

PARECER N.º 46/AMT/2023

I - INTRODUÇÃO

1. Através do ofício ref^a Of_430/2023 a Administração dos Portos do Douro, Leixões em Viana do Castelo S.A.(APDL) em 16.06.2023, enviou à AMT uma memória justificativa da introdução de uma tarifa de utilização de infraestrutura e de uma tarifa de estacionamento de material circulante, em substituição das anteriormente praticadas pela Infraestruturas de Portugal (IP, S.A.), quando esta empresa era gestora de infraestrutura ferroviária e operadora da instalação de serviço designada por Terminal Ferroviário de Mercadorias de Leixões (TFML).
2. Após os esclarecimentos prestados pela IP, S.A. sobre as tarifas que aplicava no acesso e estacionamento de comboios no TFML, e que foram oportunamente transmitidos à APDL, a AMT considera que devem ser estabelecidos procedimentos a ser respeitados pela APDL no que respeita à definição das tarifas e à sua publicitação de acordo com os requisitos aplicáveis definidos na legislação nacional e da União Europeia, pelo que se elaborou o presente Parecer.

II – PARECER

II.1 – ENQUADRAMENTO LEGAL

3. Este parecer insere-se nos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, e nas competências que lhe são fixadas pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro (DL 217/2015), no âmbito das regras aplicáveis ao acesso e à operação das instalações de serviço.
4. Do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão de 22 de novembro de 2017, decorre a necessidade de garantir a transparência nas condições de acesso às instalações de serviço e aos serviços associados ao transporte ferroviário, assim como de informações sobre as tarifas, sendo indispensável para permitir a todos os candidatos aceder às instalações de serviço e aos serviços prestados nessas instalações, sem qualquer discriminação.
5. O DL 217/2015 alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, que transpõe as Diretiva 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de

2012 e a Diretiva (UE) 2016/2370, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativas ao espaço ferroviário único europeu, estabelece diversas condições para a gestão das instalações de serviço.

6. O artigo 13.º do DL 217/2015 estabelece, na generalidade, que naquelas condições estão incluídas as obrigações de acesso livre e não discriminatório e que para garantir a plena transparência e a não discriminação do acesso, os operadores dessas instalações devem estar organizados de modo a ser independentes de uma empresa ferroviária, devendo ter contas separadas, nomeadamente balanços e demonstrações de resultados separados.
7. O artigo 27.º do DL 217/2015 estabelece que os Diretórios de Rede devem enunciar as características da infraestrutura à disposição das empresas ferroviárias e conter informações que precisem as condições de acesso à infraestrutura ferroviária e às instalações de serviço, devendo incluir as condições de acesso às instalações de serviço ligadas à rede do gestor de infraestrutura e as condições de prestação de serviços nessas instalações, ou indicar um sítio na Internet em que essas informações sejam disponibilizadas gratuitamente, em formato eletrónico.
8. Por sua vez o artigo 31.º do DL 217/2015 estabelece os princípios de tarifação aplicáveis.
9. Nos termos do artigo 29.º do DL 217/2015, o gestor de infraestrutura deve definir um quadro para a tarifação que respeite a independência de gestão, deve fixar regras de tarifação específicas e assegurar que os Diretórios de Rede contêm o quadro e as regras de tarifação ou indiquem um sítio na Internet onde o quadro e as regras de tarifação se encontrem publicados.
10. Nos termos do artigo 56.º do DL 217/2015 os candidatos a aceder a infraestruturas de serviços podem dirigir-se à AMT caso considerem ter sido tratados de forma injusta ou discriminatória ou de outra forma lesados, nomeadamente para recorrer de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pelas empresas ferroviárias ou pelos operadores das instalações de serviço, no que se refere, entre outros:
 - Ao Diretório de Rede nas suas versões provisória e final;
 - Aos critérios estabelecidos nos diretórios de rede;
 - Ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados;
 - Ao regime de tarifação;
 - Ao nível ou à estrutura das tarifas pela utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar;

- Às disposições em matéria de acesso;
 - Ao acesso aos serviços e à sua tarifação.
11. AMT é competente para efetuar ou mandar efetuar auditorias ao gestor de infraestrutura, aos operadores das instalações de serviço e às empresas ferroviárias, a fim de averiguar o cumprimento das obrigações de separação das contas e das disposições sobre a transferência financeira.
12. Nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT:
- Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os estatutos e demais legislação aplicável;
 - Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifário;
 - Monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados do setor marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;
 - Definir as regras e os critérios de tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária e homologar as tarifas propostas pelas respetivas entidades gestoras.
13. Importa, por isso, definir um modelo comum de transmissão de informação relativa a todas as instalações de serviços bem como a definição de regras comuns de âmbito tarifário para este tipo de instalações.

II.2 ANÁLISE

14. É objetivo da AMT criar um ambiente regulatório mais favorável, eficiente e facilitador do desenvolvimento integrado do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, bem como do investimento estruturante no tecido produtivo, de forma a promover o crescimento económico e o emprego, bem como o desenvolvimento de uma mobilidade sustentável como expressão de cidadania.

15. A AMT defende que a definição de procedimentos claros, objetivos e sistematizados para o envio de informação por parte das entidades reguladas é essencial para o exercício das respetivas obrigações legais e estatutárias, tendo sempre presente o objetivo de melhor servir o interesse público, sem descuidar os interesses de todos os intervenientes.
16. Por outro lado, existe a necessidade de "*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados*" e "*a concorrência (...) entre os agentes mercantis*", em linha com o previsto na alínea f) do artigo 81.º e alínea a) do artigo 99.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, bem como a defesa, pela aplicação do princípio da equivalência, da relação custo-benefício entre as taxas e as prestações dos serviços, que estas visam compensar.
17. Na sequência do Decreto-lei n.º 55/2022 de 17 de agosto, foram atribuídas à APDL competências de gestora de infraestruturas ferroviárias, que incluem, entre outras, o TFML, nos termos das disposições legais e regulamentares aplicáveis
18. A proximidade geográfica do TFML e os Terminais Ferro-Marítimos do Porto de Leixões apelou à concertação de sinergias para uma funcionalidade mais eficiente e para a otimização da atividade económica associada ao movimento ferroviário neste Porto.
19. O TFML constitui uma instalação de serviço, na aceção do definido na alínea c) do n.º 2 do Anexo II do Decreto-Lei 217/2017, de 7 de outubro, que foi historicamente operada pela IP, S.A., mas que a partir de 1 de fevereiro de 2023 passou a ser operada pela APDL, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 55/2022, de 17 de agosto.
20. No cumprimento das suas obrigações legais enquanto gestora da infraestrutura e de operadora de instalação de serviço, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 217/2015 e no Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão de 22 de novembro, a APDL deve publicar os tarifários aplicados, de acordo com as disposições legais adiante indicadas

Diretório de Rede

21. Deve constar um capítulo sobre os princípios de tarifação e o tarifário, que deve incluir todos os elementos relevantes do regime de tarifação, assim como informação, suficientemente pormenorizada sobre as taxas aplicáveis e o acesso aos serviços previstos no anexo II assegurados por um único prestador.
22. Este capítulo deve apresentar pormenorizadamente a metodologia, as regras e, sendo o caso, as escalas utilizadas para aplicação dos artigos 31.º a 36.º, no que respeita aos custos e às taxas, e deve conter informações sobre as alterações ao montante das taxas já decididas ou previstas para os próximos cinco anos, se estiverem disponíveis.

Documento de Informação da Instalação de Serviço (DIIS)

23. Devem constar informações sobre as tarifas de acesso às instalações de serviço e às taxas pela utilização de cada serviço associado ao transporte ferroviário nessas instalações.
24. Tendo em conta a singularidade desta situação, em que existe convergência e simultaneidade das funções de gestão de infraestrutura ferroviária e operação de uma instalação de serviço ferroviária e em que a infraestrutura ferroviária é constituída por um terminal ferroviário de mercadorias, considera-se que a metodologia mais adequada para a apresentação e justificação das tarifas que o TFML se propõe cobrar aos operadores de transporte ferroviário será a seguinte:

Diretório de Rede da APDL

- Apresentação da tarifa devida pelo acesso às vias-férreas¹ no TFML, com, ou, sem aplicação de um lucro razoável, nos termos da lei, podendo eventualmente ser expressa em €/comboio que entre ou saia do terminal, ou outra métrica adequada a definir pela APDL;
- Apresentação da taxa devida pela prestação do serviço adicional de estacionamento²;
- Complementarmente, o Diretório da Rede da APDL, deve incluir, ou fazer referência, através de um “link”, ao DIIS do TFML.

Documento de Informação da Instalação de Serviço (DIIS)

- Apresentação das tarifas de acesso às vias e de estacionamento constantes do Diretório de Rede;
- Apresentação de outras tarifas associadas aos serviços prestados no TFML, designadamente, entrada, movimentação, parqueamento de UTI’s e serviços complementares;
- Para ambos os tarifários inscritos no Diretório da Rede e no DIIS, devem ser apresentados à AMT os respetivos relatórios de fundamentação das tarifas.

Cálculo das tarifas

Tarifa de acesso às vias nas instalações de serviço

¹ Cf. o estabelecido no n.º 11 do artigo 31.º do Decreto-lei n.º 217/2015

² Cf. o estabelecido na alínea m) do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177

25. A APDL calculou a capacidade máxima do TFML em termos de movimentação de comboios no terminal, que estimou em 1825 comboios/ano e em custos associados à operação do terminal, que estimou em [confidencial] €/ano.
26. Em função destes parâmetros a APDL pode definir uma tarifa pelo acesso às vias-férreas que tenha em consideração a operação eficiente do terminal, um eventual lucro razoável e descontos para incentivar sua utilização

Tarifa de estacionamento de material circulante

27. Para a tarifa de estacionamento a APDL referiu que iria aplicar a mesma tarifa anteriormente aplicada pela IP, S.A, ou seja:
 - Tarifa de estacionamento (€) = [confidencial] €/min × n.º de minutos efetivos de ocupação de uma linha por material circulante estacionado, por Empresa Ferroviária.
28. A fundamentação da tarifa baseou-se nos custos de conservação e manutenção das infraestruturas utilizadas, ou seja, das linhas não afetas à circulação, que, todavia, não foram apresentados.

Tarifas equivalentes do transporte rodoviário

29. Constatou-se que a APDL não cobra tarifas equivalentes ao transporte rodoviário pelo acesso e estacionamento dos veículos rodoviários no TFML, o que é suscetível de induzir uma distorção no mercado do transporte de mercadorias e desincentivo à utilização do transporte ferroviário, à *contrario* das políticas públicas, nacionais e da União Europeia, de promoção e incentivo à transferência modal para este meio de transporte mais sustentável.
30. Considera-se, no entanto, que a eventual não cobrança das tarifas de acesso e de estacionamento enquanto não existir reciprocidade para o transporte rodoviário, constituíra um benefício (novo) para as empresas de transporte ferroviário, já que anteriormente pagavam estas tarifas à IP, S.A. quando esta geria o TFML.
31. Este benefício para os operadores traduzir-se-ia num custo para o investidor (APDL) e indiretamente para o contribuinte (acionista da APDL), já que teria de suportar custos da operação do TFML sem contrapartida pela prestação do serviço.
32. Advoga-se por isso, que seja estabelecida reciprocidade, e que o transporte rodoviário pague também taxas equivalentes, no contexto do princípio do utilizador-pagador e no estabelecimento de condições equitativas e não discriminatórias entre modos de transporte.

Outros terminais de mercadorias da APDL

33. Para além do TFML a APDL opera também, separadamente, o terminal ferro-marítimo do Porto de Leixões e o Terminal Ferroviário de Mercadorias da Guarda, para os quais não foram elaborados os DIIS, não se prevendo, de momento, a sua inclusão no Diretório de Rede de 2024.
34. Assim, e tendo em conta que a APDL é responsável pela operação de três terminais de mercadorias autónomos: TFML; Terminal Ferro-Marítimo do Porto de Leixões e Terminal Ferroviário de Mercadorias da Guarda, considera-se que a APDL deve elaborar os respetivos DIIS, à semelhança do já realizado para o TFML e integrar todos estes terminais no contexto do Diretório da Rede da APDL

III – CONCLUSÃO

35. Em conclusão considera-se que, face ao exposto, deverá a APDL implementar os seguintes procedimentos:

Diretórios de Rede de 2024 e 2025

- Ambos os Diretórios de 2024 e 2025 devem ser elaborados, publicados e apresentados para validação da AMT até ao fim do prazo legal estabelecido no Decreto-Lei n.º 217/2015, ou seja, até à meia-noite do segundo sábado de dezembro de 2023;
- Apresentação da tarifa devida pelo acesso às vias-férreas³ no TFML, com, ou, sem aplicação de um lucro razoável, podendo eventualmente ser expressa em €/comboio ou outra métrica adequada definida pela APDL, devendo esta tarifa ser homologada pela AMT;
- Apresentação da taxa devida pela prestação do serviço adicional de estacionamento⁴;
- Complementarmente o Diretório da Rede da APDL, deve incluir, ou fazer referência, ao Documento de informação da Instalação de Serviço – TFML

Documento de Informação da Instalação de Serviço (DIIS) TFML para 2024

³ Cf. o estabelecido no n.º 11 do artigo 31.º do Decreto-lei n.º 217/2015

⁴ Cf. o estabelecido na alínea m) do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177

- Apresentação das tarifas de acesso e estacionamento constantes do Diretório de Rede;
- Apresentação de outras tarifas associadas aos serviços prestados no TFML, como entrada, movimentação e estacionamento de UTI's e serviços complementares.

36. Deverá ainda.

- Para ambos os tarifários inscritos no Diretório da Rede e no DIIS, devem ser apresentados os respetivos relatórios de fundamentação das tarifas;
- Reformulação do cálculo da tarifa de acesso tendo em atenção os custos relacionados com a instalação, a sua capacidade e a operação eficiente do terminal de mercadorias;
- Justificar adequadamente a tarifa de estacionamento, designadamente apresentando os custos relacionados com essa atividade;
- No prazo de seis meses definir e implementar tarifas de acesso e estacionamento, para o transporte rodoviário de mercadorias que opere no TFML;
- Elaborar os DIIS do Terminal Ferro Marítimo de Leixões e do Terminal Ferroviário da Guarda até ao final do corrente ano de 2023, à semelhança do já elaborado para o TFML;
- Produzir até ao final do 1º semestre de 2024, uma adenda ao Diretório da Rede de 2025, que integre nesse Diretório todas as infraestruturas/ instalações de serviço operadas pela APDL, bem como a referência aos respetivos DIIS.

Lisboa, 13 de julho de 2023

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino