuidade e qualidade do serviço prestado.
139. A **AMT concorda com a recomendação de não imposição de obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais**, na medida em que *“pode[m] reduzir incentivos à entrada, distorcer a afetação eficiente de capacidade e dificultar a separação contabilística”*.
140. A **CP rejeita** a ideia de uma **reavaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação de cada um dos serviços englobados no vigente CSP Estado-CP orientada para reduzir o âmbito das OSP e expor os segmentos mais rentáveis à concorrência**. Considera que tal conduziria a fenómenos de **“cherry-picking”**, em que operadores entrantes explorariam apenas os serviços comercialmente atrativos, *“deixando*

³⁷ AMT (2025), [Recomendação n.º 1/2025](#) – “Recomenda a transmissão de informações e fundamentação de tarifários de instalações de serviços ferroviários”, de 28.02.2025.

*ao operador histórico, ou ao Estado, a exploração de serviços socialmente necessários, mas estruturalmente deficitários, comprometendo gravemente o equilíbrio financeiro do sistema de OSP". Sublinha que a qualificação de serviços como OSP é uma competência soberana das autoridades públicas, com ampla margem de apreciação nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, e que **o modelo atual, assente na integração de serviços rentáveis e deficitários**, é essencial para garantir a coesão territorial e a sustentabilidade financeira do sistema.*

141. A **CP concorda com o alargamento subjetivo** do âmbito do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024 a outros operadores, no que concerne à **política pública de apoio ao custo do bilhete ferroviário** (i.e. o Passe Ferroviário Verde), mas salientando que "[q]ualquer ajustamento para garantir neutralidade concorrencial futura é da responsabilidade do legislador". A **CP apoia o objetivo de cálculo do custo real por serviço e por trajeto**, desde que seguindo uma metodologia transparente e previamente acordada.
142. Adicionalmente, a **CP manifesta reservas quanto à promoção de concursos públicos internacionais e à divisão do serviço em lotes**, alertando para os riscos de fragmentação da rede, perda de economias de escala e aumento dos custos de coordenação. Segundo a CP, a interdependência entre material circulante, recursos humanos, manutenção e gestão da capacidade determina que o sistema ferroviário funciona de forma eficiente em rede e que a sua segmentação pode gerar ineficiências sistémicas e degradação do serviço.
143. A **CP** embora **reconheça a relevância de assegurar condições equitativas de acesso a recursos essenciais (como material circulante, instalações ou recursos humanos)**, entende que essas medidas devem ser cuidadosamente ponderadas e não podem pôr em causa a eficiência do sistema nem criar distorções artificiais. Defende uma transição gradual com vista à abertura do mercado, rejeitando soluções que priorizem a concorrência em detrimento da sustentabilidade, eficiência e qualidade do serviço público ferroviário.
144. Quanto a futuros processos de contratualização do serviço público, a **Fertagus** sugere que a AdC recomende ao Governo adoção do **procedimento de concursos limitado por prévia qualificação com publicidade internacional**.
145. A **Fertagus** considera que o Estudo não analisa aspetos que julga merecem consideração "em sede de futuros processos de contratualização" como sejam (i) a necessidade de **prevenir o efeito de "«cream-skimming»"**, (ii) a necessidade de garantir modelos de contratualização abertos à concorrência que permitam potenciar as capacidades da gestão privada, (iii) a posição geográfica do território nacional, periférica em relação ao grandes eixos ferroviários europeus, e (iv) o estado da rede ferroviária nacional e respetivos constrangimentos.
146. O **SFRCI** entende que o direito europeu permite a adjudicação direta de CSP a operadores internos, sempre que tal seja justificado por razões de eficiência ou interesse público e que, portanto, a adjudicação direta à empresa pública constitui a solução mais adequada.
147. A **ALLRAIL** apoia a **recomendação de se estudar a pertinência da prestação de serviço público em dadas rotas e enaltece a necessidade de aferir se existe uma verdadeira falha de mercado** antes de estabelecer uma determinada OSP. Afirma que, na sua opinião, Portugal não cumpre plenamente estes critérios, nomeadamente no que diz respeito aos serviços de longo curso, especialmente os que ligam as principais cidades. Considera que **serviços como o Alfa Pendular e o Intercidades devem ser excluídos do CSP Estado-CP**.
148. A **B-Rail** considera a **recomendação de se estudar a pertinência da prestação de serviço público em dadas rotas como central para o desenvolvimento do setor**, entendendo que o termo do atual CSP Estado-CP representa uma oportunidade decisiva para introduzir concorrência efetiva no mercado ferroviário de passageiros. Defende que o modelo de contratualização futura deve ser cuidadosamente desenhado para **evitar a perpetuação de**

vantagens históricas do operador incumbente, nomeadamente no **acesso a ativos críticos como material circulante, instalações de manutenção e sistemas operacionais**.

149. A **B-Rail** sublinha que a **abertura do mercado deve ser acompanhada por medidas estruturais que assegurem condições equitativas de acesso a recursos essenciais**, promovendo uma verdadeira igualdade de oportunidades entre operadores. A B-Rail destaca ainda que experiências de outros Estados-Membros demonstram que a introdução de concorrência, quando devidamente regulada, pode traduzir-se em **ganhos ao nível da eficiência, qualidade de serviço, inovação e diversidade da oferta**. Assim, entende que o **período pós-CSP deve ser preparado de forma antecipada e estratégica**, garantindo previsibilidade regulatória e condições atrativas para potenciais novos entrantes.
150. O **contributo individual #4** realça que “[u]m dos aspetos particularmente importante e vital para a eficiência global do setor ... será o da **revisão do mecanismo e da transparência de cálculo das compensações financeiras** a atribuir ao operador por serviços classificados de interesse económico geral”, cuja fórmula, para a qual concorrem métricas de OPEX e de CAPEX, considera inadequada e pouco útil para a avaliação comparada da eficiência das OSP.
151. Ademais, salienta ainda a importância de, em **sede de revisão do CSP com o incumbente**, que ser promovida tão breve quanto possível, **reanalisar e racionalizar a abrangência das OSP**, predefinindo à partida os critérios dessa revisão.

IV.5.2. Posição da AdC

Sobre a (re)avaliação da classificação de cada um dos serviços englobados no vigente CSP Estado-CP

152. **Vários contributos destacaram concordância com a implementação da recomendação do Estudo**. Destacam-se os contributos da ALRAIL, B-Rail e contributo individual #4, no sentido de avaliar a pertinência da prestação de serviço público em rotas onde exista uma **falha de mercado** comprovada.
153. Como anteriormente referido, estes contributos identificam, desde logo, que os **serviços comerciais Intercidades são passíveis de não deverem constar em novo(s) CSP, sujeitos a OSP, com compensações** (cf. §§ 125 a 127 *supra*, para os quais se remete).
154. Ademais, como também já referido, estes contributos identificam que as **obrigações de serviços mínimos dos Alfa Pendular, enquanto serviços comerciais, não devem constar de novo(s) CSP**, atentas, designadamente, o impacto na repartição da capacidade numa infraestrutura congestionada (cf. §§ 125 a 127 *supra*, para os quais se remete).

Sobre a promoção de concursos públicos internacionais para a atribuição de novos CSP sujeitos a OSP

155. A AdC toma nota das **observações da AMT quanto à necessidade de garantir que a abertura do mercado e a definição de futuros contratos de serviço público sejam conduzidas caso a caso**, com base em critérios de interesse público, proporcionalidade e viabilidade concorrencial. Tal entendimento é plenamente consentâneo com a recomendação do Estudo, a qual parte precisamente da premissa de que a delimitação das OSP deve resultar de uma reavaliação rigorosa da necessidade, adequação e proporcionalidade de cada serviço em função da sua efetiva atratividade económica e outros objetivos de política pública relevantes para o estabelecimento de OSP.
156. A AdC sublinha que a análise proposta não implica uma redução automática ou generalizada do âmbito das OSP, mas antes uma sua melhor fundamentação e segmentação funcional, de forma a assegurar que apenas os serviços que efetivamente carecem de intervenção pública são sujeitos a contratualização via CSP. Esta abordagem permite **compatibilizar a**

salvaguarda do interesse público com a promoção da concorrência pelo mercado, evitando a inclusão indiferenciada de serviços potencialmente viáveis em regime comercial.

157. **A AdC concorda igualmente, com vários dos contributos, que salientaram a relevância atribuída à questão do acesso a recursos essenciais, nomeadamente material circulante, instalações de serviço e recursos humanos especializados**, reconhecendo que estes elementos são determinantes para a efetividade de um modelo concorrencial.
158. Várias recomendações do Estudo visam **mitigar estas barreiras estruturais, promovendo a criação de condições de acesso não discriminatório, transparente e equitativo**, em linha com o quadro jurídico da UE aplicável ao setor ferroviário e com a experiência comparada de liberalização nos Estados-Membros.
159. No que respeita às preocupações expressas pela CP quanto ao risco de fragmentação do sistema, perda de economias de escala e eventual erosão da lógica integrada do serviço público, a AdC clarifica que as **recomendações relativas à eventual divisão em lotes e à promoção de procedimentos concorrenciais não são prescritivas quanto ao desenho final dos contratos, cabendo ao Estado Concedente dimensionar adequadamente os concursos a fim de preservar os benefícios do efeito de rede e das economias de escala**.
160. As recomendações visam fornecer ao decisor público instrumentos de análise para ponderar, de forma informada, os *trade-offs* entre integração sistémica e ganhos de eficiência decorrentes da concorrência, incluindo os riscos de conluio, concentração excessiva de mercado e perpetuação de vantagens do incumbente.
161. A este respeito, a AdC reconhece que o sistema ferroviário apresenta características de rede e interdependências operacionais relevantes. Todavia, entende que tais características não afastam, por si só, a possibilidade de introdução de concorrência em segmentos do mercado, desde que devidamente acompanhada por mecanismos regulatórios adequados que assegurem coordenação operacional, interoperabilidade e continuidade do serviço. A experiência europeia demonstra que a liberalização do transporte ferroviário pode ser compatível com elevados níveis de desempenho do serviço público, quando acompanhada de uma adequada estruturação contratual e regulatória.
162. **A AdC regista, ainda, o amplo consenso quanto à importância de preparar atempadamente os futuros procedimentos concursais**, assegurando previsibilidade regulatória e condições equitativas de acesso ao mercado. Nesse sentido, as recomendações relativas à criação de condições de acesso a inputs essenciais e à promoção de concursos concorrenciais visam precisamente reforçar a capacidade de participação de novos operadores, promovendo um ambiente concorrencial mais dinâmico, sem prejuízo da continuidade e qualidade do serviço público ferroviário.

Sobre a alteração do âmbito subjetivo do diploma que criou o “Passe Ferroviário Verde”

163. A AdC regista a convergência, em particular, da CP, que suporta a recomendação do Estudo, no sentido de alterar o âmbito subjetivo do diploma, a cargo do decisor público, mas que trará neutralidade concorrencial.

IV.5.3. Conclusão

164. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 5**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública.

IV.6. **Recomendação 6 | ao Governo | Recomendações finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus (1999-2031) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado**

- I. **No termo da sua 4.ª prorrogação (31.03.2031), não deverá ser novamente prorrogada a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus**, o qual vigorará (no total) por cerca de 32 anos. Deverá aproveitar-se a oportunidade para se privilegiar o lançamento de novos procedimentos concursais, em detrimento de nova renegociação, não adiando o processo à concorrência *pelo* mercado.
- II. **(Re)avaliar da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros englobados no vigente Contrato de Concessão Estado-Fertagus** [Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa (Roma-Areeiro) com extensão a Setúbal], no sentido de confirmar ou infirmar da sua classificação como serviços não comercialmente atrativos para o mercado. Em resultado dessa (re)avaliação, deverão esses serviços ser submetidos à concorrência *pelo* mercado ou ser submetidos à concorrência *no* mercado.

Para esse exercício de (re)avaliação, será relevante, designadamente, **equacionar efetuar um estudo ou um relatório**, por entidade(s) independente(s), com vista a dotar o decisor público da informação relevante para a preparação do desenho dos procedimentos concursais de novos CSP.
- III. **A contratualização de serviços acessórios ao objeto principal de novo CSP** (que inclua a concessão da exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento, e.g., das estações do Pragal, de Corroios, dos Foros de Amora, do Fogueteiro, de Coima e de Penalva e, ainda, das áreas comerciais dessas estações e interfaces), **deve ser regida de forma autónoma, e a seleção das entidades gestoras, deve ser regida por mecanismos de concorrência competitivos, abertos, transparentes e não discriminatórios.**

IV.6.1. **Contributos recebidos**

165. A **AMT** destaca existir uma **"convergência de fundo"** entre as recomendações da AdC e suas próprias posições, assumidas entre 2019 e 2024, aquando da emissão dos pareceres às prorrogações do contrato de concessão da Fertagus ocorridas nessas datas.
166. A **AMT** considera que o **termo da atual concessão** deve ser encarado como uma oportunidade para preparar, com antecedência suficiente, o modelo aplicável ao período pós-2031, **privilegiando, por princípio, soluções concorrenciais e evitando a perpetuação de sucessivas prorrogações contratuais** com um mesmo operador.
167. A **AMT** acompanha a proposta de realização de um estudo, quanto à recomendação de reavaliação da necessidade de serviço público no eixo Norte-Sul, promovido pelo Governo, ou relatório independente que permita apurar, de forma objetiva, a adequação, necessidade e proporcionalidade da manutenção da classificação destes serviços como serviço público, bem como a sua eventual atratividade comercial.
168. A **AMT** alerta, no que concerne à **possibilidade de autonomizar a contratualização da exploração das estações, interfaces, silos, parques de estacionamento e áreas comerciais** atualmente incluídos no objeto da concessão, que *"não seja comprometida a coerência operacional do sistema, a articulação com os mecanismos tarifários e de bilhética integrados já existentes e a qualidade do serviço prestado aos utilizadores"*.
169. A **Fertagus** solicita a inclusão de referência ao facto de que as prorrogações do contrato de concessão adjudicado a esta empresa terem tido como origem decisões do concedente ou a aplicação de mecanismos legalmente previstos. Salaria ainda que uma **eventual prorrogação do contrato está sujeita ao regime jurídico aplicável, não se podendo excluir que ocorra algum evento que justifique nova prorrogação**, propondo que seja tal seja expressamente mencionado na recomendação do Estudo.

170. A **Fertagus** destaca também que o resultado de uma avaliação da necessidade de prestação de serviço público no Eixo Norte-Sul será influenciado pelo modelo contratual pretendido (ao nível do tarifário aplicável, OSP, etc.).
171. A **Fertagus** realça que o modelo atual de **gestão integrada de infraestruturas acessórias e serviço ferroviário comporta vantagens de gestão combinada** que beneficiam utentes de ambos os serviços, alertando para que qualquer separação que venha ocorrer deve apenas verificar-se caso se venha a revelar uma melhor solução para estes utentes, propondo que seja tal seja expressamente mencionado na recomendação do Estudo.
172. A **Fertagus** considera ainda que futuros processos de contratualização de serviço público de transporte de passageiros devem adotar a forma de **concurso limitado por prévia qualificação com publicidade internacional**.
173. O **SFRCI** considera **pertinente a recomendação de não prorrogação do contrato de concessão Estado-Fertagus**, recomendando, contudo, a **adjudicação direta do serviço prestado no Eixo Norte-Sul à CP**.
174. O **SMAQ** considera que *"deve ser ponderada a integração deste eixo no modelo de exploração pública"*, argumentando os benefícios desta opção sob a forma de *"gestão integrada da oferta e melhor utilização dos recursos disponíveis no sistema ferroviário nacional"*.

IV.6.2. Posição da AdC

Sobre a não prorrogação da duração do CSP Estado-Fertagus

175. A AdC nota a convergência manifestada pela AMT quanto à necessidade de assegurar que o termo do atual CSP Estado-Fertagus constitua uma efetiva oportunidade para promover mecanismos concorrenciais no acesso à exploração dos serviços ferroviários de passageiros no Eixo Norte-Sul. Conforme salientado no Estudo, a duração acumulada da concessão, que superará os 30 anos originalmente previstos para a exploração, reforça a importância de evitar o recurso sistemático a sucessivas prorrogações ou renegociações, privilegiando procedimentos concorrenciais abertos, transparentes e não discriminatórios, em linha com os princípios do direito da EU aplicáveis ao setor ferroviário de passageiros.
176. No que concerne ao contributo da Fertagus, querendo ver reconhecido, expressamente, no Estudo, da possibilidade legal e contratual de ulterior nova prorrogação, a AdC nota que a recomendação em causa não visa desconsiderar o enquadramento jurídico e contratual aplicável ou colocar em causa a fundamentação das prorrogações prévias do contrato. Naturalmente, não se pode excluir que a ocorrência de um facto excecional e superveniente possa fundamentar nova eventual prorrogação, nos termos legais.
177. Pelo contrário, **assenta no entendimento de que a definição do modelo aplicável ao período subsequente ao termo do contrato em vigor seja preparada de forma atempada, permitindo a avaliação das diferentes alternativas disponíveis e a adequada prossecução dos objetivos de política pública**. É nesse espírito que a AdC recomenda, designadamente, uma reavaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros englobados no vigente contrato.
178. A AdC toma nota da posição da Fertagus quanto à eventual adoção de concursos limitados por prévia qualificação com publicidade internacional. A escolha do procedimento será efetuada pelo concedente em função das características do serviço e objetivos prosseguidos, devendo assegurar-se sempre a máxima abertura concorrencial.

179. **Importa assegurar que os requisitos de (eventual) qualificação prévia sejam proporcionais, necessários e adequados.** Critérios excessivamente exigentes ou desproporcionais (e.g., número de anos de experiência e ou no mercado português) podem reduzir a contestabilidade do mercado, excluindo operadores potencialmente aptos e restringindo a entrada de novos concorrentes. Ainda que a AdC não especifique na sua recomendação o formato concreto de procedimento concursal, alerta-se que a utilização de um procedimento concursal limitado por prévia qualificação sempre deverá ser acompanhada de uma definição criteriosa e proporcional dos requisitos de qualificação, de modo a assegurar que os ganhos associados à seleção prévia não se traduzam numa redução injustificada da concorrência.
180. No que respeita às observações do SFRCI e do SMAQ, **a AdC nota que a recomendação constante do Estudo não visa predefinir a natureza pública ou privada do operador futuro, nem excluir a possibilidade de participação da CP em futuros procedimentos.** O objetivo central consiste, antes, em assegurar que a atribuição da exploração do serviço, resulte de mecanismos concorrenciais transparentes e não discriminatórios, aptos a promover eficiência, inovação, qualidade de serviço e boa utilização dos recursos públicos.
181. Nesse sentido, **a adjudicação direta de CSP, em abstrato, mantém natureza residual e excecional, nos casos estritamente previstos, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, devidamente fundamentada à luz do quadro jurídico europeu e nacional aplicável,** como a AdC bem evidencia no seu Estudo³⁸, não devendo constituir a solução preferencial quando existam condições para assegurar concorrência pelo mercado. A nível da UE, e no correspondente regime jurídico nacional, manteve-se a possibilidade de contratualização, por via de ajuste direto (após 03.12.2019 e 25.12.2023, respetivamente), enquanto figura contratual residual e excecional. A possibilidade de contratualização por ajuste direto estende-se a qualquer operador, para além da CP (findo o vigente CSP Estado-CP), mas já não por via da figura do operador interno. A partir de 25.12.2023, a exceção aplicável à contratualização, por via de ajuste direto ao operador interno, deixou de existir, pelo que a regra é a da sujeição à concorrência.

Sobre a (re)avaliação da classificação dos serviços englobados no vigente CSP Estado-Fertagus

182. **A AdC sinaliza a convergência manifestada pela AMT, que acompanha a proposta de realização de um estudo,** sobre a reavaliação de serviço público no eixo Norte-Sul, promovido pelo Governo, ou relatório independente que permita apurar, de forma objetiva, a adequação, necessidade e proporcionalidade da manutenção da classificação destes serviços como serviço público, bem como a sua eventual atratividade comercial e, nesse caso, se poderão ser assegurados em regime de concorrência no mercado. Tal exercício assume particular relevância num contexto de progressiva liberalização do setor ferroviário da expectável evolução das condições de procura.

Sobre a contratualização autónoma de serviços acessórios ao objeto principal de novo CSP

183. **A AdC regista as preocupações manifestadas pela AMT e pela Fertagus, relativamente à proposta de autonomização da gestão de ativos acessórios ao objeto principal de novos(s) CSP,** quanto à preservação da coerência operacional, da integração tarifária e da qualidade do serviço prestado aos utilizadores.
184. Releva notar, a este respeito, que **a oferta retalhista do serviço de transporte ferroviário é substancialmente distinta da oferta retalhista das infraestruturas** em questão. Um procedimento de atribuição de OSP e de direitos exclusivos que inclua, necessariamente, os

³⁸ Cap. III.2.1. "Concorrência pelo mercado" (Estudo) e Caixa 4 – "Exceções ao princípio-regra de submissão à concorrência e possibilidade de ajuste direto na contratualização dos serviços públicos de transporte ferroviário".

dois serviços (principal e acessórios constantes do vigente CSP) excluirá os agentes que não estejam aptos a disponibilizar ambos os serviços.

185. Este **modelo resulta na atribuição de direitos exclusivos**, por parte de uma única empresa, na exploração das infraestruturas em questão, limitando, assim, a entrada de agentes de mercado na atividade de exploração dessas infraestruturas, em prejuízo das condições de concorrência e, consequentemente, dos consumidores.
186. O **resultado da (re)avaliação da classificação do serviço englobado no vigente Eixo Ferroviário Norte-Sul será determinante** para a solução a preconizar quanto ao modelo de exploração dessas infraestruturas. Mantendo-se a classificação do serviço de transporte ferroviário de passageiros como serviço público, é crucial promover, de forma autónoma, a concorrência pelo mercado na exploração dessas infraestruturas, e a escolha das entidades gestoras regida por mecanismos de mercado competitivos, abertos, transparentes e não discriminatórios.
187. Ademais, importa sinalizar que a autonomização na contratualização não impede que a(s) empresa(s) que venha(m) a ganhar o(s) próximo(s) CSP não possam concorrer nos concursos para efeitos da gestão dos ativos acessórios. Este modelo permite considerar cenários onde os operadores mais eficientes ao nível da gestão dos ativos acessórios possam entrar, em benefício dos consumidores.

IV.6.3. Conclusão

188. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 6**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública.

IV.7. Recomendação 7 | ao Governo e à IP | Revisão dos critérios de repartição de capacidade

Revisão dos artigos 39.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 e reponderação dos critérios de repartição da capacidade. Em particular, recomenda-se:

I. Ao Governo:

- a. Revogar o artigo 39.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 217/2015 ou, alternativamente, alterar a sua letra, no sentido de especificar que a IP deve respeitar, em cada momento, as OSP – e não quaisquer “obrigações” – que constem de CSP celebrados pelo Estado, eliminando a possibilidade de, ainda que inadvertidamente, privilegiar “obrigações de oferta de serviços mínimos” de serviços comerciais; e
- b. Alterar a letra do artigo 47.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 217/2015, em linha com os artigos 39.º e 47.º da Diretiva n.º 2012/34/UE, no sentido de clarificar que os procedimentos previstos para a repartição da capacidade numa infraestrutura declarada congestionada não deverão conceder prioridade ao cumprimento de “obrigações de oferta de serviços mínimos” de serviços comerciais não sujeitos a OSP.

II. À IP:

- a. Alterar, em concordância com as alterações do enquadramento legal, os critérios de repartição da capacidade previstos no Diretório da Rede, [na Secção 4.5.4 do Diretório da Rede, al. a)].

IV.7.1. Contributos recebidos

189. A IP refere que “*está vinculada ao cumprimento estrito da legislação e regulamentação aplicável e subsidiariamente ao princípio da equidade*”, concluindo que “*as alterações recomendadas pela AdC situam-se fora do âmbito de intervenção direto da IP*” e, que, nesse pressuposto, agirá em conformidade com quaisquer eventuais alterações ao Decreto-Lei n.º 217/2015, acomodando-as aquando da adoção do Diretório da Rede.

190. A **IP** assinala, ainda, que se encontra previsto, para o final do 1º semestre de 2026, a publicação do novo Regulamento Europeu de Gestão da Capacidade, antecipando potenciais impactos decorrentes da sua aplicação neste domínio.
191. A **AMT** entende que a questão suscitada pela AdC *“assume natureza **predominantemente estrutural**”*. Considera que *“uma clarificação normativa iria confirmar a prática, o que já decorre da aplicação da lei, no sentido de **assegurar que a prioridade na repartição da capacidade da infraestrutura deve respeitar estritamente [OSP] efetivas, e não obrigações de oferta mínima associadas a serviços de natureza comercial [Alfa Pendular]**”*.
192. A **B-Rail** concorda com a recomendação da AdC, salientando que *“**importa que, em sede de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária a conduzir pelo gestor de infraestrutura (i.e., a IP), os serviços Alfa Pendular, que se encontram excluídos do âmbito das OSP definidas no Contrato de Serviço Público e são explorados em condições de mercado, não possam beneficiar de qualquer prioridade** (ou ser objeto de um tratamento mais favorável) em relação a serviços comerciais que venham a ser propostos por outros operadores ferroviários”*.
193. A **B-Rail** propõe que a recomendação seja expandida para enunciar, expressamente, o **princípio de tratamento equitativo e não discriminatório** entre os serviços *Alfa Pendular* e outros serviços comerciais.
194. Na visão da **ALLRAIL**, **todos os serviços comerciais devem ser tratados de forma igual**, e os critérios de prioridade devem depender exclusivamente da natureza do serviço, e não do operador. Na sua pronúncia, nota ainda que, em Espanha, a capacidade atribuída através de acordos-quadro pode ter precedência sobre os serviços com OSP.
195. A **APL** destaca **a importância da disponibilidade efetiva de capacidade da rede para o transporte de mercadorias**, e de **investimento no aumento substancial da capacidade nas ligações ferroviárias aos portos de Lisboa e de Setúbal e a Espanha**.
196. A **APEF** considera que **os critérios de repartição da capacidade devem ser reponderados, na medida em que os comboios de mercadorias estão em último lugar em termos de prioridade na circulação**, *“sem se verificar a preocupação em garantir um número mínimo de comboios de mercadorias”*. Esta associação propõe que se estabeleça uma quota mínima na repartição da capacidade para o transporte de mercadorias.
197. O **SFRCI** argumenta que *“a proposta [de] limitar a capacidade atribuída a um operador pode introduzir distorções na gestão eficiente da infraestrutura ferroviária”*.
198. O **contributo individual #4** refere que *“o princípio-regra do direito ao livre acesso à infraestrutura em condições equitativas e não discriminatórias e transparentes, ... terá então de ser de algum modo matizado por **princípios e procedimentos ex-ante de avaliação e atribuição de capacidades por itinerários e segundo os modelos de mercado que se pretendam configurar nesses itinerários, de acordo com as tipologias da procura**”*. Nesse sentido, considera que a liberalização deve ocorrer numa modalidade híbrida de concorrência pelo e no mercado, com audição previa das manifestações de interesse dos putativos candidatos e atribuição de canais horários através de acordos-quadro, atribuídos mediante a ponderação da realidade (diferenciada) e dos modelos de negócio (distintos) de cada concorrente, em cada itinerário relevante. Destaca o modelo de Espanha a seguir.

IV.7.2. Posição da AdC

199. **A AdC toma nota da posição da IP quanto ao facto de eventuais alterações ao regime de repartição da capacidade, a nível nacional, dependerem de iniciativa legislativa do Governo**, a quem é dirigida a recomendação de alteração legislativa, ao Decreto-Lei n.º 217/2015, bem como da referência ao futuro Regulamento Europeu de Gestão da

Capacidade, entretanto publicado e que também mereceu análise da AdC em sede da versão final do Estudo (Regulamento (UE) n.º 2026/1184)³⁹.

200. **Em face do contributo apresentado pela IP, a AdC considera pertinente clarificar quais as recomendações dirigidas ao Governo e qual o âmbito da recomendação dirigida à IP.** Com efeito, alterações substanciais ao regime de repartição da capacidade dependem de iniciativa legislativa e a respetiva transposição, para o Diretório da Rede, terá necessariamente de ocorrer mediante alterações ao quadro normativo aplicável. Porém, a natureza das alterações legislativas, a ocorrerem, podem ser no sentido de conferir maior discricionariedade à IP na definição dos critérios aplicáveis à repartição da capacidade, nomeadamente a congestionada. Assim, considera-se **relevante manter a recomendação à IP (i.e., ora Recomendação 8), de âmbito clarificado e com nota de que a sua implementação depende da implementação das recomendações dirigidas ao Governo (i.e., Recomendação 7).**
201. **A AdC regista a neutralidade da posição da AMT à proposta de clarificação normativa, ao Decreto-Lei n.º 217/2015, que resultaria da implementação desta recomendação.** Os serviços *Alfa Pendular* são explorados em regime comercial e não se encontram abrangidos por OSP. Nesse sentido, a manutenção de referências legais a *"obrigações constantes dos contratos de concessão de exploração de serviço de transporte ferroviário, ou de outros contratos de serviço público, celebrados pelo Estado"* suscita riscos de interpretação suscetíveis de conferir vantagens indevidas a serviços comerciais inseridos em contratualização do serviço público, com OSP, que importa eliminar. Nessa medida, esta recomendação assume uma preocupação preventiva, visando assegurar que qualquer prioridade na repartição da capacidade ferroviária permaneça estritamente associada apenas a OSP e não quaisquer *"obrigações"* que possam constar de contratualização, em linha com o direito europeu e os princípios da transparência, neutralidade concorrencial e não discriminação.
202. **A AdC partilha das preocupações manifestadas pela B-Rail e pela ALLRAIL quanto à necessidade de garantir igualdade de tratamento entre todos os operadores de serviços comerciais.** A liberalização do setor ferroviário exige que o acesso à infraestrutura ocorra em condições equitativas, não devendo a posição histórica do operador incumbente traduzir-se, direta ou indiretamente, em prioridades estruturais no acesso à capacidade.
203. **Nota-se que, adicionalmente, em face das alterações legislativas e regulatórias relevantes, ocorridas a nível europeu, após a consulta preliminar ao Estudo, com a aprovação do Regulamento (UE) n.º 2026/1184, a AdC considerou oportuno e relevante adicionar duas novas recomendações ao Estudo, uma ao Governo e outra à IP (i.e., ora Recomendações 38 e 39).** As novas recomendações encontram-se no subcapítulo VIII.3 da versão final do Estudo, que passou a ter a nova designação de *"Futura repartição da capacidade"* e a incluir uma breve análise do novo Regulamento Europeu em matéria de futura repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, numa ótica de concorrência.
204. **Com efeito, a aprovação do Regulamento (UE) n.º 2026/1184 introduz a possibilidade de o Governo ou o gestor da infraestrutura (a IP) definirem orientações estratégicas (no caso do Governo) ou uma metodologia de repartição a capacidade (no caso da IP),** que possa ter em consideração critérios *"operacionais, socioeconómicos e ambientais"* na definição de prioridades de alocação de canais horários.
205. Neste sentido, **as duas novas recomendações, uma ao Governo e outra à IP, visam que quaisquer eventuais orientações ou metodologias com impacto na repartição da capacidade obedeçam ao princípio da não discriminação, do tratamento equitativo e**

³⁹ Regulamento (UE) n.º 2026/1184, de 20.05.2026, cit. *supra*, NRP 3.

da **transparência** na alocação de canais horários (e.g., não privilegiando critérios como a incumbência, atribuição histórica).

206. Quanto aos contributos da APL e da APEF, **a AdC reconhece a relevância estratégica do transporte ferroviário de mercadorias** e o impacto dos atuais constrangimentos de capacidade. Sinaliza-se que as duas novas recomendações, emitidas por ocasião da aprovação do Regulamento (UE) 2026/1184, são também aplicáveis ao segmento das mercadorias.

IV.7.3. Conclusão

207. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado alterar a Recomendação 7**, dirigida ao Governo e à IP, face aos termos submetidos a consulta pública, com o objetivo de clarificar o destinatário de cada sub-recomendação, no sentido de acomodar a posição da AdC.

208. Neste sentido:

- A **Recomendação 7 – I, a) e b)**, dirigida ao Governo, será **renumerada nas sub-recomendações 7 – I e II, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo**, mas passando a sua **epígrafe a ser alterada** para ***“Revisão dos artigos 39.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 quanto aos critérios de repartição da capacidade”***, clarificando o seu destinatário, promovendo a melhoria da eficiência e acompanhamento.
- A **Recomendação 7 – II**, dirigida à IP, será **renumerada na Recomendação 8, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo** sendo o mesmo meramente densificado com nota de implementação, mas passando a sua **epígrafe a ser alterada** para ***“Revisão dos critérios de repartição da capacidade no Diretório da Rede”***, clarificando o seu destinatário, promovendo a melhoria da eficiência e acompanhamento.

IV.8. **Recomendação 8 | à AMT e à IP | Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição de capacidade**

No âmbito da celebração de eventuais acordos-quadro recomenda-se à IP, enquanto gestor de infraestrutura, e à AMT, no contexto da sua avaliação e aprovação do acordo-quadro em causa, que:

- a. **Não seja atribuída uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa** quando essa atribuição corra o risco de restringir a entrada efetiva de concorrentes no mercado;
- b. **Seja considerada a adequabilidade de o gestor de infraestrutura** (após receber de um candidato um pedido de acordo-quadro, nos termos do art.º 44.º do Decreto-Lei n.º 217/2015) **ouvir todos os restantes potenciais candidatos previamente à celebração do acordo-quadro**, com vista a identificar potenciais riscos de essa atribuição limitar a entrada de concorrentes nas rotas em causa;
- c. **No caso de vários candidatos demonstrarem interesse numa determinada rota, sejam avaliados os potenciais benefícios associados ao recurso de um concurso público internacional para efeitos da atribuição da capacidade;** e
- d. **Seja assegurada, sempre que possível, a caducidade simultânea dos vários acordos-quadro de uma dada rota** para que a sua renegociação não esteja condicionada pela existência de acordos-quadro estabelecidos com operadores concorrentes cuja termo ocorra num período posterior.

IV.8.1. Contributos recebidos

209. A **AMT** salienta que **a posição da AdC, no que concerne aos acordos-quadro converge, no essencial, com conclusões já por si anteriormente formuladas**, designadamente, em relatório de 2022⁴⁰, acompanhando as preocupações subjacentes à recomendação.
210. A **AMT** já tinha afirmado, nesse relatório, de 2022, que os acordos-quadro podem gerar confiança jurídica, atrair investimento e melhorar a utilização da infraestrutura, mas sublinhou três insuficiências centrais a nível nacional, como seja *“falta de um modelo de acordo-quadro publicado no Diretório da Rede, falta de densificação das regras sobre limites de capacidade-quadro e metodologia de cálculo da capacidade máxima”*, salientando, que, entretanto, a IP já clarificou e densificou no Diretório da Rede de 2026.
211. A **AMT** salienta, ainda, que publicou um regulamento, em 2024⁴¹, **sobre os procedimentos de validação do Diretório da Rede**, uma medida que contribui para a transparência do sistema, já que participaram operadores instalados ou em instalação, como a B-Rail.
212. A **AMT** mais nota que não tem competência para celebrar um acordo-quadro, sendo esta uma competência da IP, o qual é sujeito a aprovação prévia da AMT, ouvida a AdC⁴².
213. A **AMT** destaca, ainda, que na **sequência do pedido de celebração de acordo-quadro por parte da B-Rail, à IP** - no contexto do parecer da AMT de 2024⁴³, que reconheceu o direito de entrada, à B-Rail, a partir de 1 de janeiro de 2029, na prestação de serviços comerciais de longo curso, na Rede Ferroviária Nacional - **a IP informou que seria remetido à AMT, para apreciação, a densificação do processo de avaliação de acordo-quadro**, que inclui um processo de consulta às partes interessadas. Sinaliza-se que a AMT veio, entretanto, em **8 de junho de 2026**⁴⁴ - posteriormente ao seu parecer à consulta preliminar do Estudo -, **a emitir parecer sobre a recusa da IP em iniciar ou celebrar com a B-Rail um acordo-quadro**, sobre o qual se discorrerá na posição da AdC.
214. Em observação a cada sub-recomendação, a AMT teceu os seguintes comentários:
- Acompanha o princípio da recomendação, de não ser atribuída uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa, sem prejuízo de uma aplicação casuística e proporcional. Sinalizou da oportunidade de **inclusão de “mecanismos de «utiliza senão reverte e de redução/limitação da capacidade reservada, quando a utilização fique abaixo do limiar relevante»**, como medida de salvaguarda contra a subutilização da capacidade reservada.
 - Manifestou disponibilidade para acolher a proposta. Sinalizou da oportunidade de ser **adotado um “procedimento publicitado [de consulta aos interessados], com prazo certo, critérios previamente definidos e transparentes de salvaguarda do segredo comercial”**, como medida de contraditório procedimental formal.
 - Acompanha o princípio da recomendação, de promoção de concurso público internacional para atribuição de capacidade quando haja vários interessados, e a sua lógica concorrencial, *“sobretudo em corredores congestionados ou estrategicamente*

⁴⁰ AMT (2022), *“Relatório – Acordos-quadro entre o gestor da infraestrutura e as empresas de transporte ferroviário”*.

⁴¹ AMT (2024), *Regulamento n.º 1375/2024, “Regulamento procedimentos para validação dos Diretórios de Rede”*, de 27.11.2024.

⁴² Artigo 42.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 217/2015, *cit. supra*, NRP 21.

⁴³ AMT (2024), *Parecer n.º 5/AMT/2024 (VNCONF), “Parecer sobre notificação da programação de um novo serviço de transporte ferroviário de passageiros - acesso à Rede ferroviária Nacional”*, de 01.02.2023.

⁴⁴ AMT (2026), *Parecer n.º 70/AMT/2026 – “Parecer sobre a celebração de acordo-quadro relativo à utilização de capacidade da rede ferroviária de alta velocidade – B.Rail”*, de 08.06.2026.

relevantes". Clarificou que **não tem competência para lançar esse concurso, sendo essa competência e iniciativa da IP ou do Governo.**

- d. Acompanha o princípio da recomendação, de assegurar, se possível, a caducidade simultânea dos vários acordos-quadro do mesmo itinerário. Sinalizou da oportunidade da recomendação ser densificada, no sentido de ser previsto que, quando a *"caducidade exatamente simultânea não seja viável"*, uma alternativa razoável seria **"prever o alinhamento de janelas temporais de revisão dos acordos-quadro"**.
215. A **IP** esclareceu que **se encontra a concluir a definição da metodologia de receção e avaliação da receção de pedidos de celebração de acordos-quadro**, no âmbito do qual tem considerado contributos de Grupo de Trabalho da RNE/FTE, *"Task Force Rolling Planning/Framework Agreements"*, mais recentemente reenquadrado no SERAP (*"Single European Railway Area Forum"*⁴⁵), versando sobre os trabalhos de implementação do Regulamento de Gestão da Capacidade (entretanto aprovado, Regulamento (UE) n.º 2026/1184) e, nesse contexto, terá em **consideração as recomendações do Estudo da AdC.**
216. A **IP** nota, nesse contexto, que existe um **esforço de harmonização dos modelos de acordos-quadro a nível europeu.**
217. A **APEF** nota a necessidade de reservar canais horários suficientes para permitir a operação por qualquer operador e garantir uma repartição equilibrada entre segmentos, **de forma que exista capacidade assegurada para o transporte de mercadorias**, mais do que por operador. Considera ainda relevante *"garantir que o acordo-quadro é equilibrado e as partes usufruem de igual tratamento perante o gestor de infraestrutura"*.
218. A **B-Rail** manifesta concordância com a recomendação, sublinhando a importância desse instrumento na **redução de barreiras à entrada e promoção de condições de concorrência efetiva**, conferindo previsibilidade, determinante num setor caracterizado por elevados investimentos.
219. A **B-Rail** sinaliza que **requereu à IP a celebração de um acordo-quadro, para a futura linha de alta velocidade Porto-Lisboa**, tendo recebido uma **resposta da IP, em março de 2026, de recusa**⁴⁶.
220. A **B-Rail** reconhece a **inexistência de uma obrigação legal de a IP celebrar acordos-quadro**, na medida em que a legislação aplicável apenas consagra uma possibilidade, devendo o gestor de infraestrutura fundamentar a sua decisão de recusa.
221. A **B-Rail** considera que tal **recusa da IP em celebrar, neste momento, acordos-quadro, impacta diretamente a sua entrada no mercado**, assim como - assumindo que o sentido da decisão adotada pela IP seria o mesmo em relação a pedidos de outros novos operadores ferroviários - **o de quaisquer outros potenciais novos entrantes, em prejuízo da implementação do processo de liberalização neste setor**. Acrescenta que este impacto negativo, em termos concorrenciais, deve ser apreciado de forma conjugada com outras barreiras existentes e potenciais à entrada nesse mercado, como seja, a eventual prorrogação do prazo de vigência do CSP Estado-CP e a eventual atribuição de prioridade aos serviços *Alfa Pendular* em sede de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária.

⁴⁵ Registo enquanto *"Experts Groups"*, na página da Comissão, 2026, [Single European Railway Area Forum](#).

⁴⁶ A resposta da IP foi motivada no sentido de *"«não esta[rem] reunidas as condições, nesta fase, para uma adequada avaliação dos riscos identificados [...] inviabiliza[ndo] a definição de cenários definitivos de exploração, bem como a fixação da respetiva data da disponibilização, não sendo, por conseguinte, possível à IP assumir, neste momento, um compromisso de capacidade no âmbito de um Acordo-Quadro para esta futura infraestrutura »"*, nomeadamente no que à execução dos investimentos relevantes em curso respeita.

222. A **B-Rail** sugere, com relação ao conjunto de boas práticas propostas no Estudo, para a celebração de acordos-quadro, que *"devem ser estabelecidos procedimentos relativos à celebração de acordos-quadro que assegurem uma **apreciação célere e transparente** dos respetivos pedidos, bem como a adoção de decisões devidamente **fundamentadas**, de modo a garantir a efetiva utilidades desses instrumentos na promoção da concorrência"*.
223. A **ALLRAIL** considera fundamental a plena aplicação dos **princípios de gestão de capacidade orientados para o mercado** e que permitam aos **potenciais novos operadores garantir capacidade plurianual** através de acordos-quadro. Salienta ainda a importância das necessidades de potenciais operadores serem avaliadas antecipadamente, por meio de consultas, durante a fase de planeamento plurianual.
224. A **Renfe** considera que um modelo de liberalização semelhante ao espanhol gera incerteza quanto aos seus efeitos de longo prazo, em particular na repartição da capacidade, e pode implicar riscos significativos sem garantir o sucesso da liberalização. Por isso, defende a adoção de um modelo inspirado no italiano, em que a atribuição de capacidade ocorre após o operador demonstrar que reúne os requisitos técnicos para operar na infraestrutura.
225. O **SFRCI** considera que *"[a] introdução de processos concorrenciais frequentes para atribuição de capacidade pode aumentar: custos administrativos [,] incerteza regulatória [e] complexidade operacional"*.

IV.8.2. Posição da AdC

226. A **AdC** toma nota dos trabalhos em curso na IP para a definição da metodologia aplicável aos acordos-quadro e da articulação com iniciativas europeias nesta matéria. Nesse contexto, considera-se essencial que os **futuros modelos de acordos-quadro** assegurem, desde a fase de planeamento, **condições de acesso transparentes, proporcionais e não discriminatórias**, em especial num contexto de crescente escassez de capacidade nas principais rotas ferroviárias.
227. A esse respeito, considera-se oportuno que o **conjunto de boas práticas recomendadas no Estudo sejam acolhidas em sede de preparação da metodologia** em curso.
228. Outrossim, em linha com vários dos contributos, considera-se essencial assegurar que a adoção dessa metodologia preveja um **procedimento célere e fundamentado**, com relação aos pedidos e a eventuais decisões de recusa.
229. **Em sequência da ponderação das observações da AMT, designadamente a de que não tem competência para celebrar um acordo-quadro, sendo esta uma competência da IP**, o qual é sujeito a aprovação prévia da AMT, ouvida a AdC (cf. § 212), **a AdC considera pertinente dirigir as boas práticas recomendadas apenas à IP**, enquanto gestor da infraestrutura.
230. Ainda, **em face da ponderação dos contributos, a AdC considerou acolher a boa prática adicional na celebração de acordos-quadro, sugerida pela AMT, de aplicação de mecanismos de "utiliza senão reverte"**. Esta nova boa prática será dirigida à IP (i.e., ora Recomendação 9 - II), indo ao encontro do objetivo central da recomendação, que visa prevenir fenómenos de reserva excessiva de capacidade ferroviária suscetíveis de limitar a entrada ou expansão de operadores concorrentes.
231. Ademais, **em face da ponderação dos contributos, e como propõe a AMT, a AdC vê pertinência na adoção de regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro**. Nesse sentido, recomenda à AMT a ponderação da adoção de tal regulamentação (i.e., ora Recomendação 10).

232. **Nota-se que estas duas novas recomendações, à IP e à AMT, vão, igualmente, ao encontro dos contributos da B-Rail e da ALLRAIL**, que solicitam a necessidade de assegurar mecanismos transparentes de consulta ao mercado antes da celebração de acordos-quadro para passageiros, permitindo identificar procura potencial e mitigar riscos de exclusão de operadores entrantes.
233. **A AdC acompanha as preocupações da APEF quanto às necessidades de garantir capacidade adequada para o transporte de mercadorias**, porém, nota-se que a ferramenta jurídica dos acordos-quadro pode ser mais adequada para endereçar uma repartição equilibrada e eficiente da capacidade para o segmento de transporte de passageiros. Neste sentido, releva referir que a revisão das normas aplicáveis à repartição da capacidade, introduzida pelo Regulamento (UE) n.º 2026/1184, introduz inclui soluções para o segmento do transporte de mercadorias, como é o caso do planeamento contínuo.
234. **No que à decisão de recusa da IP respeita, em iniciar ou celebrar um acordo-quadro, tal como solicitado pela B-Rail, releva notar que a AMT veio a emitir parecer, em 8 de junho de 2026⁴⁷, i.e.,** subsequente à emissão do seu parecer à versão preliminar do Estudo. A AMT considera a IP deverá celebrar acordos-quadro com os operadores ferroviários requerentes, prevendo salvaguardas que permitam a sua adaptação futura, sem comprometer a promoção da concorrência, a não discriminação e a previsibilidade do investimento. A falta de garantias de capacidade futura constitui uma barreira à entrada⁴⁸.
235. Quanto às observações da Renfe, a AdC considera que diferentes modelos europeus de liberalização apresentam soluções institucionais distintas, não existindo um modelo único mais adequado para todos mercados. Em qualquer cenário, porém, a atribuição de capacidade ferroviária deve respeitar os princípios de transparência, proporcionalidade e neutralidade concorrencial, assegurando simultaneamente previsibilidade operacional e abertura efetiva do mercado a potenciais novos entrantes.
236. Quanto às preocupações manifestadas pelo SFRCI, **a AdC esclarece que a recomendação visa ponderar da adequabilidade da promoção de procedimentos concorrenciais no caso de vários candidatos demonstrarem interesse numa determinada rota, possibilitando um procedimento** participado e estruturado, com o objetivo de assegurar que os acordos-quadro não conduzem ao encerramento do mercado ou à apropriação antecipada de capacidade estratégica por um número reduzido de operadores, comprometendo a contestabilidade futura da infraestrutura.

IV.8.3. Conclusão

237. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado alterar a Recomendação 8**, dirigida à AMT e à IP, face aos termos submetidos a consulta pública, com o objetivo de clarificar o destinatário de cada sub-recomendação, no sentido de acomodar a posição da AdC.
238. Neste sentido:

⁴⁷ AMT (2026), [Parecer n.º 70/AMT/2026](#), cit. supra, NRP 44.

⁴⁸ AMT (2026), [Parecer n.º 70/AMT/2026](#), cit. supra, NRP 43, paras. 83 e 84: “será de a IP celebrar acordos-quadro com todos os operadores ferroviários que o requeriam, sem prejuízo da inclusão de cláusulas condicionais, mecanismos de adaptação, revisões periódicas ou outras salvaguardas que permitam acomodar a evolução efetiva da infraestrutura e da procura, atendendo à incerteza inerente à evolução dos projetos de investimento, mas que privilegiem soluções compatíveis com os princípios da promoção da concorrência, da não discriminação e da previsibilidade necessária à realização de investimentos ferroviários de longo prazo”; “a falta de garantias quanto à disponibilidade futura de capacidade consubstancia uma barreira à entrada nos mercados ferroviários liberalizados”.

- A **Recomendação 8** será **renumerada, na Recomendação 9 – I a V, dirigida apenas à IP, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo**, clarificando o seu destinatário, promovendo a melhoria da eficiência e acompanhamento.
- **Será adicionada uma nova sub-recomendação 9 - II, dirigida à IP, na versão final do Estudo**, acrescentando às outras quatro sub-recomendações já endereçadas [9, a), b), c) e d), ora I, III, IV e V], enquanto destinatário em sede de “*Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade*”. Por razões de clareza, é reproduzida a mesma *infra*:

Recomendação 9 – II (nova) | à IP | Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade

II. Se sujeite a capacidade atribuída mediante acordos-quadro à sua efetiva utilização, contemplando, nos acordos-quadro, cláusulas de reversão e ou de caducidade da capacidade atribuída não utilizada ou subutilizada, desde que esta não seja fundamentada, em linha com o art.º 42.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

239. **Acresce, na sequência da ponderação dos contributos, designadamente do parecer do regulador setorial, considera-se adequado e oportuno adicionar uma nova Recomendação 10, dirigida à AMT**, em sede de um aspeto específico em matéria de regulamentação de um procedimento conducente à celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade. Por razões de clareza, é reproduzida a mesma *infra*:

Recomendação 10 (nova) | à AMT | Ponderar a regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro

No âmbito da celebração de eventuais acordos-quadro recomenda-se à AMT, no contexto das suas competências de avaliação e aprovação, que:

Pondere a adoção de um regulamento que defina os critérios do procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro referido na recomendação 34, a ser utilizado pela IP nos casos em que tal se afigure adequado.

IV.9. Recomendação 9 | ao Governo e à IP | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional

- No âmbito da análise de custo-benefício e estudo de interoperabilidade para a construção das linhas de alta velocidade (incluindo Porto-Lisboa), especificamente sobre a opção da bitola ibérica, recomenda-se que o Governo e a IP tenham em consideração o impacto concorrencial adverso de se optar pela bitola ibérica na construção dessas infraestruturas**, nomeadamente de poder condicionar o número de operadores ferroviários interessados em operar nessas linhas férreas.
- Em linha com o Regulamento de Execução (UE) n.º 2023/1695, **recomenda-se ao Governo e à IP que:**
 - Seja assegurada uma implementação atempada do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego ferroviário (ERTMS); e que**
 - Durante o período de transição, seja assegurada a disponibilidade de um sistema que permita a integração com o sistema CONVEL, aberto a todos os operadores ferroviários interessados.**

IV.9.1. Contributos recebidos

240. A **IP** reconhece que determinadas especificidades técnicas da Rede Ferroviária Nacional podem limitar o acesso ao material circulante, notando que **a estratégia de gestão da infraestrutura procura encontrar um equilíbrio entre a interoperabilidade europeia, a continuidade operacional e a sustentabilidade técnica e económica do sistema ferroviário nacional**. No seu entender, **a estratégia (com vista à interoperabilidade na RFN) adotada pela IP responde de forma equilibrada às recomendações da AdC**, mitigando barreiras técnicas ao acesso a material circulante.
241. Quanto à **bitola ibérica**, a **IP** esclarece que nas análises de custo-benefício que estão em desenvolvimento, para efeitos da avaliação dos impactos na interoperabilidade da rede e em outras análises conexas, em realização pela IP, com vista ao cumprimento do artigo 17.º do Regulamento da RTE-T (Rede Transeuropeia de Transportes)⁴⁹, ***"se estão [já] a considerar as estratégias relativas ao material circulante dos diversos operadores ferroviários"***.
242. Quanto à **temática do sistema de sinalização**, a **IP** faz saber que ***"tem em curso um programa consistente de implementação do ERTMS"***, o qual compreende atualmente as linhas de Évora-Elvas, Beira Alta e Cascais, e que estão também em desenvolvimento procedimentos de **contratação de sistemas que garantam a adoção do ERTMS** nas futuras linhas de alta velocidade e rede convencional entre Lisboa Santa Apolónia e Leixões.
243. Quanto às **soluções transitórias (STM para CONVEL)** necessárias a uma transição faseada para o sistema europeu, a **IP** explica que assegurou as mesmas através do **STM PT**, ***"[encontrando-se] previsto a disponibilização do produto no mercado (i) a partir de janeiro de 2027, para o Lote 1 (Critical Software), e (ii) partir de julho de 2027, para o Lote 2 (Hitachi) permitindo que qualquer operador ferroviário possa vi[r] a operar na RFN com material circulante equipado com ETCS + STM PT"***.
244. A **AMT** expressa concordância com a recomendação, salientando que ***"tem vindo a sublinhar a necessidade de reforço da interoperabilidade, de implementação efetiva e calendarizada do ERTMS, de disponibilização da solução STM para a transição CONVEL/ERTMS em condições abertas, justas e não discriminatórias, e de avaliação estruturada da questão da bitola europeia"***.
245. Destaca ainda que não se deve concluir, de forma abstrata, que a opção pela bitola ibérica na construção das linhas de alta velocidade é uma opção inadequada, mas antes que, como é defendido pela AdC, esta **decisão deve advir de uma análise de custo-benefício** que ***"deve integrar expressamente o impacto concorrencial como critério autónomo"***.
246. A **APEF** considera da **maior importância a implementação do ERTMS**, de forma a ser possível a circulação de locomotivas interoperáveis através da fronteira.
247. Sublinha também que o STM está em testes de certificação e terá ainda um custo de aquisição, instalação e integração avultado, o que representará um investimento elevado para os operadores, que depois terão de repetir o investimento com a implementação do ERTMS, o que irá onerar os operadores ferroviários, salvo se tiverem algum mecanismo de financiamento suportado pelo Estado, o que julga deveria ser devidamente salvaguardado.
248. A **B-Rail** concorda com a recomendação e constata que ***"existe atualmente uma incerteza quanto à bitola em que irão ser construídas as linhas de alta velocidade: (i) bitola europeia ou (ii) bitola ibérica com futura migração para bitola europeia"***, o que dificulta a escolha do material circulante a adquirir pelos operadores ferroviários.

⁴⁹ Regulamento (UE) n.º 2024/1679, de 13.06.2024.

249. O **Contributo coletivo de nove pessoas individuais** defende a revisão do planeamento ferroviário nacional, com **uma separação entre a rede convencional e a rede de alta velocidade construída em bitola europeia**, com uso misto (passageiros e mercadorias), articulada com os corredores internacionais — em especial o corredor atlântico — e com metas temporais mais ambiciosas, antecipando prazos para o transporte de mercadorias. São enfatizados benefícios económicos e estratégicos da interoperabilidade ferroviária com a Europa (e.g. ao nível do tráfego internacional de mercadorias), destacando o impacto nas exportações, na competitividade dos portos nacionais e na mobilidade militar.
250. É defendida a adoção de **soluções técnicas e operacionais como o ERTMS**, o acoplamento automático digital e a sensorização e transmissão telemática de parâmetros de operacionalidade (como integridade da composição, descarrilamento ou danos ou fragilidades na via), bem como a transição progressiva da bitola ibérica para a europeia.
251. O **contributo individual #1** destaca a **importância da escolha para as linhas de alta velocidade recair sobre a bitola europeia**, sendo interoperáveis com as restantes linhas férreas da Europa Central. Considera que este é um dos motivos-chave para a concorrência observada nessas linhas, no mercado espanhol. Mais considera que o desenvolvimento contínuo da rede espanhola de bitola europeia, em particular o túnel entre Madrid Atocha e Madrid Chamartín, são determinantes para o desenvolvimento do setor, naquele país, no qual participam, para além do incumbente (Renfe), vários operadores em concorrência.
252. O **contributo individual #3** conclui que “[a] *subordinação da nova rede AV aos atuais modelos de exploração da rede convencional (consubstanciada com a opção pela bitola ibérica)* induz **severas ineficiências** no modelo de negócio do segmento AV, **desincentivando a concorrência**” na medida em que cria um desincentivo à exploração exclusiva de serviços de longo curso em alta velocidade, aqueles cuja rentabilidade poderia servir para atrair novos operadores.
253. O **contributo individual #4**, manifesta apoio à recomendação da AdC, defendendo que a manutenção da **bitola ibérica e de sistemas técnicos não interoperáveis constitui um obstáculo significativo à entrada de novos operadores, limitando a concorrência** e a integração europeia. Sustenta a necessidade de alinhamento com o Regulamento (UE) 2024/1679. Destaca o que entende serem as limitações de soluções transitórias, como material circulante de eixos variáveis, defendendo alternativas como **vias de bitola mista (terceiro carril) para acelerar a interoperabilidade**. Expressa preocupações quanto a atrasos em projetos estratégicos, incluindo ligações de alta velocidade e compromissos com a Comissão Europeia, bem como quanto a eventuais opções de políticas públicas que possam favorecer o transporte aéreo em detrimento da ferrovia.

IV.9.2. Posição da AdC

254. A AdC **toma nota do bom acolhimento das recomendações e regista convergência quanto à relevância de integrar a dimensão da interoperabilidade e do acesso não discriminatório a recursos essenciais no planeamento e desenvolvimento da Rede Ferroviária Nacional**, reforçando a pertinência das recomendações enquanto instrumento de incorporação explícita de critérios concorrenciais na decisão pública.

Bitola

255. A AdC **toma nota das diferentes posições expressas quanto à opção de bitola** e ao planeamento das novas infraestruturas de alta velocidade, incluindo as que defendem a adoção de **bitola europeia** como forma de reforçar a integração com o mercado ferroviário europeu e promover a concorrência, bem como as que salientam a necessidade de ponderação de **alternativas híbridas ou soluções evolutivas**. A recomendação em causa não antecipa uma opção técnica, e visa apenas promover um **processo decisório**

informado, tendo por base uma análise de custo-benefício, que incorpore os potenciais efeitos concorrenciais das opções, prevenindo decisões que, ainda que inadvertidamente, possam produzir efeitos de encerramento do mercado a longo prazo.

256. Tal avaliação deverá incluir, por exemplo, a avaliação do efeito de diferentes opções sobre a entrada de novos operadores, a escala do mercado potencial e o grau de interoperabilidade com a rede ferroviária europeia. A posição da IP, no sentido de já integrar, nas análises em curso, considerações sobre “*estratégias de material circulante*” dos operadores e sobre interoperabilidade encontra-se em linha com o recomendado pela AdC.
257. Quanto à preocupação colocada pela B-Rail, a AdC compreende que a **incerteza quanto à bitola a adotar no médio prazo possa dificultar a decisão estratégica e financeira de aquisição de material circulante** pelos operadores ferroviários. Esta situação evidencia a necessidade de transparência e tempestividade na comunicação da decisão pública. A previsibilidade e a transparência são essenciais para permitir decisões de investimento informadas e reduzir a incerteza regulatória e, como tal, **a AdC irá densificar esse aspeto, na recomendação, para efeitos do Estudo final** (i.e. Recomendação 41).

Sistema de sinalização

258. A AdC toma nota da informação veiculada pela IP quando à implementação do ERTMS na Rede Ferroviária Nacional (RFN), não deixando de salientar a importância da concretização dos planos de implementação existentes dentro do calendário previsto. A existência de uma **solução transitória que permita operar na RFN equipada com o CONVEL não substitui ou mitiga a urgência da implementação do ERTMS**. Apenas a renovação do sistema de sinalização em linha permitirá a circulação de material circulante com um sistema do tipo ETCS embarcado, sem adaptações adicionais, permitindo a utilização destes veículos nos troços relevantes para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias ou de passageiros, de âmbito nacional ou transfronteiriço.
259. Note-se, em todo o caso, que embora a implementação do ERTMS na RFN compita ao gestor da infraestrutura, **a responsabilidade de assegurar a disponibilidade de um STM**, enquanto solução para mitigar as dificuldades de acesso a material circulante até à implementação plena do ERTMS, **compete ao Estado Português**, o qual segundo a pronúncia IP, optou por mandar a IP para o desenvolvimento desta solução.
260. **A disponibilização de soluções abertas a todos os operadores e com garantias efetivas de acesso equitativo e não discriminatório, tal como os “STM PT” descritos pela IP, é particularmente relevante** para mitigar o efeito sentido no acesso a novo material circulante durante período de transição tecnológica.
261. Ressalva-se, porém, que **a disponibilização de um ou mais STM no mercado não determina que se encontra assegurada em definitivo uma solução** para a dificuldade no acesso a novo material circulante apto à circulação na RFN. Deve ser assegurada a disponibilidade continuada desses equipamentos e o respetivo suporte técnico pelos fabricantes durante todo o período de transição para o ERTMS.

IV.9.3. Conclusão

262. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado alterar a Recomendação 9**, dirigida ao Governo e à IP, face aos termos submetidos a consulta pública, com o objetivo de clarificar o destinatário de cada sub-recomendação, no sentido de acomodar a posição da AdC.
263. Neste sentido:

- A **Recomendação 9 – II, a)**, dirigida à IP, será **renumerada na Recomendação 13, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo** sendo o mesmo meramente densificado com nota de implementação, mas passando a sua **epígrafe a ser alterada** para **“Implementação atempada do ERTMS na Rede Ferroviária Nacional”**, clarificando o seu destinatário, promovendo a melhoria da eficiência e acompanhamento.
- A **Recomendação 9 – I e II, b)**, dirigida ao Governo, será **renumerada na Recomendação 14 – I e II, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo** sendo o mesmo meramente densificado com nota de implementação, clarificando o seu destinatário, promovendo a melhoria da eficiência e acompanhamento.

IV.10. Recomendação 10 | ao Governo | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante em sede de futuros contratos de serviço público

O Estado concedente, em sede de preparação dos próximos procedimentos concursais para a adjudicação de novos CSP, deverá incluir nos cadernos de encargos e programa dos concursos medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros, que não o operador histórico, a colocar à disposição do(s) futuro(s) concessionário(s). Para tal, deverá ser indicado, nas peças dos procedimentos, a seguinte informação:

- i) o material circulante que será colocado à disposição, via locação;
- ii) as condições financeiras, pré-determinadas, com preços orientados para os custos, a preços de mercado; e
- iii) a indicação da sua duração equivalente à duração do CSP.

Para efeitos desta recomendação, será pertinente avaliar a adequabilidade, necessidade e proporcionalidade da implementação de, entre potenciais modelos jurídicos, aquele que assegure a promoção de procedimentos concursais participados, para a adjudicação de novos CSP, em linha com o artigo 5.º-A do Regulamento (UE) n.º 1379/2007 (versão consolidada).

IV.10.1. Contributos recebidos

264. A **AMT concorda que “o acesso ao material circulante afeto à prestação de [OSP] constitui condição crítica para a efetiva concorrência dos futuros procedimentos concursais de [CSP]”**, salientando a importância de ser *“previamente definido o universo do material circulante eventualmente a disponibilizar, o respetivo regime de locação, a metodologia de formação dos preços, a duração do acesso, o regime de manutenção e devolução, bem como as salvaguardas de separação patrimonial e contabilística aptas a prevenir conflitos de interesse e subsidiações cruzadas”*. A AMT nota que a experiência associada à SAGESECUR, no CSP Estado-Fertagus *“demonstra que existem precedentes internos suscetíveis de serem ponderados, sem prejuízo da necessidade de atualização do [...] desenho institucional à luz do novo contexto concorrencial”*.
265. A **CP sinaliza que, ao contrário do que sucede em outros setores liberalizados**, como as telecomunicações ou a energia, onde o acesso à infraestrutura de rede foi imposto por esta constituir um monopólio natural impossível de replicar de forma eficiente, **o material circulante ferroviário não é uma infraestrutura de rede, mas sim um ativo produtivo que, em condições normais de mercado, deve ser adquirido pelos próprios operadores**. A necessidade de criar mecanismos artificiais de disponibilização destes ativos constitui um reconhecimento implícito de que o mercado ferroviário não apresenta atualmente as condições estruturais necessárias para uma concorrência efetiva e sustentável.
266. A **CP relembra que nos países europeus onde a liberalização está num estágio mais avançado** (e.g., Reino Unido, Suécia, Itália, Alemanha ou Espanha), a concorrência tem sido assegurada essencialmente por operadores que são empresas públicas ferroviárias, como a Deutsche

Bahn, a SNCF, a Trenitalia ou a Nederlandse Spoorwegen, entidades que já dispõem da escala, recursos financeiros, *know-how* técnico e material circulante e recursos humanos especializados necessários para operar em mercados para além do doméstico. Pelo contrário, operadores privados independentes, sem acesso prévio a esta base de ativos e competências, têm desempenhado um papel muito mais limitado.

267. A CP informa ainda que, **conforme o Despacho n.º 202/2026-SETF⁵⁰, as 153 automotoras que estão a ser adquiridas para reforçar os serviços urbanos e regionais⁵¹, 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.
268. A APEF considera que a promoção de medidas que **permitam a qualquer operador, de passageiros ou de mercadorias, o acesso eficaz e de forma mais competitiva a material circulante, em condições de locação e pré-determinadas, pode contribuir para a abertura do mercado nacional** a mais *players* e permitir inclusivamente a **antecipação do rejuvenescimento de uma frota de material circulante** que, em alguns casos, possa ser justificável, por obsolescência de alguns componentes dos comboios, como, por exemplo, do CONVEL, já referido. Nesse sentido, esta medida pode ser benéfica para o setor, se for abrangente e inclua no seu âmbito comboios de mercadorias e de passageiros.
269. A ALLRAIL recomenda a criação de uma **ROSCO⁵² que permita a disponibilização de material circulante inativo do operador histórico a novos operadores**, tanto para **serviços comerciais como para a prestação de serviços públicos**, sugerindo que esta opere em moldes semelhantes aos da Renfe Alquiler, em Espanha.
270. Considera ainda a ALLRAIL, que o material circulante adquirido para a **prestação de serviços públicos e cofinanciado por fundos públicos, deve ser disponibilizado a terceiros com base numa base justa e não discriminatória**, dando o exemplo de Itália, onde o novo material circulante para serviços públicos de longa distância é propriedade do Estado e onde os contratos de serviço público para a prestação de serviços regionais assinados com a Trenitalia, incluem uma **cláusula de reversão** no final do contrato.
271. A B-Rail considera essencial que os **futuros contratos de serviço público integrem soluções que facilitem o acesso a material circulante por parte de novos operadores**. Entende que a ausência desses mecanismos pode reforçar a posição do operador incumbente e comprometer a concorrência nos procedimentos concursais.
272. O SFRCI entende que a imposição da disponibilização de material circulante a terceiros, enquanto ativo estratégico das empresas ferroviárias, **pode gerar desincentivos ao investimento, transferir riscos financeiros para o operador público e distorcer a concorrência**.
273. O SMAQ entende que os investimentos públicos de aquisição de material circulante devem ser **orientados para o reforço do serviço público ferroviário** e que não devem ser transmitidos para operadores privados sem que estes assumam o risco de investimento nos respetivos ativos.

⁵⁰ NRP 27.

⁵¹ NRP 26.

⁵² *I.e., Rolling Stock Company*. Empresa que possui, gere e aluga material circulante a operadores ferroviários.

IV.10.2. Posição da AdC

274. **A AdC regista convergência significativa dos contributos, quanto à relevância do acesso ao material circulante**, como condição estrutural para a promoção de concorrência pelo mercado, em sede de futuros CSP ferroviário.
275. **A AdC sublinha que a recomendação não prescreve um modelo institucional único**, mas estabelece um **conjunto de princípios orientadores destinados a enquadrar a decisão pública** quanto à eventual afetação de material circulante aos futuros CSP, com vista a assegurar previsibilidade, transparência e segurança jurídica, reduzindo incertezas que, de outro modo, poderiam constituir um fator de dissuasão à participação de novos operadores.
276. **A AdC reconhece as preocupações expressas pela CP e pelo SFRCI no sentido de que o material circulante constitui um ativo estratégico dos operadores**. Tal não preclui, todavia, a existência de mecanismos que permitam o **acesso não discriminatório a esses ativos**, designadamente quando estes tenham sido **cofinanciados com recurso a fundos públicos, nacionais e europeus**, ou vista ao cumprimento de CSP, afetos a OSP.
277. Neste enquadramento, **a AdC entende que soluções de disponibilização regulada de material circulante, devidamente acompanhadas de salvaguardas de separação contabilística e prevenção de subsidiação cruzada, podem constituir instrumentos eficazes para promover a concorrência pelo mercado**. A nota da AMT quanto à necessidade de salvaguardas adicionais em matéria de manutenção, devolução e estruturação institucional reforça a importância de um desenho contratual rigoroso.
278. **A AdC regista igualmente as posições divergentes quanto à natureza da propriedade e gestão do material circulante**, incluindo propostas de criação de estruturas dedicadas de locação de ativos e modelos de reversão de material no termo dos contratos, bem como a experiência internacional invocada por diversos participantes. A recomendação não pré-determina uma solução específica, mas visa assegurar que, qualquer que seja o modelo adotado, o acesso a material circulante não constitua uma barreira à entrada ou um fator de perpetuação de vantagens do operador incumbente. É necessariamente reconhecida a necessidade de adaptação ao contexto institucional e operacional nacional.

IV.10.3. Conclusão

279. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 10**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública, **mas renumerada na Recomendação 15, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo**.

IV.11. Recomendação 11 | à IP | Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia

Acelerar a implementação de um novo modelo de contratação de energia elétrica para tração que permita a contratualização da energia de tração diretamente com comercializadores de energia terceiros. A introdução de ferramentas que assegurem a viabilidade técnica de um novo modelo liberalizado de contratação de energia deve ser concomitante com a evolução regulamentar do modelo de contratação em si, para que a sua implementação ocorra o mais expeditamente possível, em benefício do desenvolvimento do setor e da concorrência.

IV.11.1. Contributos recebidos

280. A IP informa que tem efetuado **reuniões periódicas com os operadores ferroviários** sobre os assuntos relacionados com a energia de tração e, em particular, com vista à abertura da **possibilidade de os operadores poderem aceder diretamente ao mercado da energia**.

281. A **IP** dá nota de estarem em curso, **desde 2023, os trabalhos entre a IP, ERSE, DGEG, REN e E-REDES para a avaliação e execução das alterações regulamentares e procedimentais** que possibilitem a implementação desse modelo.
282. A **IP** garante que ***“está empenhada em procurar e implementar soluções que melhorem as condições para o acesso à energia de tração a preços mais competitivos, nas quais se [irá] incluir a implementação da implementação do Third Party Access”***. Porém, a IP sinaliza que esta solução ainda requer uma **evolução regulamentar do sistema elétrico, uma vez que *“a IP tem de passar a ser um Operador de Rede integrado no setor elétrico”***. A este respeito dá nota de que a DGEG emitiu o Despacho n.º 12625/2025⁵³, que estabelece as normas técnicas a observar na instalação e exploração de Redes de Distribuição Fechadas (RDF), e que só a publicação deste Despacho permitiu que ***“fossem desencadeadas as alterações regulamentares por parte da ERSE que são essenciais para a operacionalização [desta solução]”***.
283. A **AMT** considera que a recomendação da AdC **é consentânea com a sua posição sobre a matéria**, relembrando que a solução proposta resulta de um grupo trabalho criado pela AMT, em 2022. A AMT destaca que, embora a recomendação seja dirigida à IP, a sua execução não depende apenas da IP, mas pressupõe também articulação com a DGEG, a ERSE, o IMT e a própria AMT e que ***“decorrem trabalhos entre o gestor da infraestrutura e os operadores ferroviários para a operacionalização desta liberalização, que é um processo tecnicamente exigente e complexo do ponto de vista regulatório”***.
284. A **CP** entende que o acesso à energia de tração ferroviária deve assegurar **condições de transparência e não discriminação entre operadores, preservando a eficiência operacional do sistema**. Salaria que é possível aos operadores proceder à aquisição de energia elétrica através do mercado indexado (*i.e.* a 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 custos administrativos associados à aquisição de eletricidade.
285. A **Renfe** considera que a **implementação de um sistema que permita aos operadores ferroviários recuperar o valor da energia que devolvem ao sistema, através da travagem regenerativa**, seria promotor de maior sustentabilidade e eficiência e melhoraria a competitividade, em termos de custos, do comboio face a outros modos.
286. A **APEF** sublinha que ***“tem procurado incentivar e promover a liberalização na contratação de energia”***, e que ***e]ste processo já se iniciou com o Grupo de Trabalho liderado pela AMT, do qual a APEF faz parte”***, o qual ainda não terminou, mas cujo término urge, no seu entender.
287. A **B-Rail** defende a implementação de modelos liberalizados no acesso à energia de tração, permitindo aos **operadores contratar diretamente com fornecedores**. Considera que esta medida pode aumentar a eficiência económica e dar maior previsibilidade aos custos operacionais, sendo particularmente relevante para novos entrantes. Salaria a necessidade de assegurar sistemas técnicos de medição fiáveis e transparentes.
288. O **SFRCI** considera que, atento o número reduzido de operadores ferroviários, a **liberalização do fornecimento de energia pode não gerar benefícios económicos relevantes** e arrisca introduzir maior complexidade administrativa.

IV.11.2. Posição da AdC

289. A **AdC regista a convergência manifestada pela generalidade dos participantes na consulta pública** quanto à evolução para um modelo que permita aos operadores

⁵³ [Despacho n.º 12625/2025](#), de 28.10.2015, *“Fixa as normas técnicas a observar na instalação e exploração de redes de [RDF], incluindo a tipologia específica aplicável ao setor ferroviário, e os requisitos para a obtenção de registo como operador de RDF”*.

ferroviários contratar diretamente energia elétrica para tração junto de comercializadores terceiros, bem como os trabalhos técnicos e regulatórios já em curso para esse efeito.

290. **Sem prejuízo da complexidade inerente à implementação desta solução, a AdC considera importante assegurar a sua concretização célere**, de modo a evitar atrasos que possam limitar o desenvolvimento da concorrência no setor ferroviário. A recomendação visa, assim, promover um modelo que garanta aos operadores ferroviários acesso à energia de tração em condições transparentes, objetivas e não discriminatórias, reforçando a contestabilidade e a atratividade do setor.
291. **Quanto às preocupações do SFRCI, a AdC entende que os benefícios da liberalização não devem ser avaliados exclusivamente à luz do número atual de operadores ferroviários.** A existência de modelos de contratação abertos, transparentes e concorrenciais constitui também um fator relevante para promover a entrada futura de operadores e reforçar a atratividade e contestabilidade do setor ferroviário.

IV.11.3. Conclusão

292. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 11**, dirigida à IP, nos termos submetidos a consulta pública, **mas renumerada na Recomendação 16, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo.**

IV.12. *Recomendação 12 | ao Governo | Transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público*

- I. **O Estado, enquanto autoridade concedente, em sede de adjudicação de futuros CSP, deve avaliar a adequabilidade de adotar medidas de acesso a recursos humanos especializados, em sede de futuros concursos, quando a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de transmissão de unidade económica**, tal como previsto no artigo 285.º do Código do Trabalho, tendo em consideração o disposto nos artigos 1.º e 3.º da Diretiva n.º 2001/23/CE e no artigo 4.º, n.ºs 4-A e 4-B, 5 e 6 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e tal se afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais.
- II. **Em resultado dessa avaliação, e apurando-se da adequabilidade e necessidade de adoção de medidas de acesso a recursos humanos especializados, importa incluir, em sede de futuros concursos, uma obrigação de fornecimento de informação transparente e suficiente, e de forma atempada, para a preparação das propostas**, contendo, designadamente: a **lista dos trabalhadores** que poderão transitar para o novo operador de serviço público (nomeadamente, funções desempenhadas e antiguidade) e **encargos laborais** a assumir, assim mitigando assimetrias no acesso à informação e reduzindo risco de subavaliação de custos.

IV.12.1. Contributos recebidos

293. A **AMT** entende que a formulação da recomendação deve ser lida com devida prudência jurídico-laboral, salientando que *"a eventual manutenção dos contratos de trabalho por efeito de mudança de operador não pode ser automaticamente inferida, nem erigida em consequência automática da adjudicação de um novo contrato de serviço público"*.
294. A **AMT** considera relevante uma **resposta regulatória ao problema identificado no Estudo** que compreenda, por um lado, que o Estado concedente proceda a uma avaliação sobre a eventual aplicabilidade do regime de transmissão de unidade económica e adote as medidas necessárias para a sua aplicação e, por outro, *"que os futuros procedimentos concursais sejam instruídos com informação transparente, suficiente e disponibilizada atempadamente, apta a reduzir assimetrias de informação entre o operador incumbente e os demais concorrentes"*.

295. A **AMT** nota ainda que já decorre da lei a **necessidade de disponibilização, nas peças do procedimento, de informação sobre o universo de trabalhadores suscetível de relevar para a execução do contrato** e que, no seu entender, a disponibilização dessa informação deverá respeitar os limites decorrentes da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, sigilo laboral e proporcionalidade.
296. A **CP** considera que os recursos humanos são um **fator estrutural de capacidade do sistema**. O transporte ferroviário depende de recursos humanos altamente especializados, em particular maquinistas e pessoal afeto à manutenção.
297. A **CP** considera que a **escassez desses recursos humanos especializados** se deve aos longos períodos de formação e aos elevados custos de qualificação no caso dos maquinistas e, no caso do pessoal de manutenção, à baixa competitividade salarial.
298. A **CP** alerta para que a **fragmentação dos recursos humanos entre vários operadores pode reduzir a capacidade do sistema**, provocar cancelamentos e comprometer a fiabilidade do serviço. Considera que as recomendações do Estudo, sejam as relativas ao acesso a material circulante, sejam as relativas ao acesso a recursos humanos especializados, que visam assegurar um mecanismo artificial de “pool”, disponibilizando estes ativos relevantes para novos entrantes, carecem de uma reflexão de enquadramento.
299. A **CP** salienta que os seus trabalhadores **“não se encontram vinculados a quaisquer cláusulas de não concorrência ou de exclusividade pós-contratual, pelo que inexistem, neste plano, qualquer barreira [à mobilidade] entre operadores ferroviários”**.
300. O **SFRCI** é crítico da recomendação da AdC, considerando que **“a mobilidade artificial de trabalhadores entre operadores” pode fragilizar o operador público** (a CP), gerar instabilidade laboral, comprometer a retenção de competências técnicas e financiar custo de recrutamento e formação de concorrentes privados à custa do operador público.
301. O **SMAQ** considera que **“qualquer evolução futura da organização do setor ferroviário deverá assegurar a salvaguarda dos direitos dos trabalhadores envolvidos, incluindo a manutenção da antiguidade, da categoria profissional, do regime remuneratório, da proteção social e dos direitos decorrentes dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho”**, alertando para o risco da concorrência no setor se traduzir em práticas de “dumping social”, compressão salarial, degradação de condições laborais ou erosão dos direitos dos trabalhadores.

IV.12.2. Posição da AdC

302. A AdC regista as preocupações manifestadas pelos participantes na consulta pública, de que se afigura necessário avaliar a **adequação e necessidade em assegurar a transferência de trabalhadores** em sede de futuros CSP.
303. Nessa sede, releva sublinhar que a recomendação **não visa impor mecanismos automáticos de transferência de trabalhadores, nem criar obrigações de mobilidade artificial de recursos humanos entre operadores**, tão-pouco advoga a criação de uma “pool” de maquinistas.
304. A recomendação visa tão-somente **endereço as situações em que a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de transmissão de unidade económica**⁵⁴, e tal se afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais, em linha com o quadro jurídico da UE e com as salvaguardas laborais aplicáveis.

⁵⁴ Tal como previsto no artigo 285.º do Código do Trabalho, tendo em consideração o disposto nos artigos 1.º e 3.º da Diretiva n.º 2001/23/CE e no artigo 4.º, n.ºs 4-A e 4-B, 5 e 6 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

305. A AdC regista igualmente a concordância da AMT quanto à relevância de assegurar que os **futuros concursos sejam instruídos com informação transparente, suficiente e disponibilizada atempadamente, de forma a reduzir assimetrias de informação** entre o operador incumbente e os potenciais concorrentes. A disponibilização de informação relativa ao universo de trabalhadores potencialmente afetos à execução do contrato, bem como dos encargos laborais associados, constitui um elemento importante para garantir a preparação de propostas informadas e comparáveis, reduzindo riscos de subavaliação de custos e aumentando a qualidade concorrencial dos procedimentos. Naturalmente, tal disponibilização deverá respeitar integralmente os limites decorrentes da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, proporcionalidade e sigilo laboral.
306. A AdC toma ainda nota das preocupações expressas pelo SFRCI e pelo SMAQ quanto à necessidade de salvaguardar os direitos dos trabalhadores e evitar riscos de degradação das condições laborais no contexto da abertura do mercado à concorrência. Importa sublinhar que a promoção de concorrência no setor ferroviário não pressupõe, nem justifica, práticas de *dumping* social ou erosão de direitos laborais.

IV.12.3. Conclusão

307. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 12**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública, **mas renumerada na Recomendação 17, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo**, mas passando a sua **epígrafe a ser alterada** para ***"Avaliar da adequação e necessidade de assegurar a transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público"***, promovendo a melhoria da eficiência na sua implementação e acompanhamento.

IV.13. Recomendação 13 | ao Governo | Mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética

- I. **Portugal deve revogar o pedido de isenção, junto da Comissão Europeia, quanto à aplicabilidade do n.º 2 do artigo 10.º (Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens) do Regulamento (UE) n.º 2021/782, que abrange os serviços regionais, urbanos e suburbanos.** Deve passar a ser obrigatória a prestação do acesso efetivo e não discriminatório a informações mínimas de viagens (de tráfego e viagem em tempo real) e às operações efetuadas nos sistemas de reserva, devidas pelas empresas ferroviárias, com relação aos serviços regionais, urbanos e suburbanos, essencial para a promoção da concorrência na prestação de serviços de venda de bilhetes e soluções de bilhética por empresas terceiras.
- II. **Adotar, a nível nacional, as disposições relevantes em matéria sancionatória e contraordenacional, designadamente, por violações do artigo 10.º (Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens) do Regulamento (UE) n.º 2021/782.** Para efeitos da sua implementação:
 - a. **Equacionar a adequabilidade do regime sancionatório e contraordenacional constar de alterações ao Decreto-Lei n.º 58/2008**, diploma que consagra o regime sancionatório pelo incumprimento do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, diploma que o Regulamento (UE) n.º 2021/782 veio substituir e revogar. As sanções devem ser adequadas, proporcionais e dissuasoras.
 - b. Sem prejuízo dos deveres de cooperação institucionais, propõe-se que o regime sancionatório preveja um **dever de comunicação**, aquando da deteção de indícios que possam conduzir à abertura de um processo contraordenacional, pela AMT, à AdC, contribuindo para o reforço da deteção de ilícitos à Lei da Concorrência.
- III. **Alterar a letra do n.º 1 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015, no sentido de efetuar referência expressa para o cumprimento das disposições constantes do Regulamento (UE)**

n.º 2021/782), na medida em que o Regulamento (UE) n.º 1371/2007 se encontra revogado, desde 07.06.2023.

IV.13.1. Contributos recebidos

308. A **AMT acompanha a preocupação concorrencial subjacente às recomendações da AdC**, no sentido de mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética.
309. A **AMT concorda com a recomendação de revogação do pedido de isenção, pelo Governo, junto da CE** [art.º 10 (2) do Reg. (UE) n.º 2021/782], passando a ser obrigatória a prestação de informações mínimas de viagem e de reserva, pelas empresas ferroviárias, para os serviços regionais, urbanos e suburbanos, como *“condição relevante para a **promoção da concorrência no mercado de serviços de bilhética ferroviária** e para a proteção dos direitos dos passageiros”*.
310. Sinaliza, não obstante, que a revogação da isenção *“deve ser acompanhada de um **modelo claro de implementação dos serviços de bilhética**”, remetendo para o Governo a adoção de regulamentação que defina **“um horizonte temporal, regras técnicas mínimas de disponibilização dos dados, condições objetivas de acesso, interoperabilidade e tratamento não discriminatório entre plataformas próprias dos operadores e plataformas terceiras”***.
311. A **AMT** vem aduzir informação factual relevante, quanto à **recomendação de adoção de um regime sancionatório e contraordenacional nacional** em implementação do Regulamento (EU) n.º 2021/782 [art.º 10)]. Como sinalizado no Estudo, a AMT refere ter solicitado⁵⁵, em 2021, ao Governo, a *“adaptação legislativa nacional que assegure sanções adequadas, necessárias e dissuasoras, evitando um vazio ou enfraquecimento na aplicação do regime europeu”*. Entretanto, a AMT informa que apresentou uma proposta, ao Governo, a qual terá resultado na **aprovação, em Conselho de Ministros, de janeiro de 2026⁵⁶, de diploma nesse sentido, sinalizando, contudo**, que à data do seu parecer, à consulta pública do Estudo, este ainda **não estaria publicado**.
312. A **AMT** nota, relativamente à **recomendação de consagração, nesse diploma, de um dever de comunicação**, da AMT à AdC, quando existam indícios suscetíveis de originar um processo contraordenacional, que tal decorre já da articulação institucional entre a AMT e a AdC, e do regime legal da concorrência.
313. A **AMT não se opõe à alteração do Decreto-Lei n.º 217/2015** [artigo 13.º-A (1)], por remeter ainda para um diploma revogado, pelo Regulamento (UE) 2021/782.
314. A **Rail Europe apoia a recomendação de revogação do pedido de isenção, pelo Governo, junto da CE**, passando a ser obrigatória a prestação de informações mínimas de viagem e de reserva, pelas empresas ferroviárias, para os serviços regionais, urbanos e suburbanos.
315. A **Rail Europe** refere que o tratamento diferenciado da informação sobre viagens consoante o tipo de serviço ferroviário **obstaculiza a atração de passageiros**, os quais esperam informações suficientes sobre horários, tarifas e disponibilidade de combinações de serviços suburbanos ou regionais com serviços de longo curso, de **modo a cobrir também a chamada “last mile”**.
316. A **Trainline apoia, também, a recomendação de revogação do pedido de isenção, pelo Governo, junto da CE**, por considerar que tal limita a capacidade das plataformas

⁵⁵ JN, “Ana Paula Vitorino: [Lei prevê muitas manifestamente inadequadas nos transportes](#)”, de 11.12.2021.

⁵⁶ Comunicado do Conselho de Ministros, de 22.01.2026, [aqui](#), ponto 6: “Aprovou um Decreto-Lei que cria um regime legal integrado e transversal de defesa dos direitos dos passageiros, aplicável a todo o transporte público, [...]. A nova lei [...] consolida o direito à informação sobre o tráfego [...]. São ainda fortalecidos os mecanismos de reclamação e o regime sancionatório.”

alternativas de venda de bilhetes de fornecer soluções de viagem abrangentes aos consumidores e impede a concorrência na distribuição de bilhetes ferroviários.

317. A **Trainline** salienta ainda que a **eficácia das recomendações da AdC dependerá da existência de sistemas de venda de bilhetes independentes, acessíveis e plenamente operacionais**, e que proporcionem aos consumidores visibilidade sobre toda a gama de serviços ferroviários disponíveis. Nota que a experiência da liberalização ferroviária nos Estados-Membros da UE deu provas convincentes dos benefícios substanciais, tanto para os consumidores como para as finanças públicas.
318. A **Trainline** salienta, ainda, a necessidade de **monitorização** ativa do cumprimento dos normativos regulatórios e da concorrência.
319. A **ALLRAIL concorda com a recomendação de revogação do pedido de isenção, pelo Governo, junto da CE**, afirmando que as atuais isenções nacionais ao Regulamento (UE) n.º 2021/782 devem ser revogadas, sob o **risco de a sua manutenção permitir eventuais práticas discriminatórias** do operador interno que prejudiquem potenciais concorrentes e comprometam o desenvolvimento de um mercado justo e transparente.
320. A este respeito, a **ALLRAIL** sinaliza os vendedores de bilhetes com posição dominante, como a CP, devem *"apresentar e vender os serviços de todos os operadores que o desejem, em condições justas, razoáveis e não discriminatórias (FRAND), e sem discriminação"*.
321. A **CP** refere, no que concerne à **recomendação de revogação do pedido de isenção, pelo Governo, junto da CE** [art.º 10 (2) do Reg. (UE) n.º 2021/782], cuja implementação determinaria a obrigatoriedade de prestação de informações mínimas de viagem e de reserva, pelas empresas ferroviárias, para os serviços regionais, urbanos e suburbanos, que já **presta informações sobre viagens de tráfego e viagem em tempo real, que disponibiliza ao público em geral**.
322. A **CP** informa que foi solicitada a isenção, pelo Governo, à CE, *"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)"*.
323. Nesse contexto, a **CP** informa que esta situação se mantém, pelo que o **mecanismo sancionatório proposto a constar do ordenamento jurídico nacional** [por violações ao art.º 10 do Reg. (UE) n.º 2021/782], **não poderá ser aplicado ao operador**, dado que este não dispõe de acesso direto e autónomo à totalidade da informação.

IV.13.2. Posição da AdC

Sobre a revogação da isenção de informações mínimas de viagem e de reserva, pelas empresas ferroviárias, para os serviços regionais, urbanos e suburbanos [art.º 10 (2) do Reg. (UE) n.º 2021/782]

324. A AdC regista a **convergência manifestada pela AMT, Rail Europe, Trainline e ALLRAIL quanto à relevância concorrencial do acesso efetivo e não discriminatório** à informação de tráfego, viagens e sistemas de reserva ferroviária, incluindo para serviços regionais, urbanos e suburbanos. Com efeito, a manutenção da isenção atualmente aplicada em Portugal é suscetível de limitar, por exemplo, a capacidade de inovação comercial de futuros operadores de longo curso interessados em desenvolver soluções integradas de *last mile*, restringindo a contestabilidade do mercado da distribuição de bilhetes ferroviários.
325. Quanto às observações da CP, a AdC **reconhece que o gestor da infraestrutura desempenha um papel central na gestão e disponibilização de informação de tráfego em tempo real** (cf. art.º 10.º, n.º 1). Tal não afasta a necessidade de assegurar que os

operadores ferroviários disponibilizam, em condições efetivas, transparentes e não discriminatórias, a informação e os interfaces necessários ao funcionamento de serviços alternativos de bilhética e planeamento de viagens, em conformidade com o quadro europeu aplicável (cf. art.º 10.º, n.º 2).

Sobre a adoção de regime sancionatório e contraordenacional [art.º 10 do Reg. (UE) n.º 2021/782]

326. **A AdC toma boa nota da atualização factual aportada pela AMT.** Contudo, na presente data, o diploma anunciado ter sido aprovado, em Conselho de Ministros, de janeiro de 2026, **não se encontrará, ainda, publicado**, não se tendo encontrado a sua referência, **pelo que, não se conhece o seu conteúdo.** Designadamente, se o mesmo abrangerá sanções para o incumprimento ao artigo 10.º (*Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens*) do Regulamento (EU) n.º 2021/782. Razão, pela qual, se considera da **pertinência da manutenção da recomendação, endereçada ao Governo, em sede da versão final do Estudo** (ora Recomendação 18). Caso o diploma, uma vez publicado, consagre o regime proposto, a recomendação ter-se-á por implementada.
327. Outrossim, **na sequência da ponderação do contributo da AMT, a AdC eliminou a proposta de recomendação** [*i.e., ex Recomendação 13 – II, al. b)*], dirigida ao Governo, em sede de adoção de um regime sancionatório e contraordenacional, por violações ao art.º 10.º do Regulamento Europeu, por se entender que a respetiva matéria já se encontra acautelada pelo quadro normativo aplicável, que prevê deveres de cooperação interinstitucional entre a AdC e a AMT, incluindo a comunicação de indícios de infrações à Lei da Concorrência.
328. Releva, ainda, tomar boa nota dos contributos, em particular, da Trainline e da ALLRAIL, no sentido de realçar a **necessidade de monitorização ativa do cumprimento dos normativos legais e regulatórios e da concorrência.** A este respeito, refira-se, a título ilustrativo, o caso mapeado, no Estudo⁵⁷, da decisão de condenação por abuso de posição dominante, sobre o comportamento da *Deutsche Bahn*, de 2023⁵⁸.

Sobre a alteração do art.º 13-A (1) do DL n.º 217/2015 para remissão para o Reg. (UE) n.º 2021/782

329. A AdC não regista nenhuma oposição à recomendação.

IV.13.3. Conclusão

330. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 13**, dirigida ao Governo, nos termos submetidos a consulta pública, **mas renumerada na Recomendação 18, na versão final do Estudo, exceto quanto a uma sub-recomendação, identificada a seguir:**
- Na **sub-recomendação 13 – II, renumerada Recomendação 18 – II**, será **eliminada a sub-recomendação da al. b)**, por se entender que a respetiva matéria já se encontra acautelada pelo quadro normativo aplicável, que prevê deveres de cooperação interinstitucional entre a AdC e a AMT, incluindo a comunicação de indícios de infrações à Lei da Concorrência.

⁵⁷ Cap. XIII.2., “Relevância do acesso efetivo e não discriminatório a informação essencial e dados em tempo real para a prestação de serviços de bilhética” e Caixa 21 – “Decisões recentes sobre abusos de posição dominante com impacto na prestação de serviços de bilhética no setor ferroviário (2023-24)”.

⁵⁸ O abuso envolveu a recusa de fornecimento de dados em tempo real às plataformas de bilhética rivais (*e.g.*, Trainline e Omio) e imposição de restrições no que concerne às ações de publicidade online e à oferta de descontos nos seus bilhetes.

IV.14. **Recomendação 14** | aos operadores de transporte ferroviário de passageiros | Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros

- I. **Assegurar tratamento equitativo e não discriminatório a todos os serviços de bilhéticas rivais, incluindo plataformas de bilhética independentes e operadores concorrentes** com serviços complementares ou sobrepostos. Qualquer prestador interessado, independentemente da sua natureza, deverá ter igual acesso às API/interfaces técnicas que permitam a integração automatizada de procedimentos de consulta, reserva e venda de bilhetes.
- II. **Fornecer o acesso, em condições objetivas e proporcionais, a todos os dados relevantes para a prestação deste tipo de serviços ao consumidor final**, nomeadamente:
 - a. **Informações básicas** (e.g. horários, serviços complementares, preços, condições de acessibilidade, informação sobre flexibilidade no uso do título de transporte); e ainda
 - b. **Dados em tempo real** (e.g. sobre atrasos, cancelamento de serviços, mudanças de plataforma) sempre que o operador ferroviário tenha acesso a estes dados e os disponibilize por via de uma qualquer solução de bilhética, incluindo as plataformas de bilhética do próprio operador.
- III. **Disponibilizar a gama completa de soluções comerciais oferecidas pelo operador ferroviário**, permitindo que os serviços de bilhéticas autorizados procedam à venda direta de todo o tipo de bilhetes sem obrigação de redirecionar os consumidores para os canais próprios do operador. **Assim, as plataformas de bilhética interessadas deverão conseguir oferecer aos clientes finais, em condições equivalentes às oferecidas nos canais próprios do operador ferroviário, quaisquer:**
 - a. **Descontos comerciais e promocionais**, incluindo campanhas temporárias.
 - b. **Tarifas sociais, institucionais ou por acordos especiais**, exceto nos casos em que tal se afigure desproporcional (e.g. por ser necessário a interligação com sistemas de terceiros, por se tratar de soluções dirigidas a grupos muito restritos de potenciais clientes).
- IV. **Evitar cláusulas contratuais restritivas na contratualização dos serviços dos prestadores de serviços de bilhética rivais**, incluindo quaisquer disposições que limitem a concorrência no mercado de venda de bilhetes, incluindo as que:
 - a. **Imponham exclusividade ou paridade tarifária**, ou que limitem de alguma forma a inovação comercial;
 - b. **Limitem geograficamente a atuação de prestadores de serviços de bilhética rivais**, impedindo a revenda de bilhetes fora de uma dada área;
 - c. **Restrinjam, para além do razoável, o uso das marcas** (ou outras palavras-chave proprietárias), **logótipos e identidade visual do operador ferroviário por parte dos prestadores de serviços de bilhética rivais** para fins legítimos de comunicação clara com os consumidores finais, incluindo para efeitos de publicidade em canais digitais e convencionais.
- V. **Garantir que as condições técnicas da solução contratualizada são claras e não limitam a concorrência no mercado de venda de bilhetes** através da imposição de restrições desproporcionais, injustificadas ou do não estabelecimento de alguns padrões de qualidade mínimos. Assim, um contrato celebrado entre o operador ferroviário e o prestador de serviços de bilhética deve garantir, por exemplo:
 - a. Uma taxa de erro razoável⁵⁹, salvo em casos de força maior;
 - b. Que eventuais limites de tráfego (e.g. *calls per hour*) são proporcionais e não penalizam plataformas de bilhética com volumes de venda diferenciados; ou
 - c. Que condição de manutenção do acesso como eventuais mínimos de conversão (*Look-to-Book*)

⁵⁹ A título ilustrativo veja-se que, no caso da *Renfe* (Caixa 21 do Estudo) a CE aceitou como compromissos uma taxa de erro máxima de 4% a partir e uma taxa de indisponibilidade mensal máxima de 1%.

estão em linha com os valores razoáveis no âmbito de uma operação comercial de revenda de bilhetes⁶⁰.

IV.14.1. Contributos recebidos

331. A **Rail Europe concorda com a recomendação de boas práticas**, e refere que devem ser aplicadas a todos os operadores no mercado, novos entrantes ou incumbentes, e independentemente da sua posição de mercado.
332. Relativamente à **sub-recomendação IV**, salienta que, na sua experiência, alguns operadores incumbentes a nível europeu recorrem a *“práticas [i.e. cláusulas] restritivas consagradas em contratos com plataformas de bilhética independentes”*. Nesse contexto, ilustra, complementarmente, outras boas práticas: *“(i) retenção de tarifas especiais, especialmente tarifas promocionais (sejam elas limitadas no tempo ou geograficamente) e (ii) restrições às plataformas independentes no marketing digital, por exemplo, a utilização da marca do operador para licitação de palavras-chave no Google”*.
333. A **Trainline concorda com a recomendação de boas práticas**, e sublinha a **importância do acesso não discriminatório aos dados de bilhética, mas também de uma remuneração justa pelo serviço prestado**. No seu entender, os fornecedores independentes de bilhetes precisam de receber comissões FRAND sobre os bilhetes vendidos, para garantir que o modelo de negócio dos distribuidores online de bilhetes ferroviários é viável. Salienta que, no caso também mapeado no Estudo⁶¹, relativo à decisão de condenação, de 2023, o *Bundeskartellamt* considerou que a recusa da *Deutsche Bahn* em conceder às plataformas de venda de bilhetes de terceiros uma remuneração adequada constituía um abuso da sua posição dominante.
334. A **ALLRAIL** considera que **atenção dada pela AdC à venda de bilhetes e ao acesso aos dados é oportuna e bem-vinda**, porém ressalva que o acesso aos dados, por si só, não é suficiente. A ALLRAIL identifica um efeito de *“triplo bloqueio”* que consiste na conjugação de (i) as soluções de bilhéticas internas de operadores com posição dominante no mercado favorecem os seus próprios serviços, (ii) os operadores estabelecidos retêm dados essenciais e (iii) os sistemas fechados impedem viagens multi-operadores. Neste sentido, considera que **operadores com poder de mercado** (a título ilustrativo, como a CP) devem fornecer um **acesso completo e em tempo real, aos seus dados, a plataformas de bilhética de terceiros, em condições FRAND** (justas, razoáveis e não discriminatórias).
335. A **CP** considera que a implementação do conjunto de boas práticas, tal como constante da recomendação, **deve, contudo, assegurar um conjunto de garantias, para as empresas ferroviárias**, designadamente, quanto: *“(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 de 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.”*
336. O **SFRCI** entende que *“[a] abertura integral de dados comerciais e sistemas de bilhética pode favorecer intermediários digitais em detrimento dos operadores ferroviários”*, alertando para a

⁶⁰ No caso da *Renfe* (Caixa 21 do Estudo) a CE aceitou como compromissos um rácio *“Look-to-Book”* médio mensal máximo não inferior a 600, 200 ou 140, consoante o número de pedidos de disponibilidade efetuados pela plataforma.

⁶¹ NRP 57 e 58.

necessidade de equilibrar a transparência com a proteção de dados e com a autonomia comercial dos operadores ferroviários.

IV.14.2. Posição da AdC

337. **A AdC regista a convergência manifestada pela Rail Europe, Trainline e ALLRAIL quanto à importância de assegurar condições efetivamente não discriminatórias no acesso a dados, funcionalidades e sistemas de bilhética ferroviária.** Conforme salientado por estas entidades, limitações ao acesso a tarifas promocionais, restrições ao uso de canais de marketing digital ou ausência de condições comerciais equilibradas podem constituir obstáculos relevantes ao desenvolvimento de serviços independentes de venda de bilhetes.
338. **A AdC considera igualmente relevante o contributo da Trainline e da ALLRAIL quanto à necessidade de as condições de acesso serem estabelecidas em termos FRAND** (justos, razoáveis e não discriminatórios), incluindo no que respeita às remunerações e condições técnicas aplicáveis às plataformas terceiras.
339. Quanto às observações do SFRCI e da CP, a AdC reconhece a necessidade de salvaguardar aspetos relacionados com a proteção de dados, a interoperabilidade, a segurança operacional, a confidencialidade comercial e a qualidade do serviço prestado ao consumidor final. Contudo, estes elementos não devem justificar restrições desproporcionais ao acesso de plataformas terceiras a dados, funcionalidades ou condições comerciais essenciais.
340. **No que aos comentários da CP respeita, quanto à implementação de um conjunto de garantias, pela CP, relativas a boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros, importa acautelar que aquelas garantias sejam concretizadas em conformidade com as regras da concorrência,** à luz do ordenamento jurídico nacional e, se aplicável, europeu⁶², não se traduzindo em estratégias de exclusão, eventualmente passíveis de escrutínio enquanto práticas restritivas da concorrência.

IV.14.3. Conclusão

341. **Na sequência da ponderação dos contributos, considera-se adequado manter a Recomendação 14,** dirigida aos operadores de transporte ferroviário de passageiros, nos termos submetidos a consulta pública, **mas renumerada na Recomendação 19, na versão final do Estudo, sem alteração do seu conteúdo.**

IV.15. Outros Temas

IV.15.1. Contributos recebidos

342. Diversos participantes suscitarão matérias adicionais relacionadas com o funcionamento do setor ferroviário.
343. A **Rail Europe** destacou a importância da definição de um **modelo de governação** para um mercado ferroviário liberalizado, referindo modelos de regulação e de autorregulação.
344. A **ALLRAIL** defendeu a **independência da CP face ao poder executivo**, no âmbito de um mercado ferroviário competitivo.
345. A **APEF e a CP** apresentaram observações relacionadas com o **peso da taxa de utilização da infraestrutura (TUI).**
346. Foram ainda recebidas observações dos **contributos individuais, em particular do #1,** relativos a várias matérias, entre as quais, referentes ao **financiamento da alta velocidade**

⁶² I.e., artigo 11.º da Lei da Concorrência e artigo 102.º do TFUE.

e à comparação entre os níveis **subsídio dos combustíveis** para os modos aéreos e rodoviários.

IV.15.2. Posição da AdC

347. A AdC tomou em consideração todos os contributos recebidos.

348. **As observações relativas à TUI foram ponderadas** na avaliação dos contributos à consulta pública à versão preliminar do Estudo, tendo contribuído para densificação da análise desta matéria na **versão final do Estudo, em particular no Capítulo VIII – Acesso à infraestrutura e repartição da capacidade.**

349. As restantes matérias, relativas, entre outras, ao modelo de governação do setor ferroviário, à independência do operador incumbente, ao financiamento das linhas de alta velocidade e à comparação entre os níveis subsídio dos combustíveis para os modos aéreos e rodoviários, **embora relevantes para o setor ferroviário, respeitam predominantemente a opções de política pública ou de regulação setorial que extravasam o objeto do presente Estudo**, não tendo sido objeto de análise específica.