

PARECER N.º 53/AMT/2023

I – ENQUADRAMENTO

1. Em abril de 2022 a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) respondeu à 1.^a Consulta¹ da Comissão Europeia sobre “Tráfego ferroviário transfronteiriço — melhor gestão e coordenação”.
2. Entendia a Comissão que o transporte ferroviário transfronteiriço, em especial o transporte de mercadorias, tem dificuldade em atrair clientes, melhorar a competitividade e aumentar os volumes de tráfego e que os problemas que estão na base de tal dificuldade são:
 - Gestão ineficaz da capacidade da rede existente;
 - Deficiências na coordenação transfronteiriça;
 - Utilização insuficiente de ferramentas digitais;
 - Cooperação insuficiente entre as partes interessadas operacionais envolvidas no transporte ferroviário de mercadorias;
 - Transparência insuficiente sobre o desempenho dos serviços de gestão da infraestrutura e dos serviços de transporte de mercadorias;
 - Níveis insuficientes de concorrência;
 - Internalização insuficiente dos custos externos de todos os modos de transporte;
 - Infraestruturas ferroviárias insuficientes ou em mau estado de conservação;
 - Falta de interoperabilidade técnica e operacional dos sistemas ferroviários nacionais.
3. Considerava a Comissão que a falta de coordenação tem criado obstáculos à livre circulação de mercadorias e aos serviços de transporte, que só podem ser ultrapassados com base em princípios e regras uniformes ao abrigo do direito da União Europeia.
4. Foram identificadas, preliminarmente, três opções para resolver os problemas identificados:
 - Opção 1: aperfeiçoamento do quadro jurídico em vigor para o tráfego ferroviário de mercadorias e de passageiros;
 - Opção 2: modernização e harmonização abrangentes das regras, processos e instrumentos para o tráfego de mercadorias e de passageiros;

¹https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13134-International-freight-and-passenger-transport-increasing-the-share-of-rail-traffic_en

- Opção 3: reforçar a centralização da tomada de decisões e das funções operacionais a nível europeu, complementando a opção 2, com uma governação e um organismo operacional a nível da rede, centralizando determinadas funções operacionais e de tomada de decisões.
5. Quanto à Opção 1, seriam mantidos os instrumentos legislativos em vigor, no que se refere a governação baseada nos corredores e os balcões únicos, mas mais claros e desenvolvidos, designadamente no que se refere à utilização de balcão único para o tráfego transfronteiriço de mercadorias, para promover a interoperabilidade e segurança ferroviárias e a integração do transporte ferroviário na logística multimodal.
 6. No que se refere à Opção 2, pretendia-se uma modificação mais profunda, introduzindo um planeamento prospetivo e plurianual da utilização da capacidade para diferentes segmentos de tráfego, processos de atribuição mais flexíveis, regimes de incentivos adicionais relacionados com o desempenho, uma maior utilização de ferramentas digitais, e num contexto de coordenação transfronteiriça, com os poderes de decisão e as funções operacionais a permanecerem predominantemente a nível nacional.
 7. Quanto à Opção 3, pretendia-se criar entidades específicas a nível europeu, com poderes de tomada de decisões em matéria de gestão de capacidades, funções operacionais na gestão do tráfego ou na regulamentação do mercado económico e supervisão regulamentar ou um alargamento significativo das competências de execução da Comissão Europeia.
 8. A AMT concordou, junto da Comissão:
 - Com a necessidade de impulsionar o transporte ferroviário de mercadorias, com a criação de mais emprego nas empresas ferroviárias de transporte de mercadorias e nos operadores de terminais, com a intensificação do transporte de mercadorias na União e com a criação de capacidade adicional para novos serviços transfronteiriços de passageiros;
 - É necessário aumentar a utilização do transporte ferroviário, para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, a poluição atmosférica local e o congestionamento rodoviário.
 9. Contudo, considerou que o essencial das questões identificadas se encontraria na capacidade efetiva das infraestruturas e não tanto em mecanismos legais relacionados com a sua gestão. E que a resolução de problemas de capacidade da infraestrutura dependeria mais do adequado financiamento público, nacional e europeu, disponível para a sua melhoria, bem como da atratividade dos serviços em si, sobretudo em países periféricos como Portugal.

10. O Estado-Português procedeu à transposição e implementação de todo o Direito da União Europeia relativo à criação de um espaço ferroviário único europeu, pelo que a menor ou maior atratividade de serviços ferroviário transfronteiriços de passageiros e mercadorias em Portugal não estará relacionada com o seu enquadramento legal.
11. Ao contrário dos países do centro da Europa, Portugal não serve, na sua maioria, de passagem a serviços ferroviários para outros países, com exceção de fluxos de mercadorias originários/com destino a portos nacionais. E mesmo nestes casos, a maior parte desses movimentos estão relacionados com os *hinterland* desses mesmos portos. Ou seja, a atratividade dos serviços ferroviários nacionais estará mais diretamente ligada à dimensão do mercado nacional, muito inferior a outros Estados-membros.
12. Acresce que tal atratividade depende, em grande parte das condições da infraestrutura existente, cuja resolução depende de montantes avultados de investimento, nacional e europeu, que não são cobertos por todos os programas e orçamentos existentes, no curto, médio e longo prazo.
13. Não obstante se encontrarem diversos investimentos avultados em curso, designadamente, a ligação ferroviária entre o Porto de Sines e fronteira com Espanha, e se encontrarem previstos outros investimentos nas ligações entre Lisboa, Porto e Vigo, em Espanha, a sua total implementação apenas ocorrerá a médio prazo, estando sujeitas aos constrangimentos normais de procedimentos de contratação pública e de execução da obra em si.
14. É certo que muitos dos problemas de integração europeia têm sido resolvidos com intervenções legislativas de nível europeu, criando um quadro único e claro para os diversos Estados-Membros.
15. Foi concluído pela AMT e transmitido à Comissão Europeia² que não existia comprovação suficiente da necessidade da passagem do exercício de competências nacionais para um nível supranacional, acrescentando o facto de as realidades nacionais serem substancialmente diferentes, entre países periféricos – como Portugal – e países do centro da Europa.
16. Em dezembro de 2022, a Comissão Europeia lançou uma 2.^a consulta pública, na forma de questionário, sobre o setor ferroviário, que se destinou a recolher informação de suporte à elaboração de uma futura proposta de regulamento com o objetivo de melhorar a gestão e coordenação do tráfego ferroviário transfronteiriço na Europa, a fim de aumentar a sua capacidade e contribuir para o alcance dos objetivos da estratégia de mobilidade sustentável e inteligente.

² Ofício 2627-CA/2021, de 01-04-2022

17. Questionou em particular a eficácia da infraestrutura existente, a necessidade de melhorar o acesso às infraestruturas ferroviárias, e a competitividade do transporte internacional ferroviário, sobretudo o transporte de mercadorias, avaliando, inclusive, a necessidade de instituir uma entidade única a nível da União Europeia, competente para todas as questões relacionadas com o transporte transfronteiriço e para apoiar a coordenação.
18. Na resposta ao questionário, a AMT concordou com a necessidade de maior articulação entre os intervenientes (gestores, operadores e entre entidades reguladoras) e a harmonização de procedimentos e do quadro legal, atento o uso de inovações tecnológicas, mas não concordou com a transferência de competências para uma entidade de nível supranacional.

II – PROPOSTA DE REGULAMENTO

19. Em 11 de julho foi publicada a proposta de Regulamento³ do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária no âmbito do espaço ferroviário único europeu.
20. Trata-se de um regulamento verdadeiramente transformador pois é um passo decisivo em direção à “europeização” da gestão da infraestrutura ferroviária.
21. Ao contrário do que se antecipava antes, não se procede à transferência de competências nacionais para uma entidade existente, como a Agência Ferroviária Europeia, mas atribuem-se relevantes competências operacionais, regulamentadoras e reguladoras (conforme o caso), a entidades que resultam da união/articulação de gestores de infraestruturas e reguladores:
 - ENIM - European Network of Infrastructure Managers (Rede Europeia de Gestores da Infraestrutura ferroviária);
 - ENRRB - European Network of Rail Regulatory Bodies (Rede Europeia de Reguladores ferroviários⁴)
22. Resulta da proposta de Regulamento que muitas das competências dos gestores e dos reguladores passam a ser exercidas no âmbito daqueles “organismos” e não diretamente na relação entre regulador e gestor, no respetivo território do Estado-membro.
23. Referem os considerandoS do regulamento que:
 - *(21) A fim de assegurar um quadro da UE eficaz para a coordenação dos gestores de infraestrutura ferroviária, a Rede Europeia de Gestores de Infraestrutura deve tornar-se mais operacional e incluir mecanismos de tomada de decisão que permitam coordenar*

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0443>

⁴ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies_en

eficazmente o planeamento estratégico da capacidade da infraestrutura ferroviária na União Europeia.

- *(22) As entidades reguladoras ferroviárias devem cooperar a nível da União para assegurar a aplicação coerente do quadro regulamentar e o tratamento coerente dos requerentes em todo o espaço ferroviário europeu único, através da Rede Europeia de Entidades Reguladoras Ferroviárias. Com vista ao desenvolvimento de práticas comuns para a tomada de decisões, desempenhar funções de coordenação e adotar recomendações e pareceres não vinculativos, que não deverão afetar as competências das entidades reguladoras ferroviárias nem as dos gestores da infraestrutura.*

24. O ENIM passa a, entre outras matérias:

- Desenvolver e adotar o “Quadro europeu para a gestão da capacidade”, diverso do Diretório da Rede;
- Preparar e adotar procedimentos e metodologias relativos a resolução de conflitos na utilização da capacidade com base em critérios objetivos e não incluídos no referido quadro europeu;
- Desenvolver diretrizes que estabeleçam princípios, procedimentos e metodologias para planeamento estratégico de capacidade (que impactam no diretório de rede também);
- Receber reclamações e emitir recomendações sobre planeamento estratégico;
- Monitorizar os mercados de transporte para informar a estratégia geral de gestão de capacidade e investimentos;
- Monitorizar e comparar o desempenho dos serviços de infraestrutura ferroviária;
- Definir regras de diferenciação face a tipos de serviços ou linhas ferroviárias;
- Realizar um estudo do mercado europeu de transportes que abranja o transporte de passageiros e mercadorias em contexto multimodal o mais tardar até 31 de dezembro de 2028;
- Fornecer informações à Comissão sobre especificações de interoperabilidade;
- Assegurar que o gestor da infraestrutura torne público o resultado da análise de capacidade;
- Informar o ENRRB sobre documentos estratégicos;
- Estabelecer, para direitos de capacidade multi-rede, uma interface única ou um sistema comum para gerir a atribuição de capacidade num único local e funcionamento;

- Fornecer orientações sobre os requisitos funcionais e técnicos para o intercâmbio de informações entre os operadores de instalações de serviço e os gestores de infraestrutura;
- Definir condições harmonizadas que dão lugar a compensações quando o gestor da infraestrutura ou um candidato não cumpram os seus compromissos com relação a um direito de capacidade alocada, após consulta do ENRRB;
- Desenvolver e adotar um quadro europeu para a coordenação do tráfego transfronteiriço, perturbações do tráfego e gestão de crises;
- Definir um método harmonizado para estimar a duração provável e o impacto das interrupções de rede;
- Cooperar com os coordenadores europeus em avaliações de desempenho de acordo com os requisitos operacionais para os corredores europeus de transporte;
- Estabelecer e implementar, até 12 meses após a entrada em vigor do Regulamento, um quadro europeu para a avaliação do desempenho;
- Preparar e publicar até 24 meses após a entrada em vigor do Regulamento, um relatório europeu de avaliação do desempenho;
- Preparar, adotar e implementar diretrizes para garantir a consulta regular das partes interessadas;
- Preparar e adotar uma estrutura comum para os Diretórios de Rede.

25. Mais se estabelece que:

- Após consulta e aprovação da Comissão, a ENIM adota e publica o seu regulamento interno;
- Delibera por maioria simples, salvo disposição em contrário do regulamento interno, e todos os membros de um Estado-Membro dispõem conjuntamente de um voto;
- A Comissão será membro sem direito de voto da ENIM e apoiará o trabalho da ENIM e facilitará a coordenação;
- Pode convidar a Comissão, incluindo os coordenadores europeus e, se for caso disso, representantes dos Estados-Membros, para as suas reuniões com vista a discutir questões relacionadas com o desenvolvimento da infraestrutura ferroviária e assegurar a cooperação.

26. Os gestores da infraestrutura designam um “Network Coordinator” que executará as suas tarefas de forma imparcial e eficaz em termos de custos e atuará em nome da ENIM, e mediante aprovação da Comissão.
27. Quanto ao ENRRB é estabelecido que:
- Os reguladores cooperam no âmbito do ENRRB, por meio de consultas e investigações conjuntas, adotando pareceres ou recomendações ou através outras atividades relevantes;
 - O ENRRB e a Comissão são informados de queixas recebidas pelos reguladores sobre a implementação deste regulamento;
 - Compete-lhe coordenar todas as atividades de cooperação dos órgãos reguladores ferroviários e promover o alinhamento das decisões dos órgãos reguladores em relação aos serviços ferroviários internacionais;
 - Compete-lhe ainda emitir pareceres ou recomendações sobre decisões pendentes ou adotadas sobre reclamações apresentadas às entidades reguladoras ferroviárias;
 - Os reguladores devem justificar perante o ENRRB a tomada de decisões que diverjam de recomendações daquele fórum e devem prestar informação solicitada pelo mesmo e todos devem contribuir para o seu funcionamento (“provide the necessary resources for the functioning of the ENRRB”).
28. Quanto ao seu funcionamento:
- O Conselho de Entidades Reguladoras será composto por um membro votante de cada Estado Membro e um membro designado pela Comissão;
 - Os membros com direito a voto devem ser os representantes máximos dos reguladores;
 - O Conselho de Reguladores adota o seu regulamento interno, após aprovação da Comissão. A Comissão presidirá às reuniões do Conselho;
 - Podem existir grupos de trabalho, incluindo membros dos reguladores, da Comissão e das partes.
29. Esta proposta de regulamento suscita diversas questões:
- O ENIM já existe na Diretiva 2012/34/EU (artigo 7.º-F), com competências, designadamente, para desenvolver a infraestrutura ferroviária da UE, apoiar a execução atempada e eficiente do espaço ferroviário europeu único, proceder ao intercâmbio das melhores práticas, acompanhar e avaliar o desempenho e resolver os estrangulamentos transfronteiriços;

- O “novo” ENIM não parece ter apenas competências operacionais, mas incluir competências estratégicas e de coordenação internacional;
 - Conquanto não se estabelecem obrigações para o ENIM, estabelecem-se para cada um dos gestores de infraestrutura – como efetuar planeamento estratégico do desenvolvimento da capacidade ferroviária, com 5 anos de antecedência - parecendo decorrer uma ligação direta entre aqueles e a Comissão e o ENNRB.
30. Ora, ao prever-se a tomada de decisões por maioria, que impactem diretamente na gestão da infraestrutura de um Estado-Membro, configura numa intervenção direta na sua autonomia, o que consubstancia uma alteração verdadeiramente estrutural no modelo vigente.
31. Assim, considera-se deverá ficar claro no Regulamento – a ser aprovado - que as competências atribuídas ao ENIM são operacionais e que a definição estratégica compete às entidades e autoridades nacionais, com o enquadramento do quadro legislativo europeu.
32. Por outro lado, existem poucas referências ou referências claras e inequívocas à articulação direta ou jurisdição entre cada gestor e o respetivo regulador. Nem sempre é expressa a necessidade de aprovação ou consulta do regulador. Existe uma referência genérica a *“a entidade reguladora fiscalizará as atividades dos gestores de infraestrutura e verificará o cumprimento do presente regulamento por sua iniciativa”*.
33. Acresce que o Regulamento estabelece que a Comissão pode criar ou designar um órgão imparcial e competente designado “Performance Review Body”, que assessorará a Comissão e os Coordenadores Europeus em matérias relacionadas com a prestação de serviços de infraestruturas ferroviárias e serviços de transporte ferroviário, a pedido daqueles. Aquele órgão pode emitir recomendações ao ENIM, ao ENNRB, aos gestores de infraestruturas, aos candidatos, às entidades reguladoras, às autoridades dos Estados-Membros e a outras partes interessadas.
34. A Diretiva 2012/34/UE já prevê no artigo 57.º que as entidades reguladoras devem participar e trabalhar em conjunto numa rede que se reúna periodicamente, sob coordenação da Comissão. Prevê também que as entidades reguladoras devem colaborar estreitamente entre si, nomeadamente através de protocolos de cooperação, para efeitos de assistência mútua nas suas funções de acompanhamento do mercado, de tratamento de queixas e de realização de inquéritos e ainda definir os princípios e as práticas comuns de tomada das decisões para as quais são competentes ao abrigo da Diretiva.

35. Com este Regulamento dota-se o ENRRB de competências próprias, suportado por todos os reguladores e com ascendente sobre os mesmos, sendo ao mesmo tempo uma estrutura “europeizada” de um regulador⁵.
36. Embora parte das competências atribuídas ao ENRRB sejam consultivas e de coordenação das atividades de cooperação (emissão de pareceres e recomendações, adoção de princípios e regras comuns), outras assumem um caráter mais interventivo (note-se, sob presidência da Comissão e sujeito à votação por maioria simples), designadamente de promoção do alinhamento das decisões dos reguladores nacionais, que devem justificar perante este órgão a tomada de decisões “não alinhadas” com as suas recomendações.
37. Assim, considera-se deverá ficar claro no Regulamento – a ser aprovado – que não deverá ser alterada ou diminuída a relação direta entre cada gestor da infraestrutura e as respetivas entidades competentes em cada Estado-Membro.
38. Por outro lado, sendo desejável uma articulação e cooperação entre as entidades reguladoras nacionais, tal já sucede no âmbito do IRG-Rail⁶, pelo que se considera que as competências atribuídas ao ENRRB não deverão ir além de competências meramente consultivas e de coordenação da cooperação estabelecida entre as autoridades nacionais.
39. Considera-se também que toda a arquitetura do regulamento deverá ser alterada pois a sua articulação com as diretivas sobre o espaço único ferroviário (que não são alteradas nos essenciais) e os diplomas nacionais de transposição dessas diretivas será um exercício muito complexo e potenciar de diversas interpretações, o que acabará por criar mais problemas do que os resolver, sobretudo quanto ao tráfego transfronteiriço.
40. A extensão e complexidade da regulamentação permite concluir que estão afetadas as habituais competências das entidades competentes nacionais na definição de estratégias nacionais.

III - CONCLUSÕES

41. Em 11 de julho é publicada a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária no âmbito do espaço único europeu.

⁵ Veja-se artigo 67.º parágrafo 3 da proposta de Regulamento: “*Membros of the Board and their alternates shall act independently and objectively in the interests of the Union, regardless of any particular national or personal interests. They shall neither seek nor take instructions from any government, institution, person or body.*”

⁶ O IRG-Rail é o “Grupo de Reguladores Independentes – Ferroviário” criado em 9 de junho de 2011 por 15 reguladores através de um “Memorando de Entendimento” para facilitar a cooperação nos interesses comuns para a promoção do mercado ferroviário interno. Atualmente é constituído por Organismos Reguladores ferroviários independentes de 31 países europeus, incluindo Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Macedónia do Norte, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Kosovo, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Sérvia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido.

42. A AMT considera necessário impulsionar o transporte ferroviário, através da captação de passageiros e mercadorias, por via do aumento da sua capacidade e eficiência da sua gestão, tendo em vista também reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, a poluição atmosférica local e o congestionamento rodoviário.
43. Contudo, considera-se que a proposta referida impacta negativamente, sem justificação comprovada, nas competências da gestão da infraestrutura ferroviária, do regulador nacional bem como a autonomia do Estado Português na definição de estratégias e políticas públicas nacionais.
44. São criados organismos de “articulação” entre gestores de infraestrutura com competências vastas e com decisões por maioria.
45. Face ao proposto, recomenda-se ao Governo, que em sede de discussão e aprovação do Regulamento nas instâncias europeias, seja ponderado:
 - Repensar toda a arquitetura do regulamento pois a sua articulação com as diretivas sobre o espaço único ferroviário (que não são alteradas nos essenciais) e os diplomas nacionais de transposição dessas diretivas será um exercício muito complexo e potenciará diversas interpretações, o que acabará por criar mais problemas do que os resolver, sobretudo quanto ao tráfego transfronteiriço e na articulação de entidades nacionais entre si;
 - Clarificar no Regulamento – a ser aprovado - que as competências atribuídas ao ENIM - Rede Europeia de Gestores da Infraestrutura ferroviária são meramente operacionais e que a definição estratégica de políticas públicas nacionais compete às entidades e autoridades nacionais, sem prejuízo do enquadramento do quadro legislativo europeu.
46. Esta posição da AMT também será transmitida no âmbito do IRG-Rail.

Lisboa, 26 de julho de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino