AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Pronúncia Nº 6/2016

Regulação da Mobilidade e Transportes

Lisboa, em 23 de maio de 2016

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

PRONÚNCIA

Regulação da Mobilidade e Transportes

Objeto: **Distorções de Concorrência na Operação Portuária**

Contexto: Pronúncia da AMT sobre as distorções de concorrência na operação portuária advenientes de **disparidades na organização dos sistemas portuários na Europa**, e **associadas** à transposição da **Diretiva 2014/23/UE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de **contratos de concessão**, e à **proposta de Regulamento** do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o **acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos**.

Destinatários: Sua Excelência a Senhora Ministra do Mar

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O objeto da presente Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) circunscreve-se às **distorções de concorrência na operação portuária** advenientes de disparidades na organização dos sistemas portuários na Europa, e associadas à transposição da Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, tendo igualmente em consideração a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos.

2. Esta Pronúncia é elaborada em cumprimento da Missão que a lei confere à AMT, enquanto **Regulador Económico Independente**, o que significa procurar suprir falhas do mercado, sem gerar falhas do Estado, construindo um paradigma de concorrência inclusiva[1], sem restrições nem distorções, protegendo o **bem público da mobilidade** e promovendo os equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades: a dos (1) investidores; a dos (2) profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos; e a dos (3) contribuintes.

3. Esses equilíbrios são hoje manifestamente influenciados pelas regras da **União Europeia** (UE), quer nas suas competências exclusivas quer naquelas que são partilhadas com os Estados Membros, e, em conjunto, acabam por determinar a **sustentabilidade financeira e ambiental, a competitividade, a qualidade, e a coesão económica, territorial e social** do *Ecossistema Português de Mobilidade e dos Transportes*, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia, em Portugal.

4. O objeto desta Pronúncia tem como referencial de enquadramento a Pronúncia desta Autoridade n.º 2/AMT/PCD/2015, de 14 de setembro de 2015, destinada à Autoridade da Concorrência (AdC), formulada sob a égide do n.º 3 do artigo 61º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o Regime Jurídico da Concorrência[2], no contexto do "Estudo sobre Concorrência no Setor Portuário".

---

[1] Correspondendo ao descrito nos Tratados Fundacionais da Construção Europeia pela expressão "Concorrência Não Falseada".
[2] No caso de a Autoridade da Concorrência realizar estudos de mercado e inquéritos de setores económicos regulados por autoridades reguladoras setoriais, a sua conclusão deve ser precedida de pedido de parecer obrigatório, mas não vinculativo, à respetiva autoridade reguladora setorial.

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

5. Todavia, a AMT, nesta Pronúncia, desenvolve um pensamento específico, propondo-se, agora, aprofundar as seis seguintes questões:

   5.1. **Modelos contratuais** de operação portuária, especificamente a sua divisão entre ***terminais de uso privativo*** e ***terminais de serviço público***.

   5.2. Situações de **operação** através de **licenciamento**, em especial o caso do porto de **Aveiro**.

   5.3. Assimetrias de ***playing field*** **entre Portugal e Espanha**, atenta a disparidade existente de regras de concessão de operação portuária em vigor nos dois países.

   5.4. Assimetria entre o modelo de **operação portuária prevalecente no Reino Unido, Países Baixos e Alemanha** em comparação com o modelo correspondente em **Portugal, Espanha, França e Bélgica**.

   5.5. Impacto no **investimento** e na **competitividade** dos portos e das empresas concessionárias e utilizadores.

   5.6. Aspetos importantes a atender na **transposição**, para o direito interno, da **Diretiva 2014/23/UE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de **contratos** de **concessão**.

I.2. Contexto

6. O Regime Jurídico da **Operação Portuária em Portugal** foi estabelecido pelo **Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto**, que determina, no seu artigo 3.º, que:

   "*1 - A prestação ao público da atividade de movimentação de cargas é considerada de interesse público.*

   2 – A atividade de ***movimentação de cargas*** *pode ser prestada ao público:*

   a) Mediante ***concessão*** *de serviço público a empresas de estiva;*

   b) Mediante ***licenciamento****;*

   c) Pela ***autoridade portuária****.*

   3 – O regime de licenciamento ***apenas*** *terá aplicação quando:*

a) *Tendo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Ministro do Mar, a possibilidade de o concurso ficar deserto;*

b) *Se reconheça, por resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção deste regime.*

4 – A autoridade portuária ***apenas*** *pode exercer diretamente a atividade de operação portuária em caso de insuficiente prestação de serviço por empresa de estiva ou para assegurar a livre concorrência, devendo neste caso ser previamente ouvida a Direção-Geral de Concorrência e Preços.***".**

Determina igualmente no n.º 1 do artigo 26.º que "*A atividade de movimentação de carga em cada cais ou terminal deve ser atribuída pela autoridade portuária às* ***empresas de estiva*** *mediante* ***concessão de serviço público****, que pode integrar também uma concessão de obras públicas.***".**

Estabelece, ainda, no n.º 1 do artigo 29.º que "*O prazo das* ***concessões de serviço público de movimentação de carga não pode exceder 30 anos*** *e deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias.***".**

7. Tal como sublinhado nas **Grandes Opções do Plano para 2016-2019**, os portos constituem um pilar fundamental para **o desenvolvimento económico** de Portugal e para a alavancagem das **exportações**, pelo que importa aproveitar, da forma mais **eficiente**, as vantagens competitivas e o posicionamento estratégico do país, apostando no aumento da **competitividade crescente**, ao nível global, dos **portos** e das **cadeias logísticas** nacionais, reforçando a ligação **à Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)**, apostando na melhoria das **acessibilidades** marítimas e terrestres, na **especialização** da atividade em cada porto de acordo com o seu *hinterland* específico, na **gestão** mais eficiente da **capacidade** disponível, bem como na **simplificação de procedimentos** e numa abordagem adequada à **organização do território**.

8. Neste contexto, a orientação política para este setor aponta no sentido da **avaliação**, **preparação** e **lançamento** de **intervenções estratégicas** nos **portos portugueses**, a par da **coordenação** dos **instrumentos de gestão e planeamento estratégico** entre os **portos** do sistema portuário nacional, bem como promovendo uma **maior proximidade** com as estruturas da **Administração Local**, tal como recentemente materializado para o conjunto dos portos de Lisboa, Setúbal e Sesimbra, através do Decreto-Lei n.º 15/2016, de 9 de março, que estabelece a **coordenação estratégica** entre a APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A. e a APSS – Administração dos

Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., e envolvendo o Conselho Metropolitano da Área Metropolitana de Lisboa.

Sublinha-se, ainda, que a gestão integrada destes portos, vizinhos e com acessos regionais comuns aos *hinterland*, que o Decreto-Lei n.º 15/2016 materializa, concretizando uma efetiva cooperação e função complementar entre as infraestruturas portuárias, vem permitir que estes portos possam vir a ser considerados como um ***cluster* portuário** no contexto da **Rede Principal** da **RTE-T**, com os inerentes benefícios em termos de **otimização de meios** e abrindo novas perspetivas de **acesso a financiamento comunitário**.

II. PRONÚNCIA DA AMT

9. Como elemento transversal às seis questões da presente Pronúncia, a AMT considera que se deve privilegiar tudo o que favoreça o **crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário português** no quadro da formação, do desenvolvimento e da consolidação do **Mercado Interno de Transportes**, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes, recorrendo-se para tanto, quer:

9.1. A medidas intrínsecas a cada um dos **mercados da mobilidade** associados aos diferentes **modos de transporte**, incluindo a perspetiva da **intermodalidade**.

9.2. A medidas advenientes de outras realidades exógenas, mas todas integradas no mesmo ***Ecossistema de Mobilidade e dos Transportes***.

10. Os principais fundamentos desta Pronúncia, no que tange ao ponto anterior, são:

10.1. Os elementos determinantes da **competitividade** do **sistema portuário português** têm uma óbvia **dimensão europeia**.

10.2. A **UE** encontra-se **altamente dependente do transporte marítimo**, nomeadamente no que diz respeito ao fornecimento de combustíveis fósseis, matérias-primas e produtos alimentares, essencialmente no comércio externo, onde este modo detém uma quota de mais de 75%, mas também no seu **mercado interno** onde o transporte marítimo de curta distância é utilizado em cerca de 40% dos casos.

Este modo é igualmente responsável pelo escoamento de **60%** do **comércio externo** nacional e quase **30%** das trocas comerciais com os outros Estados Membros da **UE**,

medidas em tonelagem. Em valor das mercadorias estas quotas representam, respetivamente, 33% e 13%.

10.3. Os **portos marítimos** devem garantir a **continuidade territorial da UE** e são os nós da rede a partir dos quais se podem organizar os **fluxos logísticos multimodais** da **RTE-T**, por meio de ligações de transporte marítimo de curta distância, ferroviárias e fluviais, de forma a reduzir o congestionamento rodoviário e o consumo energético.

10.4. Importa também extrair sinergias da estratégia assumida pela Comissão Europeia (CE) que visa **portos mais eficientes**, prevendo **novos procedimentos**, abertos e transparentes, de seleção dos prestadores de serviços portuários, melhores ligações ao interior, tendo por base as novas orientações para o desenvolvimento da RTE-T e os objetivos do Mecanismo Interligar a Europa (CEF), um quadro melhorado para o **investimento**, reforçando a liberdade dos portos na fixação de taxas e a transparência dos financiamentos públicos, e ainda a promoção do diálogo social, instituindo nomeadamente um comité para o diálogo social no setor portuário, no qual se insere a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o **acesso ao mercado dos serviços portuários** e a **transparência financeira dos portos** (proposta de Regulamento (UE) dos Serviços Portuários).

10.5. Está-se, cumulativamente, perante uma via de potenciar a participação da **economia portuguesa** nos **mercados internacionais**, garantindo o desenvolvimento e a prosperidade das **empresas competitivas**, promovendo o **emprego**, a **mobilidade** e o **bem-estar** dos cidadãos.

II.1. <u>Modelos contratuais de operação portuária, especificamente a sua divisão entre terminais de uso privativo e terminais de serviço público</u>

11. Desde a reforma legislativa do setor portuário nacional de 1993, materializada essencialmente no Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, em que se optou por percorrer um caminho de privatização da operação portuária, a mesma passou a ser exercida por **operadores privados** ao abrigo de um **duplo modelo contratual**, especificamente os ***contratos de concessão de serviço público*** e os ***contratos de concessão de utilização privativa de domínio público***.

Note-se que estamos sempre perante contratos de concessão, manifestando-se a "dualidade" do modelo aqui em causa apenas no "**objeto**" dessa mesma concessão.

Com se verá adiante (no ponto **13.3**), existe aparentemente uma complexidade adicional, porquanto a lei vem reconhecer uma outra figura, i.e., "exploração do Domínio Público" que se reconduz a esta variante da "utilização privativa".

11.1. Hoje, este tipo de contratos de **concessão de utilização privativa do domínio público** representa cerca de um **quinto** da movimentação no universo das concessões portuárias e **5%** das receitas das concessões das **Administrações Portuárias**[3].

Estas concessões de utilização privativa estão principalmente associadas a terminais portuários de serviço a **unidades industriais** no domínio dos **combustíveis**, **produtos petroquímicos** e **cimenteiras**, localizadas na **periferia** dos portos, em que geralmente os **concessionários** são **responsáveis** pelo **investimento**, **conservação** e **manutenção** da **infraestrutura**, **superestrutura** e **equipamentos**, e, consequentemente, com **rendas** de concessão **mais reduzidas**. Por sua vez, movimentam **carga exclusivamente** proveniente ou destinada à própria **unidade industrial**, sendo principalmente cargas não contentorizadas, normalmente de **valor unitário inferior**.

Estes dois aspetos podem explicar o diferencial da proporção entre a movimentação e receitas das Administrações Portuárias associadas às concessões de utilização privativa quando comparadas com as concessões de serviço público.

11.2. Nas concessões de utilização privativa, que, como decorre dos parágrafos imediatamente anteriores, têm atualmente um âmbito de aplicação muito restrito, a responsabilidade do investimento, conservação/manutenção e gestão/exploração da instalação (incluindo infraestrutura, superestrutura e equipamentos) cabe ao concessionário, mantendo o Estado a propriedade do solo e os poderes de planeamento, ordenamento e de regulamentação da exploração da área portuária, bem como de aprovação dos investimentos efetuados pelo concessionário.

12. O atual diploma enquadrador da atividade, ou seja, o Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Operação Portuária, **praticamente só considera o**

[3] Elementos coligidos pela APP – Associação dos Portos de Portugal, datados de outubro de 2014.

modelo de concessão de serviço público, sendo a atividade portuária exercida em terminais de uso privativo meramente residual, apenas **referenciada** no seu **artigo 5.º** cujo teor se transcreve seguidamente:

"1 – Os titulares de direitos de uso privativo de participação do domínio público, de concessões de exploração de bens dominiais, de concessões de serviço público ou de obras públicas portuárias podem realizar livremente, na área que lhes está afeta, operações de movimentação de cargas, desde que as mercadorias provenham ou se destinem ao seu próprio estabelecimento industrial e as operações se enquadrem no exercício normal da atividade prevista no respetivo título de uso privativo ou no objeto da concessão.

2 – Na realização das operações de movimentação de cargas a que se refere o número anterior apenas deve ser utilizado pessoal detentor de carteira profissional.".

Em consequência, os terminais de uso privativo não estão obrigados ao cumprimento de diversos requisitos técnicos que o presente diploma estabelece para os terminais de serviço público, bem como beneficiam da possibilidade de duração máxima da concessão significativamente mais alargada, conforme detalhado no ponto **16.1** desta Pronúncia, originando uma situação de distorção da concorrência entres estes dois tipos de terminais.

13. Para uma melhor compreensão desta problemática é oportuno recordar alguns elementos subjacentes ao Domínio Público em que se inscrevem os portos:

13.1. As condicionantes que o Ordenamento Jurídico Português consagra ao **Domínio Público**, começam na **Constituição da República Portuguesa** que, na revisão de 1989, elenca, no n.º 1 do seu artigo 84.º, um conjunto de bens que pertencem ao **Domínio Público** (designados "**bens dominiais**"), sendo que o Decreto-Lei nº 477/80, de 15 de outubro, estabelece, nos termos da alínea e) do seu artigo 4.º, que "**os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público**" integram o Domínio Público do Estado.

Assim, os portos são infraestruturas que se encontram sujeitas ao estatuto de **dominialidade**, quer por se encontrarem abrangidos pelo disposto na mencionada alínea e) do artigo 4. ° do Decreto-Lei n.º 477/80, quer por se incluírem no **Domínio Público Marítimo**, a que se viria a referir também a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, em virtude das suas próprias qualidades naturais.

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

13.2. Os bens do Domínio Público são inalienáveis, imprescritíveis (impossibilidade de aquisição por usucapião) e impenhoráveis (insusceptibilidade de serem dados como garantia de obrigações, hipotecas e de serem objeto de servidões reais, bem como a impossibilidade de serem objeto de execução forçada ou de expropriação por utilidade pública)[4].

13.3. Neste quadro, os **portos** estão submetidos a um **regime especial de proteção** em ordem a garantir que desempenhem o **fim de utilidade pública** a que se destinam, regime que os **subtrai à disciplina jurídica dos bens do Domínio Privado**, ou seja, estão **fora do comércio jurídico**, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado (cfr. n.º 2 do artigo 202.º do Código Civil), sob pena de nulidade dos respetivos atos jurídicos.

Todavia, esta "subtração" **carece de ser bem compreendida nos limites que inclui**, sob pena de subverter a própria teleologia da norma constitucional. Apenas como fontes de esclarecimento, a este propósito, importa aduzir os seguintes elementos:

- O "**Domínio Público**" tem determinadas dimensões típicas que não só, são anteriores à própria Constituição, como não são reguladas por ela, estando assim remetidas para **legislação infraconstitucional**, ou seja, com muito maior flexibilidade;

- Sendo **claro** que a Constituição da República Portuguesa proíbe a apropriação privada de bens dominiais, é **igualmente claro** que **não interdita** que "*sobre os mesmos possam constituir-se quaisquer direitos ou relações jurídicas: é o que acontece quando aos particulares é permitida a utilização concorrente ou excludente (privativa) do domínio público*"[5];

- A **essência** do **Domínio Público** reside na sua **ligação funcional** a uma determinada **utilidade pública**, o que significa que o legislador infraconstitucional "*não pode submeter os bens dominiais a um regime que não afecte de forma adequada, direta e permanente, ao fim público a que estão destinados*"[6];

---

[4] **Gomes Canotilho** e **Vital Moreira**, in "Constituição da República Portuguesa Anotada", 4ª Edição, Coimbra, 2007, p.p. 1005
[5] **Otero, Paulo e Fonseca, Rui Guerra**, in "Comentário à Constituição da República Portuguesa", II Volume, Organização Económica, Coimbra: Almedina, 2008, p.p. 301.
[6] **Miranda, Jorge e Medeiros**, Rui, in "Constituição da República Portuguesa Anotada", Tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006", p.p. 85

- A Constituição da República Portuguesa admite, por conseguinte, uma dissociação entre **propriedade** e **afetação**, o que só por si, tem particular relevância para a matéria da presente Pronúncia. Como sublinha **Jorge Miranda** e **Rui Medeiros** (2006:86) "*... A Constituição **não parece vedar** a possibilidade de o **regime** de **dominialidade pública coexistir**, em certas situações, com a **propriedade privada**, a qual, por força da **afectação**, ficará onerada por uma espécie de **servidão jurídica-pública**, que **comprime** a **faculdade** de **utilização**, **transformação** e **alienação**, em que, segundo a lei civil, aquela propriedade normalmente se analisará.*".

Com esta perspetiva, o **regime jurídico dos portos**, enquanto **bens dominiais pode**, naturalmente, **acomodar a gestão económica com o proprietário privado**[7].

13.4. Contudo, tais características não impedem as **transferências de bens dominiais entre entidade públicas**, bem como a sua **exploração por particulares**, que em substituição da Administração assumem a **gestão** do **Domínio Público** do Estado, de forma indireta, através da celebração de contratos de **concessão de uso privativo** do Domínio Público e de **exploração** do Domínio Público[8].

13.5. Este problemática é também regulada pelos diplomas legais que identificam as **funções económicas** que o **Estado** entende, numa determinada ótica, **reservar exclusivamente para si**.

Assim, a alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho[9], consagra uma reserva legal para o sector público da exploração dos portos marítimos, sendo a **exploração de um porto** uma função que compete à **Administração** por lei assegurar, pelo que o contrato deverá assumir a natureza de **contrato administrativo de concessão de exploração do Domínio Público**, mediante o qual o **particular** ficará investido do **poder** de **construir**, **gerir** e **explorar**, durante um determinado período, e sob a vigilância da entidade concedente, um bem do **Domínio Público do Estado**, recebendo, em contrapartida desse direito e encargo de exploração, o **poder** de **cobrar taxas aos utentes**.

---

[7] Ver exemplos da Rede Pública de Telecomunicações e necessidade de disposição de bens em épocas de forte restrição orçamental, em "Jorge Miranda e Rui Medeiros, ibidem 86 e seguintes".

[8] A este propósito, os artigos 28.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, definem as **figuras de concessão de uso privativo** e de **exploração** do Domínio Público.

[9] Note-se que esta lei for revista pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, que, contudo, mantém esta disposição (ver ponto 51.3 infra).

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

14. Por sua vez, as evidências recolhidas da experiência dos últimos anos têm revelado que a atividade de operação portuária **é essencialmente orientada para a prossecução do interesse privado dos próprios operadores**, dos armadores e dos utilizadores finais dos portos, num contexto competitivo intra e inter portos.

De facto, o **interesse público** a acautelar no contexto da execução desses contratos de concessão tem sido o associado às **questões intrínsecas da promoção e defesa da concorrência não falseada**, assegurando a não discriminação, a universalidade de acesso, a transparência da formação de preços e o incentivo a uma utilização eficiente do recurso dominial público.

15. Em ambos os modelos contatuais - concessão de serviço público e concessão de utilização privativa – a **duração** da concessão está associada ao período necessário para a **amortização dos investimentos**.

Presentemente, o Regime Jurídico da Operação Portuária limita as **concessões de serviço público** a **30 anos**, enquanto que as **concessões de utilização privativa** podem estender-se até **75 anos**, nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, também conhecida pela "Lei da Água", permitindo a rentabilização de um investimento mais expressivo.

Contudo, nas concessões de utilização privativa, subordinadas ao Regime Jurídico de Gestão do Domínio Público e de Utilização de Recursos Hídricos, plasmada na citada Lei da Água, no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, e demais legislação complementar, **apenas** podem ser movimentadas as mercadorias que provenham ou se destinem ao seu próprio estabelecimento industrial, representando um potencial de limitação de incentivo ao investimento, associado a riscos de atividade num mercado mais restrito.

16. Em face do exposto, a AMT considera que:

16.1. A coexistência de **dois modelos** cria inquestionavelmente **distorções** da **concorrência**, uma vez que os **requisitos técnicos** e a **duração máxima** dos contratos que a lei consagra para um e para outro são substancialmente distintos, tal como em síntese se refere seguidamente:

- A prestação de serviços de movimentação de cargas nas áreas portuárias de prestação de serviço público tem que ser realizada por **empresa de estiva**, enquanto que as operações de movimentação de cargas nas áreas portuárias de serviço

privativo podem ser realizadas **sem recurso** a **empresa de estiva**, estando apenas sujeita às normas do regulamento de exploração ou de utilização do respetivo porto, nomeadamente no que respeita à segurança da operação e à responsabilidade pela utilização das infraestruturas e equipamentos portuários[10];

- O **licenciamento** das empresas de estiva está dependente do preenchimento de:

  ✓ **Requisitos gerais** de acesso à atividade, designadamente de **idoneidade económica** e **financeira**, realização de **seguros** obrigatórios e prestação de **caução** às autoridades portuárias

  ✓ **Requisitos especiais** associados às circunstâncias do licenciamento pretendido, nomeadamente de **capacidade técnica**, dotação de **recursos humanos qualificados**, **titularidade de equipamentos, veículos ou máquinas** necessárias à realização das operações pretendidas e à realização do **capital social mínimo** exigido[11];

- O cumprimento de obrigações, aplicáveis **especificamente** às empresas de **estiva**, nomeadamente em termos da **prestação de informações técnicas** respeitantes às operações realizadas ou a realizar, sempre que solicitadas;

- As **concessões de utilização privativa** poderem estender-se até **75 anos**, enquanto que as **concessões de serviço público** estão limitadas a **30 anos**, **penalizando** a **rentabilização** de **investimentos** de maior dimensão nestas últimas e, consequentemente, induzindo condições de **exploração menos competitivas**.

16.2. Mesmo admitindo não ser exequível em cada porto homogeneizar totalmente os regimes de exploração suprarreferidos, então ter-se-ia que se **avançar** para um **objetivo** de **reduzir substancialmente as diferenças** entre os dois modelos, sujeitando ambos os tipos de terminais às mesmas exigências, nomeadamente em

---

[10] A Lei n.º 3/2013, de 14 de janeiro, que altera o Decreto-Lei n.º 280/93, de 13 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico do Trabalho Portuário, revogou a disposição que obrigava a prestação de trabalho portuário apenas por indivíduos habilitados com carteira profissional.
Contudo, o Regime Jurídico do Trabalho Portuário é aplicável nas diversas tarefas de movimentação de cargas nas áreas portuárias de prestação de serviço público e nas áreas portuárias de serviço privativo, dentro da zona portuária.

[11] O capital realizado necessário ao exercício da atividade de empresa de estiva depende do porto de operação, encontrando-se especificado no n.º 1 do artigo 11.º o Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, sendo, no caso do exercício em mais de um porto, o resultado do somatório do capital exigido em cada porto em que a empresa pretenda ser licenciada, com o limite máximo de € 2.493.989,49.

matérias de reporte de informação, níveis mínimos de atividade e duração máxima dos contratos de concessão.

16.3. Igualmente, importa explicitar os **critérios** em que poderá ser **atribuída** uma **concessão** de **utilização privativa**, bem como o procedimento de **decisão** do **destino** a dar ao respetivo **terminal** e ainda a tramitação do processo de **seleção** do respetivo **concessionário**.

16.4. É, ainda, legítimo **questionar** se os serviços prestados pelos operadores portuários de movimentação de cargas devem continuar a ser realmente qualificados como de *serviço público*, merecendo **reequacionar a opção constante do Regime Jurídico da Operação Portuária**, que força o modelo contratual de concessão de serviço público para a operação portuária.

17. Os fundamentos para a Pronúncia substantiva constante do ponto anterior são os seguintes:

17.1. Relativamente à **aproximação dos requisitos das operações portuárias** realizadas em terminais de **uso privativo** aos dos terminais de **serviço público**:

- Não existe justificação para que se ignorem as **iniludíveis distorções** de **concorrência**, subjacentes a um ordenamento jurídico que esteja estruturado num modelo dual (concessão de serviço público / utilização privativa), quando em ambos os casos está em causa uma única realidade: a utilização de **espaço portuário** e a realização de **operações portuárias**;

- Igualmente, não se deve esquecer o **desnivelamento** do *playing field* entre terminais **privados** e terminais **públicos**, induzido pela possibilidade de os primeiros poderem operar ao abrigo de **contratos** de **duração significativamente mais prolongada**, proporcionando-lhes inequivocamente **melhores condições** para a **rentabilização** do **investimento**;

- O Regime Jurídico da Operação Portuária trata detalhadamente apenas a exploração em regime de **concessão de serviço público** nos terminais portuários, implicando que os **terminais de uso privativo** funcionem sob o ***regime de mera utilização dominial***, com recurso a um **título de utilização de recursos hídricos** – licença ou concessão de utilização privativa emitida ao abrigo da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, e demais legislação complementar),

determinados por **instrumentos contratuais** ou **administrativos** <u>**sem**</u> especial **vocação portuária**.

17.2. No que concerne à **opção legislativa em vigor** de qualificação da **atividade** de **movimentação de cargas** nos portos como de **serviço público**:

- A noção de **serviço público** não é estática ao longo do tempo, nem uniforme em todos os setores de atividade, e, muito menos, nos diferentes países. Por via de regra, a noção de serviço público pode referir-se a um conjunto de obrigações orientadas para a satisfação de fins de **interesse geral**, bem como ao conjunto das estruturas organizacionais que se dedicam a proporcionar e gerir os meios necessários à satisfação desse interesse. Mas **não existe um modelo europeu de serviço público**, nem sequer um consenso sobre se os serviços portuários se encontram dentro da esfera do serviço público;

- Surge diminuída a relevância de um **interesse geral** servido pela **operação portuária de cada terminal**, tendo em consideração, tal como referido anteriormente, que a operação portuária é atualmente essencialmente orientada para a prossecução do **interesse privado** dos próprios operadores, armadores e utilizadores finais dos portos, num contexto competitivo intra e inter portos.

  Colocando-se, assim, apenas aspetos intrínsecos à promoção e defesa da concorrência não falseada, não se afigura necessário que a prestação ao público da atividade de movimentação de cargas tenha que ser através de concessão de serviço público, existindo outras áreas de atividade em que se suscitam idênticas preocupações, sem que, com isso, decorra a sua qualificação como de serviço público.

18. Para se materializar a aproximação dos requisitos das operações portuárias realizadas em terminais de uso privativo relativamente aos terminais de serviço público, torna-se necessário:

18.1. Proceder à **revisão do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto**, que estabelece o Regime Jurídico da Operação Portuária, **homogeneizando** o mais possível o regime jurídico comum a terminais de uso público e de uso privativo, em especial:

18.1.1. **Alargar** os **requisitos** inerentes **à operação portuária aos terminais de uso privativo**, sem prejuízo da possibilidade de excecionar ou reduzir algumas das

exigências, assente em critérios devidamente identificados e justificados, e sujeitando ambos os tipos de terminais – de serviço público ou de uso privativo - às mesmas exigências, nomeadamente em matérias de reporte de informação e de manutenção de níveis mínimos de atividade.

18.1.2. Conjugando com os elementos tratados no capítulo seguinte desta Pronúncia, relativos às distorções de concorrência num mercado portuário alargado à Península Ibérica, **eliminar o limite máximo de 30 anos** para as concessões de serviço público de movimento de carga nos portos.

18.2. A par da revisão do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, justifica-se igualmente a **alteração**, em conformidade, do **Decreto-Lei nº 324/94, de 30 de dezembro**, que aprova as bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias.

II.2. <u>Situações de operação através de licenciamento, em especial o caso do porto de Aveiro</u>

19. Diversos fatores influenciam o modelo de gestão de um porto, nomeadamente a envolvente socioeconómica, desenvolvimentos históricos, localização, tipos de cargas movimentadas e a dimensão do mercado em que se insere, **variando** o **modelo adotado** essencialmente em torno da **participação pública**, aos níveis central, regional e local, e da **participação privada** na **propriedade** e **gestão/exploração** das infraestruturas, superestruturas e equipamentos portuários.

20. Nos principais portos comerciais, designadamente nos terminais públicos dos portos Leixões, Lisboa, Setúbal e Sines, e em conformidade com a regra estabelecida no Regime Jurídico da Operação Portuária, o **modelo prevalecente** é o de ***Landlord Port***, caraterizado por uma gestão mista entre o público e o privado, em que a **Administração Portuária** atua como **senhorio** e entidade **regulamentadora/organizadora local**, enquanto que as **operações portuárias**, em especial de movimentação de carga, são realizadas por empresas **privadas**.

Neste modelo, apenas as **infraestruturas** são da **propriedade do Estado**, que as cede para **exploração** por **privados** por um determinado período de tempo, através da figura de **concessão**, sendo o **investimento**, manutenção e operação da **superestrutura** e

equipamentos da responsabilidade do **privado**, ao qual também compete a gestão do trabalho portuário.

Existem situações em que o agente **privado** é igualmente responsável pela **construção** da **infraestrutura** pública, explorando-a durante um determinado período de tempo, findo o qual a mesma reverte a favor do concedente, livre de quaisquer ónus e encargos, regime este conhecido por ***"BOT – Build, Operate and Transfer"***, e de que é exemplo o Terminal XXI (terminal de contentores) do Porto de Sines.

A **concessão** de serviços portuários ao setor privado visa essencialmente um **maior envolvimento** dos **privados** no **investimento** e **gestão** dos portos, permitindo um **menor encargo financeiro ao Estado** no que concerne ao financiamento das infraestruturas portuárias, proporcionando igualmente vantagens em termos qualidade, eficiência, produtividade, escala e preço, ou seja, maior competitividade, sendo dos modelos mais utilizados nos maiores portos do mundo.

21. De acordo com o referido Regime Jurídico da Operação Portuária, o recurso ao regime de **licenciamento** para a prestação ao público da atividade de movimentação de cargas **apenas** poderá ser aplicado, conforme explicitado no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, quando, decorrente de consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Ministro da tutela setorial, a possibilidade de o concurso ficar **deserto**, ou se reconheça, por Resolução do Conselho de Ministros, a existência de **interesse estratégico** para a economia nacional no regime de licenciamento.

Este regime é o atualmente aplicado no **porto de Aveiro**, com exceção do Terminal Sul, mas também utilizado em outros portos comerciais de menor dimensão (Viana do Castelo, Figueira da Foz, Portimão e Faro) e mesmo pontualmente em alguns terminais dos principais portos.

22. Observa-se, contudo, que a manutenção do regime de licenciamento nas infraestruturas portuárias referidas, após a publicação em 1993 do Regime Jurídico da Operação Portuária[12], **não foi objeto da comprovação**, por despacho do membro do Governo com a tutela setorial,

[12] **Até à publicação do Regime Jurídico da Operação Portuária**, materializado no Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, a prestação ao público da atividade de movimentação de carga na quase totalidade dos terminais portuários nacionais **era efetuada mediante o modelo de licenciamento ou diretamente pela autoridade portuária.**

de que os concursos para as concessões poderem ficar desertos, ou de existir um interesse estratégico para a economia nacional na manutenção do regime de licenciamento.

Igualmente, **esta situação não se apresenta conforme** com a Lei n.º 88-A/97, de 25 de junho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, alterada e republicada pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, que veda a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, através da alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º, o acesso à atividade económica de exploração de portos marítimos, salvo quando concessionada.

23. Em princípio, associa-se a figura de licenciamento a um modelo de gestão portuária do tipo ***Tool Port***, em que a Administração Portuária é proprietária, desenvolve e mantem a infraestrutura e superestrutura portuária, incluindo ainda o equipamento de movimentação tal como gruas ou pórticos, o qual é operado pelo pessoal da Administração Portuária, participando os privados, mediante a atribuição de licença, essencialmente ao nível da gestão do trabalho portuário e de equipamentos leves de movimentação horizontal, tais como por exemplo empilhadores.

Neste modelo, os investimentos em infraestruturas, superestruturas e equipamentos portuários são decididos e efetuados pelo Estado, através das Administrações Portuárias, evitando a duplicação de meios, sendo contudo suscetível de gerar **conflitos potenciais** decorrentes da **operação ser partilhada entre entidades públicas e privadas**, bem como apresenta **riscos** de **subinvestimento**, por falta de recursos, resultantes da dependência de fundos públicos, para além de **não estimular** o **desenvolvimento** dos **operadores privados** como empresas com uma base económica forte, que, quando a operar em regime de licenciamento, apenas funcionam como prestadores de serviço de operação portuária.

Importa, contudo, anotar que a envolvente, características e inserção de um porto num **mercado** de **reduzida dimensão** poderão **inviabilizar** o **investimento privado**, **justificando** o recurso ao **modelo de licenciamento** na prestação ao público da atividade de movimentação de cargas.

Significa isto que, quando se propõe a revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária no que concerne à figura de **licenciamento**, haverá naturalmente que otimizar as caraterísticas "impostas" pelo modelo teórico ***Tool Port***.

24. Comparando os atuais regimes de concessão e de licenciamento em termos de obrigações do operador privado, observa-se uma responsabilização, designadamente em termos financeiros,

significativamente maior no primeiro caso, em que o concessionário está sujeito aos seguintes ónus que não se aplicam em caso de licenciamento:

- Obrigações de **investimento**;
- Pagamento de rendas / taxas de **uso dominial**;
- Publicação de **tarifas máximas**;
- **Reversão de bens** para a concedente no término da concessão.

Por sua vez, as concessões estão limitadas no tempo, o que não acontece na situação de licenciamento (que, na prática, funciona como um "alvará"), apresentam um risco efetivo de negócio, que é limitado no caso do regime de licenciamento, e estão sujeitas as regras contratuais de equilíbrio económico e financeiro, o que não acontece na figura de licenciamento.

25. Neste contexto, a AMT considera que:

25.1. Atualmente, a operação portuária praticada em terminais de serviço público em regime de licenciamento **não cumpre** integralmente com os **requisitos legais** estabelecidos no Regime Jurídico da Operação Portuária (Decreto-Lei n.º 298/93) e na Lei n.º 88-A/97, de 25 de junho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, pelas razões identificadas no ponto **22** desta Pronúncia, justificando a ponderação de medidas corretivas que conformem a prática com o direito.

25.2. Em linha com o elemento constante do ponto **16.4** desta Pronúncia, a par do interesse no crescente envolvimento da **participação** dos **privados** no **investimento** e **gestão portuária**, merece igualmente ponderar-se a oportunidade de se **permitir** o **acesso** à atividade de exploração de portos marítimos por empresas privadas ou outras entidades da mesma natureza, sem restringi-la à figura de concessão, como atualmente imposto pela referida Lei n.º 88-A/97.

25.3. Deveria ser permitida a **possibilidade** de uma **Administração Portuária escolher** entre os modelos de concessão e de licenciamento na prestação ao público da atividade de movimentação de cargas, na sua estratégia para tornar o seu porto mais **competitivo** e de criação das condições mais propícias à **atração** do **investimento** por parte da iniciativa **privada**.

25.4. Essa opção deverá, no entanto, ser suportada num modelo de **exploração** e de **financiamento sustentável** e que **não** seja suscetível de introduzir eventuais situações de **distorção** da **concorrência** relativamente a outras infraestruturas portuárias, bem como, como é evidente, cumprindo escrupulosamente as normas constantes do Tratado sobre o Funcionamento da UE sobre concorrência não falseada e auxílios de Estado, presentemente constantes dos seus **artigos 106.º** e **107.º**.

Em particular, deverão ser avaliadas e adotadas medidas corretoras de eventuais situações de **distorção** de **concorrência** entre **agentes económicos** operando no **mesmo mercado relevante**, tendo em consideração, designadamente, fatores associados ao **investimento** exigido e sua **reversão para o Estado** livres de ónus e encargos, bem como à integração da **tarifação** do **uso dominial**.

26. A fundamentação que justifica a Pronúncia do ponto anterior é a seguinte:

26.1. A prática da manutenção do regime de **licenciamento** na operação portuária **sem verificação** dos **requisitos** do Regime Jurídico da Operação Portuária configura uma situação de **ilegalidade** com a qual um Regulador Económico Independente não pode pactuar.

Em paralelo com a desconformidade observada entre a prática e o Regime Jurídico da Operação Portuária, será de assinalar parecer haver alguma **incoerência** entre este regime e a lei que que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, que veda outra figura de envolvimento dos privados na exploração de portos marítimos que não a de concessão, ilustrando a necessidade de ser ponderada uma revisão da legislação.

A este propósito merce ser igualmente aduzida a fundamentação constante do ponto **17.2** desta Pronúncia.

Será ainda de referir que, em conformidade com as suas competências próprias constantes da alínea d), complementada com a alínea x), do n.º 1 do artigo 5.º, dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT deve **promover** a progressiva **adaptação** do **enquadramento legal** aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da **utilização eficiente dos recursos** e de padrões adequados de

qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral.

26.2. Num contexto de **descentralização** da **gestão portuária** e de uma maior **autonomia** e **responsabilidade** de gestão das Administrações Portuárias, afigura-se oportuno dotar estas últimas de poderes para, atendendo às condições **locais** e de **mercado**, implementando a melhor **estratégia** para tornar o seu porto mais **competitivo**, adotando o modelo gestão portuária que **otimize** o investimento, qualidade e eficiência do serviço prestado.

Esta funcionalidade que se pretende atribuir Administrações Portuárias está também em linha com o seu estatuto de **empresa**, uma vez que todas elas são Sociedades Anónimas de capitais exclusivamente públicos, tendo, neste contexto, a obrigação de desenvolverem **estratégias proactivas no mercado**, cujo ativo inclui a gestão do território do Domínio Público que lhes está confiado.

26.3. Deve ser garantido que a atividade de operação portuária é desenvolvida num paradigma de **concorrência** inclusiva, sem distorções que sejam suscetíveis de colocar agentes económicos em condições de desigualdade para o exercício da mesma atividade de movimentação de cargas nos portos portugueses, e efetivo cumprimento do normativo nacional e comunitário aplicável.

27. A possibilidade de uma Administração Portuária poder escolher entre os modelos de concessão e de licenciamento na prestação ao público da atividade de movimentação de cargas apenas poderá ser consagrada com as seguintes **alterações legislativas**:

27.1. **Revisão do n.º 3 de artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto**, não condicionado a utilização do regime de licenciamento à não existência de interessados na concessão ou existência de interesse estratégico para a economia nacional.

27.2. **Revisão da Lei n.º 88-A/97, de 25 de junho, designadamente no que reporta à alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º**, na redação atual dada pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, no sentido de **permitir** o **acesso** a empresas **privadas** e a outras entidades da mesma natureza, à atividade económica de **exploração** de **portos marítimos**, **sem** a **restringir** à figura de **concessão**.

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

II.3. Assimetrias de *playing field* entre Portugal e Espanha, atenta a disparidade existente de regras de concessão de operação portuária em vigor nos dois países

28. O referido Regime Jurídico de Operação Portuária Português, que vigora há quase 23 anos, **limita**, e como já mencionado anteriormente, a **30 anos** o **prazo máximo das concessões de serviço público** de movimentação de carga.

29. Por sua vez, a **legislação espanhola** relativa aos portos e marinha mercante, e que anteriormente limitava as concessões administrativas sobre o Domínio Público Portuário a 35 anos[13], foi **alterada** em **2014**, com o objetivo expresso de melhorar a **competitividade do sistema portuário e aumentar o investimento privado em infraestruturas portuárias**, conferindo a faculdade de aumentar **o prazo dos contratos de concessão até 50 anos**, prorrogáveis até **75 anos**, em função do investimento realizado[14].

Estes prazos são também aplicáveis a prorrogações dos **contratos de concessão** já **existentes**, a pedido dos concessionários, com fundamento nomeadamente na realização de novo investimento ou numa redução de pelo menos 20% das taxas máximas incluídas nos títulos de concessão.

30. Os portos portugueses encontram-se em **concorrência** direta com os portos espanhóis, quer em termos de **procura**, quer de **oferta** de serviços de operação portuária, partilhando geograficamente importantes **mercados portuários relevantes**, nomeadamente no âmbito da carga contentorizada.

31. Sendo os portos uma componente de uma atividade **global** e **liberalizada** que é o transporte marítimo, é natural que o **mercado portuário relevante dos portos nacionais não** se restrinja ao âmbito geográfico do território nacional, estendendo-se igualmente ao mercado **ibérico** e **europeu**, e mesmo a **territórios terceiros numa área geográfica de proximidade**, como por exemplo o Norte de África.

31.1. De facto, a maioria dos portos nacionais estão inseridos na **RTE-T** e os três principais portos, ou seja Leixões, Lisboa e Sines, integram a **Rede Principal**, especificamente o **Corredor Atlântico** que liga a Península Ibérica, a fachada atlântica europeia e o centro

---

[13] "*Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*", aprovada pelo "*Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre*".
[14] "*Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*", validado e subsequentemente tramitado com a "*Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*".

da Europa, através da zona ocidental de França e a Normandia, e, ainda mais a Leste, até Estrasburgo/Mannheim na Alemanha.

O **Corredor Atlântico** apresenta, efetivamente, uma prominente dimensão externa, com base na sua **conetividade marítima** num contexto mundial, estando ligado às principais rotas marítimas intercontinentais Norte – Sul e Este – Oeste, que interligam a Europa à América, África e Extremo Oriente, desempenhando os portos portugueses integrados neste Corredor um papel essencial.

31.2. Observa-se, neste contexto da RTE-T, que a **dimensão geográfica do mercado relevante** da operação portuária associada aos portos nacionais se estende até à **Alemanha**, sendo, portanto, neste enquadramento **transeuropeu**, que se devem analisar os aspetos das **distorções** da **concorrência** do sistema portuário nacional, sem prejuízo, naturalmente, no que tange ao ***antitrust***, e às normas que lhe estão associadas, serem definidos mercados relevantes locais, onde quaisquer potenciais **abusos** de **Poder de Mercado** e mesmo de **Posição Dominante** possam ser devidamente **tipificados** e **sancionados**.

31.3. Assim, na análise geográfica obrigatória para a identificação dos mercados relevantes, poderão considerar-se três dimensões da procura e da oferta dos serviços que se fazem sentir nos portos nacionais:

- Mercado portuário **nacional**;
- Mercado portuário **ibérico**;
- Mercado portuário **europeu**.

32. A AMT considera, relativamente ao prazo das concessões de operação portuária, que:

32.1. A supracitada alteração da legislação espanhola, aumentando significativamente os prazos das concessões portuárias, provocou uma claríssima **distorção da concorrência**, materializada num desnivelamento do *playing field*, em **desfavor** dos portos portugueses, os quais operam numa mesma dimensão geográfica – ibérica - dos mercados portuários relevantes.

32.2. Reforçando os elementos da Pronúncia tratados no Capítulo II.1, deverá ser **eliminada** a **limitação** de **30 anos** da duração da concessão do serviço público de movimentação de carga nos portos, estabelecida no Regime Jurídico da Operação Portuária.

32.3. Dever-se-á encontrar um enquadramento legislativo para esta atividade de grande **homogeneidade** com a legislação espanhola aplicável.

32.4. O prazo da concessão deve ser **função** das obras, equipamentos, ou serviços objeto da concessão, permitindo a expectativa[15] do concessionário recuperar os **investimentos** realizados para o cumprimento dos objetivos contratuais da concessão, incluindo quer os investimentos iniciais quer os investimentos realizados durante o período da concessão, a par da remuneração do capital investido.

33. Os principais fundamentos para a Pronúncia constante do ponto anterior são essencialmente os seguintes:

33.1. Deve ser **reposto** o nível de *playing field* ao nível ibérico da operação portuária, atualmente inexistente pela disparidade das regras da concessão existentes entre Portugal e Espanha, em prejuízo do sistema portuário nacional, na medida em que da perspetiva do investidor privado, o regime legal espanhol pode ser apreendido como mais interessante, pois, ao eliminar o risco de perda da concessão no médio prazo, oferece condições de operação economicamente mais vantajosas e permite a prática de serviços a preços mais baixos e indutores de maior competitividade aos carregadores e à economia.

33.2. Este aspeto assume uma importância particular, na medida em que, conforme assinalado anteriormente, é iniludível a **partilha** e **disputa** dos portos de Portugal e de Espanha pelo **mesmo mercado relevante**, sendo quaisquer **distorções** de **concorrência**, decorrentes de vincadas **assimetrias** nas **condições legais de operação** entre Portugal e Espanha, com potenciais efeitos de novas barreiras à entrada, **incompatíveis** com o **Mercado Comum** e reforçando o potencial de **desvio** de eventual **investimento** em infraestruturas portuárias de Portugal para Espanha.

[15] Sem prejuízo da "*transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos. Considera-se que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão*" (cfr. 2.º parágrafo da alínea b) do n.º 1 do Artigo 5.º da Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão).

33.3. Uma **distorção** de **concorrência** desta dimensão **cai** manifestamente dentro do **espaço de proibição** a que se refere o **n.º 1 do artigo 3.º do Tratado de Roma** e agora do **Tratado sobre o Funcionamento da UE**, sobretudo quando conjugado com o imperativo de **cooperação leal dos Estados Membros** com as instituições da UE, igualmente plasmados nos Tratados referidos.

33.4. A limitação do prazo de concessão de 30 anos atualmente imposto pela legislação nacional poderá revelar-se, em alguns casos, **pouco atrativa** para a **rentabilização** de futuros **investimentos** de **capital muito intensivo**, nomeadamente quando exigido ao concessionário, para além da responsabilidade de investimento na superestrutura e equipamentos, também a **construção** de raiz da **infraestrutura** em terminais portuários especializados de movimentação de mercadorias.

34. Para concretizar efetivamente os termos específicos do ponto **32**, torna-se necessário proceder às seguintes alterações legislativas:

34.1. **Revisão do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto**, que estabelece o Regime Jurídico da Operação Portuária, especificamente no que concerne ao seu artigo 29.º, relativo ao prazo das concessões, eliminando o prazo da duração máxima da concessão e determinando a limitação da duração de cada contrato de concessão em função dos investimentos necessários aos objetivos contratuais, a par da remuneração do capital investido.

34.2. Consequente revisão em conformidade do **Decreto-Lei nº 324/94, de 30 de dezembro**, que aprova as bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias.

34.3. Antecipando o referido com mais detalhe nos pontos **39** e **48**, entende-se oportuno mencionar, desde já, **a necessidade de acautelar, na transposição Diretiva 2014/23/UE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (**Diretiva "Concessões"**), e à semelhança do preconizado no ponto **34.1**, a **não fixação do prazo da duração máxima da concessão**, limitando-se ao disposto no artigo 18.º da Diretiva, e prever mecanismos de eventual prorrogação dos contratos de concessão.

35. Também, em antevisão da análise mais aprofundada no ponto **37.5** infra, importa igualmente referenciar que as **concessões são já reguladas a nível nacional** pelo **Código dos**

Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, **não** introduzindo a Diretiva "Concessões" uma disciplina jurídica mais apertada de regras imperativas, relativamente ao CCP, o qual, na prática, estende a aplicação dos requisitos da contratação pública às concessões.

Enquanto a Diretiva "Concessões" não está transposta aplicar-se-á o CCP.

II.4. Assimetria entre o modelo de operação portuária prevalecente no Reino Unido, Países Baixos e Alemanha em comparação com o modelo correspondente em Portugal, Espanha, França e Bélgica

36. Observa-se igualmente uma **dualidade** de modelo de **contrato de operação portuária** existente ao nível da UE, especificamente a concessão de serviço público e os contratos que têm por objeto a utilização do terreno, nomeadamente **concessões dominiais**, **arrendamentos** ou ***land lease***, a qual propicia situações de **distorção** da **concorrência** com **claríssimo prejuízo para o sistema portuário nacional**.

De facto, as situações de distorção de concorrência subjacentes a esta dualidade europeia na operação portuária, significam que os países cujo modelo de operação portuária se baseia na figura de **concessão**, como Portugal, Espanha, França e Bélgica, estão em **desvantagem** manifesta em relação a países como o Reino Unido, Países Baixos e Alemanha, onde predomina o modelo *de* ***land lease***.

37. Estas distorções de concorrência são ampliadas pela Diretiva "Concessões", atualmente em fase de transposição e com data limite de transposição até 18 de abril de 2016, pelo facto de esta Diretiva se aplicar, **não a todos os contratos de operação de terminais portuários**, mas **apenas** aos **contratos de operação portuária** sob a forma de **concessão**.

37.1. Com efeito, conforme estabelece o Considerando 15 dessa Diretiva, **não são** "*consideradas concessões na aceção da presente diretiva determinados acordos que têm por objeto o* ***direito de um operador económico explorar determinados domínios ou recursos públicos****, ao abrigo do direito privado ou do direito público, como terrenos ou qualquer propriedade pública, nomeadamente no setor dos portos marítimos ou interiores ou no setor aeroportuário, mediante os quais o Estado ou a autoridade ou entidade adjudicante* ***se limitam a estabelecer condições gerais de***

utilização, sem adjudicar obras ou serviços específicos. *É o que normalmente acontece com o domínio público ou com os contratos de arrendamento de terrenos que, regra geral, contêm as disposições relativas à cessão da propriedade arrendada ao arrendatário, ao seu uso, às obrigações do proprietário e do arrendatário no que respeita à manutenção da propriedade, à duração do arrendamento e à restituição da posse da propriedade ao proprietário, à renda e aos outros encargos acessórios a pagar pelo arrendatário*".

37.2. Por outras palavras, **não estão assim sujeitos às regras da Diretiva "Concessões"** os contratos celebrados entre entes públicos e privados que titulam o direito de exploração de operação portuária que não sejam estritamente de concessão, ou, *a contrario*, ficam de **fora do âmbito de aplicação da Diretiva os contratos de operação portuária nominados de arrendamento** (vulgo *land lease*).

37.3. Este aspeto tem um grande alcance concorrencial na medida em que a **operação portuária** é titulada por **contratos de concessão apenas** em **alguns países da Europa**, como **Portugal**, Espanha, França e Bélgica, ao passo que em países como os Países Baixos, Alemanha ou Reino Unido, sucede precisamente que **a mesma operação portuária ocorre** sob a forma de contratos de **arrendamento** (*land lease*).

37.3.1. Esta realidade suscita naturalmente a indagação das respetivas causas.

A argumentação tradicional em Portugal invoca a dominialidade dos portos para, em nome da Constituição, justificar a quase exclusividade da figura de "concessão".

37.3.2. Mas se é assim, há que indagar das razões que assistem à Alemanha, ao Reino Unido ou aos Países Baixos, uma vez que os portos continuam a ser bens do domínio público, e não é verosímil que o respetivo texto constitucional seja menos dedicado à proteção do território nacional, que o português.

37.3.3. A análise desenvolvida nos pontos **13.3** e **13.5** supra sugere ser possível superar qualquer obstáculo da lei fundamental sobre esta matéria.

37.4. A Diretiva "Concessões" vem estabelecer um quadro normativo para as concessões, clarificando os conceitos fundamentais e estabelecendo regras quanto à **publicação**, à **tramitação** do **procedimento** e às situações em que a **modificação** de uma

concessão durante a **sua vigência** exige um **novo procedimento de adjudicação** (casos em que os parâmetros alterados poderiam ter tido influência no desfecho do procedimento se tivessem sido previstos inicialmente), prevendo regras que disciplinam as cláusulas de alteração de circunstâncias previstas nos documentos iniciais da concessão e que estabelecem limiares "*de minimis*".

37.5. Atualmente, no que concerne ao direito interno nacional, o Código dos Contratos Públicos (CCP) já regula as **concessões** com regras procedimentais idênticas às dos contratos públicos do denominado setor tradicional, pelo que a *compliance* com as disposições da Diretiva "Concessões" apenas implica, em consequência da sua transposição, a uma maior densificação, procedendo a algumas revisões, nomeadamente ao nível dos conceitos, dado que esta Diretiva não introduz uma disciplina jurídica mais apertada de regras imperativas daquelas que já vigoram no quadro do atual CCP.

37.6. Contudo, a transposição da Diretiva "Concessões" *ipsis verbis* em Portugal **inviabiliza** qualquer possibilidade da alteração da legislação nacional no sentido de, assente em critérios devidamente identificados e justificados, **excecionar ou aligeirar** os requisitos em algumas atividades específicas, como por exemplo, a **exploração de área geográfica** para disponibilizar **portos** ou **outros** terminais de **transportes**.

38. Por sua vez, está atualmente em discussão ao nível das instituições europeias a anteriormente identificada **proposta de Regulamento (UE) dos Serviços Portuários**[16], cuja versão inicial foi apresentada pela CE, através do documento COM (2013) 296 final, datado de 23 de maio de 2013, assinalando-se de seguida os seus aspetos mais relevantes no contexto da assimetria modelo de operação portuária ao nível da UE:

[16] A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos foi objeto de apresentação e debate em primeira leitura nos Conselhos de Ministros da União Europeia para os Transportes, Telecomunicações e Energia de junho e outubro de 2014, bem como objeto de votação, em processo de primeira leitura, na Comissão dos Transportes e do Turismo no Parlamento Europeu, em 25 de janeiro de 2016, e ainda debatida e votada respetivamente em sessões plenárias em 7 e 8 de março de 2016. A votação foi favorável ao prosseguimento da proposta, adotando as alterações votadas na Comissão dos Transportes e do Turismo, contudo, não foi votada a resolução legislativa.

38.1. As disposições do Regulamento aplicar-se-ão a **todos os portos marítimos da RTE-T**[17].

38.2. Apesar de se aplicar aos vários tipos de serviços portuários (bancas, movimentação de carga, amarração, serviços de passageiros, meios portuários de receção, pilotagem e reboque), o seu artigo 11.º **isenta** os serviços de **movimentação de carga**, passageiros e pilotagem das disposições relativas ao **acesso ao mercado dos serviços portuários**.

38.3. Apresentava como **objeto**, na sua proposta inicial, estabelecer um quadro claro de **acesso ao mercado dos serviços portuários** e regras comuns em matéria de **transparência financeira e de tarifação** a aplicar pelas Administrações Portuárias e pelos prestadores de serviços portuários. Contudo, na sua **versão atual**, a componente do **acesso ao mercado** dos serviços portuários foi **substituída** por uma outra designada por **organização dos serviços portuários**.

Esta redenominação consta do Relatório do Relator do Parlamento Europeu, Senhor Knut Fleckenstein, sobre a proposta de Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, baseando-se no reconhecimento da existência de vários sistemas de organização dos portos e dos serviços portuários, visando, portanto, não prescrever um modelo único e retirando do Capítulo II da proposta de Regulamento as disposições relativas ao acesso ao mercado.[18]

38.4. No contexto da eliminação das disposições relativas ao acesso ao mercado, a atual da proposta de Regulamento deixou de obrigar, no caso de limitação do número de prestadores de serviços portuários, à aplicação das **regras** relativas a procedimentos de adjudicações, às garantias processuais e à duração máxima dos contratos estabelecidas na **Diretiva "Concessões"**, permitindo assim a assimetria de procedimentos no contexto da prestação de serviços portuários nos vários sistemas portuários da UE.

[17] Portos marítimos identificados no n.º 2 do Anexo II do Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes.

[18] Relatório do Relator Knut Fleckenstein, no âmbito da Comissão dos Transportes e do Turismo, do Parlamento Europeu, com a referência A8-0023/2016, datado de 2016.02.17, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso aos serviços portuários e a transparência financeira dos portos (COM(2013)0296 – C7-0144/2013 – 2013/0157(COD)).

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

39. Nesta conjuntura, a AMT considera que:

39.1. No âmbito do processo de transposição da Diretiva 2014/23/UE para o direito nacional, deverão ser acautelados os dois seguintes aspetos essenciais, explanados mais em detalhe no ponto **48**, que, em conjugação com as propostas de medidas legislativas apresentadas em capítulos anteriores desta Pronúncia, permitem mitigar os desequilíbrios de *playing field* existentes, em prejuízo dos portos nacionais, decorrentes das assimetrias da legislação entre Portugal e Espanha e das assimetrias de modelo de operação portuária relativamente ao prevalecente em países como o Reino Unido, Países Baixos e Alemanha:

- **Não** fixação de um prazo específico máximo para a **duração** das **concessões**, ficando essa duração limitada nos termos exclusivos do artigo 18.º da citada Diretiva 2014/23/UE;

- A previsão explícita de mecanismos de **modificação** de contratos de concessão durante o seu período de vigência, incluindo nomeadamente a eventual **prorrogação** do seu prazo.

39.2. As alterações legislativas identificadas nos pontos **18, 27** e **34** desta Pronúncia deverão estar em *compliance* com a nova legislação resultante do processo de transposição da Diretiva "Concessões".

40. Suportando-se na seguinte fundamentação económica:

40.1. É imperativo desenvolver e consolidar o **Mercado Interno de Transportes**, num paradigma de **concorrência inclusiva** em mercado fortemente globalizado, representando os **portos** componentes **nodais** chave da cadeia logística internacional e constituindo os **principais pontos de acesso** da **RTE-T**, a partir dos quais se organizam os **fluxos logísticos multimodais** na UE.

40.2. Qualquer medida que se adote deverá promover o **nivelamento** do *playing field* no âmbito da **UE**, **eliminando**, sempre que possível, situações de **distorção** da **concorrência** no Espaço Europeu que possam induzir um plano de desigualdade entre elementos da RTE-T e do *Ecossistema de Mobilidade e dos Transportes* em geral e do sistema portuário em particular.

40.3. A proposta de Regulamento (UE) dos Serviços Portuários **não** contribui para a concretização de um quadro claro de acesso ao mercado global de serviços portuários, o qual deveria ser um dos objetivos iniciais daquele Regulamento, e **favorece** a manutenção da distorção de concorrência subjacente à referida dualidade europeia dos modelos de operação portuária, amplificada pela Diretiva "Concessões", com as consequentes distorções de concorrência no Mercado Interno, fomentando o desnivelamento do *playing field* (em desfavor do sistema portuário português).

40.4. Existe, também, a um nível geográfico alargado ao Espaço Europeu, efeitos de substituição entre **terminais de portos em países diferentes**, sendo igualmente importante a concorrência entre portos na captação de investimento privado que não poderá ser ignorada.

II.5. Impacto no investimento e na competitividade dos portos e das empresas concessionárias e utilizadores

41. As distorções da concorrência identificadas e avaliadas nos capítulos anteriores têm óbvias **implicações** na promoção do **investimento** (público ou privado).

42. De acordo com o recente estudo sobre **investimentos** em **infraestruturas** em **Portugal**[19], da Fundação Francisco Manuel dos Santos, os investimentos em infraestruturas **portuárias**, a par da ferrovia, aeroportos, saúde, educação e telecomunicações, apresentam **maiores efeitos** de longo prazo no **Produto Interno Produto**.

Especificamente no caso dos **portos**, uma **grande parte** dos efeitos do investimento geram **benefícios económicos** a curto prazo e mais do lado da **procura**.

43. O **Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas – Horizonte 2014-2020 (PETI3+)**, apresentado em abril de 2014, e aprovado pelo Governo, na sua versão final, em agosto de 2015, incorporando os resultados da respetiva Avaliação Ambiental Estratégica, enuncia um conjunto de **projetos portuários prioritários**, representando um **investimento** que ascende a mais de **1,5 mil milhões de euros**, cuja capacidade de implementação e efetiva **viabilização** em termos económicos depende da participação de investidores privados.

[19] "Investimentos em Infraestruturas em Portugal", **Alfredo Marvão Pereira** & **Rui Marvão Pereira**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Março de 2016

Fundamentalmente, referem-se a **investimentos** necessários à **adequação da capacidade** das infraestruturas do sistema portuário nacional, em especial no mercado dos **contentores**, e particularmente nos portos de **Leixões** (ampliação do Terminal de Contentores Sul e novo terminal de contentores a fundos de -14 m [ZH]), **Lisboa** (novo terminal de contentores) e **Sines** (expansão do terminal XXI), cuja responsabilidade está prevista ser essencialmente da responsabilidade dos operadores **privados**.

Igualmente, importa o melhoramento das **infraestruturas logísticas** dos portos, as quais, tal como no caso dos terminais portuários, exigem um investimento importante, essencialmente de **capital privado**, bem como a melhoria das **acessibilidades terrestres e marítimas** que, apesar de tradicionalmente serem da responsabilidade do **Estado**, poderão beneficiar com o apoio de fundos privados.

44. Alguns dos terminais portuários encontram-se a **operar já** no **limite** operacional da sua **capacidade**, como é o caso do **Terminal de Contentores Sul** do Porto de **Leixões** (taxa de ocupação de 113%), ou poderão atingir esse limite no **médio prazo**, designadamente no **Terminal XXI** no Porto de **Sines**[20].

45. Assim, e em complemento dos elementos anteriores desta Pronúncia, a AMT considera igualmente que:

45.1. Deverão ser desenvolvidas e mantidas medidas necessárias à consolidação de um **ambiente propício à atração dos investidores privados** para o desenvolvimento sustentado da atividade portuária.

45.2. O ***timing*** para implementação dessas medidas deve ter em consideração nomeadamente os **constrangimentos operacionais** das infraestruturas portuárias, com relevo para a componente dos **contentores**, onde a **pressão competitiva**, em especial num contexto **ibérico**, se apresenta com maior premência.

45.3. É, igualmente, fundamental, manter uma **estabilidade** da política setorial, através de **regras/normativos** e **procedimentos claros**, **transparentes** e de **longo termo**.

[20] De acordo com os elementos estatísticos e sobre as infraestruturas recolhidos pela AMT junto das Administrações Portuárias, já no corrente ano de 2016

46. Como fundamentos económicos específicos aos elementos aduzidos no número anterior, releva-se:

46.1. O **desenvolvimento** sustentável do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* em geral, e do sistema portuário em particular, estimulando a competitividade de toda a cadeia de valor e ajudando a promover a coesão social, económica e territorial, deverá ser **baseado** num **ambiente propicio à atração de investimento**, com base numa **procura afluente** e **condições de financiamento sustentáveis**.

46.2. A operação nos seus limites de capacidade operacional, afeta a **competitividade** dos terminais portuários, em especial induzindo **tempos de espera** mais elevados, o que, a persistir, **prejudica** a atratividade relativamente a novos clientes ou mesmo potencia o **desvio** dos tráfegos para outros portos.

46.3. A atratividade do setor para o investimento privado passa pela **estabilidade** das políticas setoriais, devidamente suportada em legislação adequada, bem como em **regras**, **claras**, **transparentes** e de **longo ciclo**, que potenciem as condições de segurança necessárias ao envolvimento dos privados, em condições de *playing field* **niveladas** com os restantes portos europeus, em especial os espanhóis.

II.6. Aspetos importantes a atender na transposição, para o direito interno, da Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão

47. Os vários elementos e fundamentos económicos apresentados nos capítulos anteriores desta Pronúncia, com especial destaque para os que concernem às assimetrias de *playing field* entre Portugal e Espanha e entre o modelo de operação portuária prevalecente no Reino Unido, Países Baixos e Alemanha em comparação com o modelo correspondente em Portugal, Espanha, França e Bélgica, obrigam a que se tenha um especial cuidado na transposição da Diretiva "Concessões" para o ordenamento jurídico nacional.

48. Assim, e num contexto de caminhar no sentido do nivelamento do *playing field* dos portos nacionais nos mercados relevantes da operação portuária, aos níveis ibérico e europeu, considera a AMT que é essencial que seja **garantido**, no âmbito do processo de **transposição** da Diretiva 2014/23/UE para o direito nacional:

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

48.1. A **não** fixação de um prazo máximo para a duração das concessões, a qual deverá ser limitada exclusivamente nos termos constantes do artigo 18.º da Diretiva, ou seja, em função das obras, equipamentos e serviços solicitados ao concessionário, que lhe permita a expectativa de recuperar os investimentos realizados, quer no início quer durante o período da concessão, requeridos para alcançar os objetivos contratuais, a par da remuneração do capital investido.

48.2. A previsão explícita de mecanismos de **modificação** de contratos de concessão durante o seu período de vigência, incluindo nomeadamente a eventual **prorrogação** das concessões, com base em regras claras, precisas e inequívocas, indicando o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas, desde que não alterem a natureza global da concessão, e sem prejuízo de outras situações de modificação de contratos previstas na Diretiva.

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

III. CONCLUSÕES

49. A consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial e fortemente globalizado, sem restrições nem distorções, balanceando os interesses económicos dos investidores, dos profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos, e dos contribuintes, é um fator determinante para o desenvolvimento da economia, prosperidade e competitividade das empresas, promoção do emprego, e para a mobilidade e o bem-estar dos cidadãos.

Efetivamente, para o desenvolvimento da cidadania europeia, é determinante um sistema de transportes transnacional e multimodal que favoreça uma mobilidade sustentável de elevada qualidade e que suporte a coesão territorial, social e económica.

50. Por sua vez, os portos são elementos determinantes dos corredores transeuropeus, na medida em que constituem os principais pontos de acesso da RTE-T e desempenham um papel chave de interconexão com a infraestrutura terrestre da cadeia logística de transporte ao nível europeu, garantindo a continuidade territorial da UE, e constituem verdadeiros nós logísticos, a partir dos quais se organizam os fluxos logísticos multimodais, desempenhando igualmente um papel relevante para a redução do congestionamento da rede e promoção da sua eficiência socioeconómica, ambiental e energética.

A par da sua localização e adequação da capacidade infraestrutural para operação dos navios e cargas mais exigentes no mercado que servem, é igualmente indispensável que os portos mantenham e promovam a melhoria contínua de procedimentos, abertos e transparentes, que permita uma prestação de serviços eficiente e de elevada qualidade aos navios e às cargas, bem como a criação de condições favoráveis ao investimento, reduzindo os custos de contexto, potenciando a contribuição da logística e internalizando um novo ambiente de regulação económica e de promoção e defesa da concorrência.

51. Neste contexto, é necessário promover e manter um quadro de nivelamento do *playing field* designadamente aos vários níveis da dimensão geográfica dos mercados portuários relevantes, ou seja, nacional, ibérico e da UE, corrigindo, em paralelo, situações de distorção da concorrência associadas ao atual quadro vigente, quer a nível nacional quer a nível da UE, apontando a presente Pronúncia diversas medidas que permitem a sua concretização e que poderão sintetizar-se em:

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

51.1. **Rever** o **Regime Jurídico da Operação Portuária (Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto)** e, em consequência, **do Decreto-Lei nº 324/94, de 30 de dezembro**, que aprova **as bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias**, no sentido de:

- **Alargar** os **requisitos** inerentes à operação portuária aos **terminais de uso privativo**, explicitar os **critérios** em que este último tipo de concessão pode ser atribuída e sujeitar, quer os terminais de serviço público, quer os terminais de uso privativo, às **mesmas exigências**, nomeadamente em matérias de reporte de informação e níveis mínimos de atividade;

- **Eliminar** a **limitação** de **30 anos** do prazo da **duração máxima** da **concessão** do Regime Jurídico da Operação Portuária, duração essa que deverá ser definida em função dos investimentos necessários aos objetivos contratuais da concessão, a par da remuneração do capital;

- Permitir a possibilidade de uma Administração Portuária, na sua estratégia para tornar o seu porto mais competitivo, **escolher** entre os **modelos** de **concessão** e de **licenciamento** na prestação ao público da atividade de movimentação de cargas, **otimizando** o investimento, qualidade e eficiência do serviço prestado, **mas** não suscetível de comprometer o paradigma de concorrência inclusiva, **acautelando** eventuais situações de **distorção** da **concorrência**;

- Em linha com o aspeto anterior, possibilitar a **conformação legal** do recurso, nos casos justificáveis, ao regime de **licenciamento** na prestação ao público da atividade de movimentação de carga nos portos, **obviando** à situação de **incumprimento atualmente verificada** na aplicação daquele regime.

51.2. Integrar no quadro da revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária uma **reavaliação** da opção atualmente existente que força o modelo contratual de concessão de **serviço público** para a operação portuária.

51.3. **Ponderar** a **revisão** da **Lei n.º 88-A/97, de 25 de junho**, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, na sua **redação atual dada pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho**, designadamente no que concerne à alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º, no sentido de **permitir** o **acesso** a empresas **privadas**

AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

e a outras entidades da mesma natureza, à atividade económica de **exploração** de **portos marítimos**, **sem** a **restringir** à figura de **concessão**.

51.4. Nesta linha, **aprofundar** juridicamente, no quadro do regime de dominialidade pública, as **possibilidades** de um **maior envolvimento** da iniciativa **privada** na **gestão portuária**, equacionando modelos contatuais mais flexíveis e atrativos na perspetiva do investidor privado, em segmentos de mercado cuja dimensão o permita, no sentido de promover uma concorrência inclusiva, acautelando situações de distorção da concorrência entre os vários operadores e infraestruturas existentes e novas.

51.5. Ser **acautelada** no processo de **transposição** da **Diretiva 2014/23/UE** para o direito nacional, e em alinhamento com as alterações legislativas propostas para o Regime Jurídico da Operação Portuária:

- A **não fixação** de um **prazo máximo** para a **duração das concessões**, a qual deverá ser limitada exclusivamente nos termos constantes do artigo 18.º da Diretiva, ou seja, em função dos investimentos realizados;

- A previsão explícita de **mecanismos** de **modificação** de **contratos** de **concessão** durante o seu período de vigência, incluindo nomeadamente a eventual **prorrogação** do seu **prazo**.

51.6. Conjugação das medidas referidas com a estabilidade de uma política setorial, suportada em regras e procedimentos claros, transparentes e de longo termo, proporcionando um ambiente **propício à atração dos investidores privados** para o desenvolvimento sustentado da atividade portuária.

Lisboa, em 23 de maio de 2016

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho