

PARECER N.º 70/AMT/2026

I. Objeto

1. O presente parecer tem por objeto apreciar se, à luz do quadro jurídico europeu e nacional aplicável ao setor ferroviário, das posições anteriormente assumidas pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), das recomendações formuladas pela Autoridade da Concorrência (AdC) e da orientação regulatória europeia mais recente, existe fundamento bastante para que a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), enquanto gestor da infraestrutura ferroviária nacional, recuse iniciar ou celebrar com a B-Rail Mobilidade Ferroviária, Lda (B-Rail), um acordo-quadro relativo à futura utilização de capacidade da rede ferroviária de alta velocidade.
2. A questão reveste particular relevância porque se situa na interseção entre três vetores fundamentais da política ferroviária europeia contemporânea: a abertura dos mercados nacionais à concorrência, a promoção do investimento privado em serviços ferroviários de passageiros e a gestão eficiente da capacidade de infraestruturas ferroviárias cada vez mais congestionadas e exigentes do ponto de vista técnico.
3. A análise não pode, por isso, limitar-se à apreciação isolada da posição atualmente assumida pela IP. Pelo contrário, deve atender ao enquadramento regulatório global que presidiu à liberalização do setor ferroviário europeu, às decisões concretas já adotadas pela AMT relativamente à entrada da B-Rail no mercado nacional, às orientações anteriormente emitidas pela própria Autoridade sobre os acordos-quadro enquanto instrumento regulatório, às preocupações concorrenciais identificadas pela AdC e à experiência acumulada pelos reguladores ferroviários europeus reunidos no Independent Regulators' Group – Rail (IRG-Rail).
4. A Diretiva 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária, abriu o mercado dos serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros com vista a concluir o espaço ferroviário europeu único.

5. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 124-A/2018 de 31 de novembro, que altera e republica o Decreto-Lei n.º 217/2015 de 7 de outubro (DL 217/2015), o acesso à prestação de serviços de transporte ferroviário doméstico de passageiros foi liberalizado, dispondo o n.º 3, do artigo 10.º deste Decreto-Lei, na sua redação atual, que *“Sem prejuízo do disposto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, na sua redação atual, as empresas ferroviárias beneficiam do direito de acesso às infraestruturas ferroviárias, em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, para exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros, podendo embarcar e desembarcar passageiros em qualquer estação”*.
6. O presente parecer tem subjacente as atribuições da AMT enquanto regulador independente com competências no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras) e dos seus Estatutos aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, enquanto direito de cidadania, em particular no Ecossistema Ferroviário designadamente:
 - 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 seus Estatutos e demais legislação aplicável;
 - Regular e assegurar o acesso livre, equitativo e não discriminatório, pelos diversos operadores, à infraestrutura ferroviária, rodoviária e portuária, definindo regras e atribuindo prioridades no que respeita à repartição da respetiva capacidade;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;

- 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;
- Promover e defender a concorrência no setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários, no setor dos portos comerciais e respetivas infraestruturas, em estreita cooperação com a Autoridade da Concorrência, nomeadamente nos termos do regime jurídico da concorrência.

II. Enquadramento factual

7. A B-Rail tem vindo a desenvolver, desde 2021, um projeto destinado à entrada no mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros em regime de acesso aberto, beneficiando do quadro jurídico europeu que consagrou a liberalização progressiva dos serviços ferroviários comerciais de passageiros.
8. No âmbito desse processo, a empresa apresentou inicialmente uma notificação para exploração de serviços ferroviários com início em 2025. Na sequência dos pedidos de realização de Teste de Equilíbrio Económico apresentados pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E. e pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, a AMT concluiu que, nas condições então existentes, a infraestrutura ferroviária nacional não dispunha da capacidade necessária para acomodar o modelo operacional proposto, tendo limitado o acesso pretendido.
9. Posteriormente, a B-Rail reformulou substancialmente o seu projeto empresarial e operacional. A nova proposta passou a assentar num horizonte temporal diferente, prevendo o início da exploração em 1 de janeiro de 2029 e considerando expressamente a concretização dos investimentos estruturantes previstos para a rede ferroviária nacional, designadamente a futura Linha de Alta Velocidade Porto-Lisboa e as restantes intervenções associadas ao aumento de capacidade da Linha do Norte.
10. A nova notificação foi objeto de análise aprofundada pela AMT, dando origem ao Parecer n.º 05/AMT/2024¹. Também neste procedimento a CP e o IMT requereram a realização de Teste de Equilíbrio Económico, sustentando que a entrada da B-Rail poderia comprometer o equilíbrio económico do contrato de serviço público existente.

¹ amt-autoridade.pt/media/4472/parecer-b-rail-versao-nao-confidencial.pdf

11. Contudo, após apreciação detalhada dos elementos apresentados, a AMT concluiu que não se encontrava demonstrado qualquer comprometimento substancial do equilíbrio económico do contrato de serviço público e decidiu rejeitar os pedidos de realização de TEE, não limitando o acesso da B-Rail à infraestrutura ferroviária nacional a partir de 2029.
12. Esta decisão assume relevância determinante para a presente análise porque representa o reconhecimento regulatório de que a entrada da B-Rail no mercado ferroviário português é compatível com o quadro jurídico nacional e europeu e com a evolução prevista da capacidade da infraestrutura ferroviária nacional.
13. Na sequência desta decisão, a B-Rail procurou obter junto da IP as condições de previsibilidade necessárias ao desenvolvimento do seu projeto empresarial, designadamente através da celebração de um acordo-quadro previsto no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.
14. Todavia, apesar dos contactos mantidos entre as partes e das reuniões realizadas em 2024, a IP veio posteriormente comunicar que não considerava reunidas as condições necessárias para avançar com a contratualização da capacidade associada à futura rede de alta velocidade, invocando a existência de riscos e incertezas associados à concretização dos investimentos previstos.

III. O enquadramento jurídico europeu: a liberalização como princípio estruturante

15. A questão deve ser apreciada tendo presente a profunda transformação do setor ferroviário europeu ocorrida ao longo das últimas décadas.
16. A Diretiva 2012/34/UE, que instituiu o Espaço Ferroviário Europeu Único (Single European Railway Area – SERA), consolidou um conjunto de princípios destinados a assegurar que as empresas ferroviárias pudessem aceder às infraestruturas ferroviárias em condições equitativas, transparentes e não discriminatórias.
17. Posteriormente, a Diretiva (UE) 2016/2370, integrada no Quarto Pacote Ferroviário, aprofundou significativamente este processo de liberalização, tornando obrigatória a abertura dos mercados nacionais de transporte ferroviário de passageiros à concorrência.

18. O relatório do IRG-Rail de novembro de 2024² recorda precisamente que a reforma de 2016 teve como objetivo completar o mercado ferroviário único europeu, revitalizar o setor ferroviário e aumentar a sua competitividade relativamente aos restantes modos de transporte.
19. O mesmo relatório sublinha que a Diretiva SERA assenta em pilares fundamentais como a independência dos gestores da infraestrutura, a atribuição imparcial de capacidade, o acesso não discriminatório à infraestrutura e a possibilidade de celebração de acordos-quadro como instrumento de gestão da capacidade ferroviária.
20. O princípio estruturante do sistema é, portanto, o da abertura do mercado, sendo que as limitações ao acesso constituem exceções justificadas apenas em circunstâncias específicas e devidamente fundamentadas.
21. Tal entendimento encontra-se igualmente refletido no artigo 10.º da Diretiva SERA e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, que reconhecem às empresas ferroviárias o direito de acesso à infraestrutura ferroviária para exploração de serviços de passageiros.
22. A proteção dos contratos de serviço público surge como exceção ao princípio da liberalização e não como sua negação. Consequentemente, qualquer interpretação do regime jurídico dos acordos-quadro deve ser efetuada à luz deste princípio fundamental.

IV. Parecer n.º 05/AMT/2024

23. O Parecer n.º 05/AMT/2024 assume importância central na presente análise, não apenas porque apreciou especificamente o projeto da B-Rail, mas sobretudo porque definiu o enquadramento regulatório da futura entrada deste operador no mercado.
24. O parecer da AMT contém um conjunto de considerações estruturantes sobre a evolução futura do mercado ferroviário nacional, a interpretação das regras de acesso à infraestrutura e a relevância dos investimentos previstos na rede ferroviária portuguesa.

² <https://irg-rail.eu/download/5/1080/2024IRG-RailReportontheSERADirective.pdf>

25. A AMT começou por recordar que o acesso aberto constitui a regra decorrente da legislação europeia e nacional e que as limitações ao exercício desse direito assumem natureza excecional.
26. A Autoridade observou depois que a situação existente em 2029 deveria ser apreciada à luz da infraestrutura prevista para esse horizonte temporal e não exclusivamente em função da capacidade disponível no momento da decisão.
27. Com efeito, quando a AMT decidiu em fevereiro de 2024, a Linha de Alta Velocidade ainda não existia.
28. Apesar disso, a Autoridade considerou legítimo e juridicamente adequado basear a sua análise na capacidade que resultaria da concretização dos investimentos previstos.
29. A decisão assentou precisamente na ideia de que a infraestrutura futura constituía um elemento suficientemente relevante e credível para influenciar a apreciação regulatória.
30. Mais ainda, a AMT concluiu que não estava demonstrado qualquer comprometimento substancial do equilíbrio económico do contrato de serviço público e consequentemente, decidiu não limitar o acesso da B-Rail à rede ferroviária nacional.
31. Importa igualmente sublinhar que esta conclusão não resultou apenas de projeções abstratas da AMT. Uma parte significativa da fundamentação assentou em elementos fornecidos pela própria IP.
32. Conforme reproduzido no parecer, a IP sustentou que, após a entrada em serviço da futura infraestrutura de alta velocidade e das restantes intervenções previstas, seria possível acomodar a oferta pretendida pela B-Rail em simultâneo com os serviços associados ao contrato de serviço público.
33. A própria IP chegou a afirmar que, num horizonte posterior a 2028, seria possível garantir toda a oferta incluída no serviço público e simultaneamente viabilizar a oferta pretendida pela B-Rail.
34. Esta circunstância assume relevância jurídica considerável pois se a capacidade futura da rede foi considerada suficientemente credível para justificar a rejeição do TEE e para permitir o reconhecimento do direito de entrada da B-Rail no mercado, torna-se mais difícil sustentar que a mesma infraestrutura é excessivamente incerta para justificar a negociação de um acordo-quadro.

IV. O Relatório da AMT sobre Acordos-Quadro³

35. A posição da AMT sobre a natureza e função dos acordos-quadro encontra-se desenvolvida no Relatório sobre Acordos-Quadro entre o Gestor da Infraestrutura⁴ e as Empresas de Transporte Ferroviário, publicado em julho de 2022.
36. A AMT começa por salientar que os acordos-quadro são expressamente previstos pelo artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 e pelo artigo 42.º da Diretiva 2012/34/UE, constituindo um instrumento legítimo de gestão da capacidade ferroviária.⁵
37. Segundo o relatório, alguns candidatos ao investimento ferroviário necessitam de um grau de segurança jurídica superior ao proporcionado pelo ciclo anual de atribuição de capacidade, sendo precisamente para responder a essa necessidade que os acordos-quadro foram concebidos.

³ [INFORMAÇÃO N.º /RMT/AAAA](#)

⁴ “Assim, e na sequência dessa disposição foi publicado o Regulamento de Execução (UE) 2016/545 da Comissão de 7 de abril de 2016 (doravante Regulamento (UE) 2016/545) que estabelece o processo e os critérios a observar na celebração de acordos-quadro. De acordo com este Regulamento, o gestor da infraestrutura, antes de celebrar um acordo-quadro, deve ter em consideração, entre outros aspetos, os seguintes (sic): a) A garantia de uma utilização ótima da capacidade de infraestrutura disponível, inclusivamente de outras redes, atentas as restrições de capacidade previstas; b) As legítimas necessidades comerciais do candidato, se este tiver demonstrado real intenção e aptidão para utilizar a capacidade pedida no acordo-quadro; c) As necessidades dos passageiros, do setor de transporte de mercadorias e dos investidores, incluindo entidades estatais e outras entidades, públicas e privadas; d) A garantia de acesso não discriminatório à infraestrutura, atenta a disponibilidade das instalações e dos serviços prestados nessas instalações, na medida em que disponha desta informação; e) O financiamento de que dispõe e o desenvolvimento futuro da rede; f) A promoção da eficiência na exploração da infraestrutura e, tanto quanto possível, das instalações conexas, incluindo a manutenção, o reforço e as renovações previstos; g) Os requisitos em matéria de capacidade dos corredores ferroviários internacionais de transporte de mercadorias estabelecidos no artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º 913/2010; h) A garantia de proporcionalidade, orientação, transparência e justeza da gestão, assim como de suficiência dos recursos da rede; i) A eventual não-utilização, anteriormente, da capacidade-quadro e as razões que a determinaram, j) Os critérios de prioridade aplicáveis à repartição de canais horários no processo de estabelecimento de horários, assim como as declarações de infraestrutura congestionada; k) A necessidade de assegurar os resultados financeiros do transporte público a longo prazo nos termos de um contrato de serviço público, se aplicável.”

⁵ “Além do cumprimento destes requisitos legais básicos para acesso e exercício da atividade de transporte ferroviário, as empresas ferroviárias devem também celebrar com o gestor da infraestrutura um contrato¹ para o exercício dos direitos de acesso e trânsito na infraestrutura ferroviária nacional, o qual versa sobre matérias administrativas, técnicas e financeira, e regula as questões de controlo e de segurança do tráfego, de acordo com o definido nos Diretórios da Rede publicados pelo gestor da infraestrutura (IP, S.A.), dando cumprimento ao estabelecido no artigo 28.º do referido Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro. (...) O estabelecimento de acordos-quadro no contexto do Ecossistema Ferroviário poderá contribuir para a promoção e defesa da MoblES, porquanto dá a possibilidade de assegurar aos investidores que pretendam entrar no mercado do transporte ferroviário ou desenvolver novos serviços ferroviários, a estabilidade e a segurança jurídica quanto à existência de disponibilidade de capacidade da infraestrutura para realizar um novo serviço transporte ferroviário num período mais alargado do que o normal período anual de vigência dos horários. Deste modo o estabelecimento de acordos-quadro poderá tornar mais atrativo o investimento no transporte ferroviário, com os consequentes impactos positivos nas dimensões da (i) inclusividade, através de uma maior oferta e possibilidade de utilização de um transporte público com um elevado nível de segurança, (ii) da eficiência através de uma maior utilização da capacidade disponível na infraestrutura, (iii) de uma maior sustentabilidade ambiental pela utilização de um meio de transporte de reduzidas emissões poluentes, assim como o reforço da sustentabilidade financeira do gestor da infraestrutura, em consequência do aumento das receitas das taxas de utilização associadas a uma maior densidade de utilização da infraestrutura.”

38. A AMT afirma expressamente que estes instrumentos permitem proporcionar estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica quanto à existência futura de capacidade ferroviária.
39. O relatório acrescenta que os acordos-quadro podem tornar mais atrativo o investimento ferroviário, facilitar a obtenção de financiamento⁶, apoiar decisões relativas à aquisição de material circulante e incentivar a entrada de novos operadores no mercado.
40. A possibilidade de estabelecimento de um acordo-quadro para a repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária por um período superior ao período anual de validade do horário de serviço, que é em regra de cinco anos, mas que pode ser renovado por iguais períodos ao da duração inicial, encontra-se plasmada no “Artigo 42.º - Acordos-Quadro” do Decreto-lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, que seguidamente se transcreve:

Artigo 42.º Acordos-quadro

1 — Sem prejuízo do disposto nos artigos 101.º, 102.º e 106.º do TFUE, das regras nacionais em matéria de concorrência e das competências das autoridades nacionais de defesa da concorrência, pode ser celebrado um acordo-quadro entre o gestor de infraestrutura e um candidato, o qual é sujeito a aprovação prévia da AMT, ouvida a Autoridade da Concorrência.

2 — O acordo-quadro previsto no número anterior é obrigatoriamente reduzido a escrito e especifica as características da capacidade da infraestrutura solicitada pelo candidato, a qual lhe é fornecida para um período superior ao período de vigência de um horário de serviço.

3 — O acordo-quadro não especifica detalhadamente canais horários, mas deve ser elaborado de modo a responder às necessidades comerciais legítimas do candidato.

4 — O acordo-quadro não deve inviabilizar a utilização da infraestrutura em causa por outros candidatos ou serviços.

5 — O acordo-quadro deve poder ser alterado ou limitado, de modo a permitir uma melhor utilização da infraestrutura ferroviária.

6 — O acordo-quadro pode incluir sanções a aplicar em caso de alteração ou denúncia do acordo.

⁶ “Assim, no caso das empresas ferroviárias de transporte de passageiros no regime de livre acesso, estas poderão beneficiar com os acordos-quadro pois estes podem contribuir para assegurar que os serviços propostos se possam realizar durante um período razoável e que produzirão receitas previsíveis. Essa garantia é importante para realizar o financiamento das operações, no que se refere, nomeadamente, ao material circulante. Também no caso das empresas ferroviárias de transporte de passageiros que operam ao abrigo de contratos de serviço público, o estabelecimento de acordos-quadro poderá ser vantajosa para assegurar a garantia do cumprimento das obrigações decorrentes desses contratos”.

7 — O acordo-quadro deve, em regra, ter uma vigência de cinco anos, a qual pode ser renovada por períodos iguais ao da duração inicial, podendo o gestor de infraestrutura, em casos específicos, aceitar um período inferior ou superior.

8 — Um acordo-quadro com vigência superior a cinco anos deve justificar-se pela existência de contratos comerciais ou investimentos ou riscos específicos.

9 — No caso de serviços que utilizem uma infraestrutura especializada e que requeiram investimentos substanciais de longo prazo, devidamente fundamentados pelo candidato, podem ser celebrados acordos-quadro com uma duração máxima de 15 anos.

10 — A duração máxima referida no número anterior pode ser excedida em circunstâncias excecionais, nomeadamente no caso de investimentos substanciais de longo prazo e, em especial, quando estes investimentos sejam objeto de compromissos contratuais que incluam um plano de amortização plurianual.

11 — Nos casos previstos no n.º 9 e no número anterior: a) O candidato pode solicitar informação detalhada sobre as características da capacidade a atribuir durante a execução do acordo-quadro, incluindo a frequência, a quantidade e a qualidade dos canais horários; b) O gestor de infraestrutura pode reduzir a capacidade reservada que, durante um período mínimo de 30 dias seguidos, tenha sido menos utilizada do que a quota limiar prevista no artigo 52.º

12 — No respeito pelo segredo comercial, qualquer parte interessada pode tomar conhecimento das linhas gerais dos acordos-quadro.”

41. Com efeito, a situação da B-Rail corresponde precisamente ao cenário descrito pela própria AMT.
42. Trata-se de um operador que pretende entrar num mercado liberalizado, realizar investimentos significativos em material circulante, desenvolver uma estrutura operacional própria e obter financiamento para um projeto cuja viabilidade depende inevitavelmente da existência de alguma previsibilidade quanto à disponibilidade futura de capacidade.
43. A realidade descrita pela B-Rail coincide quase integralmente com a racionalidade económica identificada pela AMT para justificar a existência dos acordos-quadro, a celebrar pelo gestor da infraestrutura⁷.

⁷ “No caso do gestor da infraestrutura não propor acordos-quadro e não tiver acordos-quadro em vigor, deve publicar essa informação numa declaração no Diretório da Rede, para efeitos da não aplicação da maioria das disposições do Regulamento (UE) 2016/545 (artigos 1.º a 11.º e 13.º). 21 Relativamente ao referido no ponto anterior, releva-se que a IP, S.A. prevê nos seus Diretórios da Rede a possibilidade de estabelecimento de acordos-quadro, informando, contudo, que atualmente não existem acordos-quadro em vigor.”

V. As posições da Autoridade da Concorrência

44. Também a Autoridade da Concorrência dedicou atenção específica à matéria dos acordos-quadro no âmbito do seu estudo sobre a concorrência no setor ferroviário português.⁸
45. A AdC identificou diversas barreiras à entrada de novos operadores ferroviários e sublinhou que a abertura formal do mercado apenas produz efeitos reais quando acompanhada por condições efetivas de acesso à infraestrutura.
46. Neste contexto, formulou recomendações dirigidas à AMT e à IP relativas à adoção de boas práticas na celebração de acordos-quadro.
47. A lógica subjacente é simples: a concorrência ferroviária depende da possibilidade de novos operadores realizarem investimentos de longo prazo, esses investimentos dependem, por sua vez, da existência de alguma previsibilidade quanto ao acesso futuro à infraestrutura e, conseqüentemente, os acordos-quadro surgem como instrumentos potencialmente relevantes para reduzir barreiras à entrada e reforçar a concorrência⁹.
48. Importa igualmente notar que, na resposta emitida ao estudo preliminar da AdC, a AMT corroborou que a matéria dos acordos-quadro se insere plenamente no quadro regulatório ferroviário e nas suas competências enquanto regulador do acesso à infraestrutura.
49. Mais sublinhou que os acordos-quadro são instrumentos legítimos e potencialmente úteis para conferir previsibilidade, apoiar investimento e otimizar a utilização da infraestrutura, as a sua celebração não pode traduzir-se em reserva excessiva de capacidade, nem prejudicar a contestabilidade do mercado, designadamente através de

⁸ [Estudo - Concorrência no setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal_0.pdf](#)

⁹ “Os acordos-quadro relevam para os operadores de serviços de transporte de passageiros, os quais procuram segurança jurídica na implementação de projetos de negócios plurianuais que dependem de atribuição de capacidade da infraestrutura por períodos superiores aos de um horário (anual) de serviço. (...) Estes acordos não devem impedir a utilização da infraestrutura por outros candidatos ou para outros serviços.(...) Os acordos-quadro podem ser um instrumento relevante para reduzir a incerteza no mercado e a assimetria de informação entre o gestor da infraestrutura e os operadores, bem como assegurar incentivos a investir.(...) duração excessiva face aos investimentos previstos. 256. Igualmente, importa procurar que os acordos-quadro celebrados com operadores concorrentes tenham horizontes temporais semelhantes para que quaisquer ajustamentos (por exemplo, decorrentes da entrada de um novo operador ou do reforço da capacidade da infraestrutura) possam ser acomodados de forma transversal, sem beneficiar ou prejudicar os operadores em função da proximidade do termo do respetivo acordo. Nesse sentido, deve ser assegurada, sempre que possível, a caducidade simultânea dos vários acordos-quadro de uma dada rota. (...) Nessa medida, importa que, no momento atual, o gestor de infraestrutura não celebre eventuais acordos-quadro que impeçam ou limitem de forma significativa a entrada de futuros concorrentes no mercado. Visa-se assegurar a contestabilidade futura no mercado de transporte ferroviário de passageiros.

entraves à entrada de novos operadores ou da criação de vantagens indevidas para operadores instalados.

50. Contudo a existência de acordos-quadro não dispensa a observância dos princípios de utilização eficiente da infraestrutura e de salvaguarda dos direitos dos restantes candidatos.
51. Também é referido pela AMT a B-Rail, pediu à AMT e à IP para ser admitida como interessada em qualquer eventual procedimento de acordo quadro com a CP, por poder vir a ser afetada por encargos ou ónus decorrentes desse acordo, o que foi naturalmente aceite. Este exemplo evidencia que a necessidade de contraditório procedimental já se colocou de forma concreta no mercado português, neste em outros procedimentos, bem como na auscultação de relatórios AMT.
52. Mais foi referido que, no que respeita ao enquadramento mais amplo da capacidade da infraestrutura, a AMT acompanha os investimentos na rede ferroviária¹⁰, considerando-se que o conhecimento compreensivo e a pública divulgação da informação resultante da monitorização das atividades de investimento é relevante para o desenvolvimento das políticas públicas de mobilidade e transporte, designadamente nos aspetos do controlo da eficiente afetação e gasto dos recursos financeiros públicos, na (re)definição de prioridades, e na minimização, por parte das entidades responsáveis, de eventuais impactos socioeconómicos decorrentes de situações imprevistas no desenvolvimento das atividades ou projetos, que resultem em atrasos e/ou sobrecustos.
53. Por outro lado, a execução dos investimentos na rede ferroviária nacional é essencial para a garantia e melhoria do desempenho da gestão da infraestrutura, com impactos positivos nos atuais serviços ferroviários de passageiros e mercadorias, bem como no necessário aumento e otimização da capacidade da rede para novos serviços ferroviários, que possam beneficiar os cidadãos e as empresas, promovendo o crescimento económico, o acesso livre e não discriminatório à infraestrutura e a coesão económica, ambiental, social e territorial, assumindo particular relevância no contexto da gestão eficiente da capacidade e da entrada de novos operadores.

¹⁰ Monitorização da AMT quanto à execução dos investimentos na Infraestrutura Ferroviária – causas de atrasos e implementação de medidas - <https://www.amt-autoridade.pt/media/5834/monitoriza%C3%A7%C3%A3o-da-amt-quanto-%C3%A0-execu%C3%A7%C3%A3o-dos-investimentos-na-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-causas-de-atrasoscausas-de-atrasos-e-implementa%C3%A7%C3%A3o-de-medidasdocx.pdf>

54. Existe, portanto, uma convergência significativa entre a análise concorrencial da AdC e a análise regulatória da AMT.

VII. O Relatório IRG-Rail de 2024

55. O relatório publicado pelo IRG-Rail em novembro de 2024 acrescenta um elemento particularmente relevante à presente análise, pois, ao contrário do anteriormente referido, este relatório não se limita à realidade portuguesa.
56. Trata-se de uma síntese da experiência acumulada pelos reguladores ferroviários europeus na aplicação da Diretiva SERA e identifica expressamente a falta de garantias quanto à disponibilidade futura de capacidade como uma das principais barreiras à entrada nos mercados ferroviários liberalizados¹¹.
57. Mais importante ainda, o relatório conclui que os potenciais entrantes necessitam de garantias para justificar investimentos em material circulante e outros ativos indispensáveis ao desenvolvimento da atividade.
58. Segundo o IRG-Rail, a experiência de países como Itália, Espanha, Alemanha, Reino Unido e França demonstra que os acordos-quadro constituem precisamente o instrumento adequado para proporcionar essa segurança.
59. O relatório refere ainda que a concorrência nos mercados ferroviários de alta velocidade produziu resultados muito significativos em diversos Estados-Membros.
60. Em Espanha, a entrada de novos operadores conduziu a um aumento substancial do número de passageiros e a reduções de preços na ordem dos 40%. Em França, a abertura à concorrência originou aumentos da oferta, crescimento do número de passageiros e diminuição dos preços médios.
61. O relatório conclui que a concorrência em regime de acesso aberto produz benefícios concretos para consumidores e utilizadores e que esses benefícios dependem da existência de acesso equitativo, transparente e não discriminatório à infraestrutura ferroviária.

¹¹ “Article 42.2 of the SERA Directive also states that “framework agreements shall not be such as to preclude the use of the relevant infrastructure by other applicants or services”. Indeed, framework agreements could be used strategically to prevent market opening, in particular, by over requesting capacity and using the framework agreements as a first mover advantage. Given the advantages and potential risks of framework agreements, regulatory supervision is needed.”.

62. O relatório afirma expressamente que os acordos-quadro constituem um instrumento útil para proporcionar garantias de capacidade aos novos entrantes, embora devam ser sujeitos a supervisão regulatória.
63. No mesmo sentido, o Relatório da Comissão Europeia de 2025¹² que refere que os acordos-quadro proporcionam planos empresariais a longo prazo às empresas ferroviárias, mas não devem suscitar incerteza (por exemplo, sobre a renovação destes acordos-quadro) ou restringir o acesso ao mercado.

VIII. Compliance legal da posição da IP

64. A questão central consiste em determinar se a recusa absoluta da IP em avançar com a negociação ou celebração de um acordo-quadro é compatível com o quadro jurídico anteriormente descrito.
65. Importa desde logo reconhecer que a legislação não impõe ao gestor da infraestrutura uma obrigação automática de celebrar acordos-quadro, sendo que a celebração destes instrumentos depende necessariamente da apreciação das circunstâncias concretas de cada caso.
66. Contudo, também é verdade que o regime jurídico não foi concebido para permitir que a simples existência de incertezas associadas à evolução futura da infraestrutura conduza automaticamente à inviabilização destes instrumentos.
67. A própria razão de ser dos acordos-quadro consiste em permitir compromissos de capacidade em contextos caracterizados por horizontes temporais longos, investimentos significativos e inevitáveis incertezas quanto à evolução futura da procura e da infraestrutura.
68. A legislação prevê mecanismos de alteração, adaptação, limitação e revisão precisamente porque assume que a realidade ferroviária é dinâmica e neste contexto, a recusa absoluta de iniciar ou desenvolver qualquer processo conducente à eventual celebração de um acordo-quadro suscita dúvidas relevantes de compatibilidade com a finalidade prosseguida pelo artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

¹² eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0368

69. Acresce que tal posição não é conciliável com a decisão anteriormente adotada pela AMT relativamente à entrada da B-Rail.
70. Com efeito, a infraestrutura futura que serve de fundamento à recusa do acordo-quadro é substancialmente a mesma infraestrutura futura que serviu de fundamento ao reconhecimento do direito de entrada da B-Rail em 2029.
71. Acresce que, num contexto em que o operador incumbente se encontra a adquirir material circulante para a futura linha de alta velocidade¹³, com um horizonte até superior à vigência do próprio contrato de serviço público, devem ser afastadas quaisquer dúvidas sobre a imparcialidade do gestor da infraestrutura ferroviária quanto a outros operadores concorrentes já admitidos no sistema.
72. De referir que incumbente e o novo entrante se encontram em condições diferentes, sendo de mitigar vantagens concorrenciais e promover o *level playing field* entre ambos.
73. Se por um lado, o contrato de serviço público¹⁴ do incumbente ainda possa ser prorrogado, desde que fundamentado, o novo entrante, não possuindo um contrato de utilização da infraestrutura e/ou um acordo quadro, não possui a mesma previsibilidade ou garantia necessária para suportar a aquisição de material circulante (ao contrário do incumbente).

IX. Conclusão

74. Da análise conjugada da Diretiva 2012/34/UE, da Diretiva (UE) 2016/2370, do Decreto-Lei n.º 217/2015, do Parecer n.º 05/AMT/2024, do Relatório da AMT sobre Acordos-Quadro de 2022, das posições assumidas pela Autoridade da Concorrência e das conclusões constantes do Relatório IRG-Rail de 2024 resulta uma orientação

¹³ <https://portugal.gov.pt/gc25/comunicacao/noticias/lancado-concurso-para-comprar-12-comboios-de-alta-velocidade>

¹⁴ No parecer 5/AMT/20124, foi referido que "(...) , e tendo a rede ferroviária nacional capacidade para acomodar mais oferta, a reavaliação e reformulação do atual CSP com a CP terá necessariamente de ser efetuada em consequência direta da reconfiguração da rede ferroviária nacional, da sua nova capacidade e dos horários que daí resultam, permitidos pela sua expansão definindo os novos serviços sujeitos a obrigações de serviço público, com fundamento: Nas necessidades de mobilidade da sociedade à data; Na disponibilidade de ofertas de transporte ferroviário prestadas por outros operadores, bem como por operadores de transporte rodoviário e transporte aéreo concorrentes; Na otimização da utilização da capacidade disponível da infraestrutura da rede ferroviária nacional; Na otimização da alocação dos recursos financeiros para pagamento das compensações por obrigações de serviço público. Na reavaliação do modelo de exploração do operador interno – elaborado num contexto de inexistência de outras ofertas – será necessário ter em conta o modelo de exploração de um novo operador em mercado liberalizado e, na perspetiva do interesse público e da maximização de recursos públicos afetados à prestação de serviços essenciais, aferir da pertinência ou mais-valia da manutenção de determinados serviços ferroviários, considerando a perspetiva dos utilizadores, seja 35 quanto a preço, qualidade e tempo de viagem, nas suas diversas deslocações [no modo ferroviário ou em outros modos concorrentes ou substituíveis]"

consistente no sentido de que os acordos-quadro constituem instrumentos destinados a promover a previsibilidade, a segurança jurídica e a realização de investimentos ferroviários de longo prazo, assumindo especial relevância para novos operadores que pretendam entrar em mercados liberalizados.

75. A AMT reconheceu que a entrada da B-Rail em 2029 não deveria ser limitada, tendo fundamentado essa conclusão na evolução prevista da capacidade da infraestrutura ferroviária nacional. Essa apreciação assentou, em medida relevante, em informação fornecida pela própria IP relativamente à possibilidade de acomodar novos serviços após a concretização dos investimentos previstos.
76. O Relatório da AMT sobre Acordos-Quadro identifica expressamente estes instrumentos como mecanismos de promoção do investimento e da concorrência. A AdC reconhece igualmente a sua relevância para a redução de barreiras à entrada.
77. O IRG-Rail, representando a experiência acumulada dos reguladores ferroviários europeus, conclui que os acordos-quadro constituem um instrumento adequado para proporcionar garantias de capacidade aos novos entrantes e favorecer o desenvolvimento da concorrência nos mercados ferroviários.
78. Nestes termos, embora a legislação não imponha, de forma expressa, a celebração automática de um acordo-quadro, importa analisar a aplicação destas regras em função dos casos concretos.
79. A recusa liminar de iniciar ou desenvolver um procedimento destinado à sua eventual celebração relativamente a uma infraestrutura cuja futura disponibilidade serviu de pressuposto à decisão regulatória que admitiu a entrada da B-Rail em 2029 suscita fundadas dúvidas quanto à sua aderência aos objetivos de liberalização, coloca em causa as obrigações de promoção da concorrência, não discriminação e facilitação do investimento que estruturam o regime ferroviário europeu e nacional.
80. Se no caso da CP, a não celebração de acordos-quadro poderá não impedir decisões tendentes à efetiva exploração de serviços ferroviários de alta velocidade, o mesmo não se poderá dizer quanto à B-Rail.
81. A evolução futura da infraestrutura ferroviária, que foi considerada para efeitos da apreciação do acesso da B-Rail ao mercado nacional, foi agora o principal fundamento invocado para afastar a possibilidade de recurso a um instrumento regulatório

expressamente previsto na legislação europeia e nacional, circunstância que justifica uma apreciação fundamentada da decisão adotada.

82. A solução mais compatível com o quadro normativo aplicável reside não na exclusão apriorística do recurso ao acordo-quadro, mas antes na respetiva negociação e celebração mediante cláusulas condicionais, mecanismos de adaptação, revisões periódicas ou outras salvaguardas que permitam acomodar a evolução efetiva da infraestrutura e da procura, assegurando simultaneamente a proteção da capacidade ferroviária e os direitos de acesso dos novos operadores reconhecidos pela legislação europeia e nacional.
83. Face ao exposto, no presente contexto e estando em curso o investimento na construção da linha de alta velocidade entre Porto e Lisboa, conclui-se, nos termos das alíneas a), e), h), m), p), q) do n.º 1, bem como das alíneas a), e) d), f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de maio, será de a IP celebrar acordos-quadro com todos os operadores ferroviários¹⁵ que o requeriam, sem prejuízo da inclusão de cláusulas condicionais, mecanismos de adaptação, revisões periódicas ou outras salvaguardas que permitam acomodar a evolução efetiva da infraestrutura e da procura, atendendo à incerteza inerente à evolução dos projetos de investimento, mas que privilegiem soluções compatíveis com os princípios da promoção da concorrência, da não discriminação e da previsibilidade necessária à realização de investimentos ferroviários de longo prazo.
84. Mais uma vez se sublinha que a falta de garantias quanto à disponibilidade futura de capacidade consubstancia uma barreira à entrada nos mercados ferroviários liberalizados.

¹⁵ Relatório sobre acordos quadro (AMT 2024) “Tendo em perspetiva que o mercado nacional se encontra liberalizado, e que um novo candidato B-Rail já mostrou interesse na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros, o interesse do tema dos “acordo-quadro” para a repartição da capacidade, assume uma maior acuidade, no sentido de ser um instrumento gerador de maior confiança jurídica no desenvolvimento de projetos de investimento que no transporte ferroviário são normalmente vultuosos. Na medida em que, (i) por um lado existem contratos de obrigações de serviço público em execução, com prazos que se podem estender até 2033 e para os quais tem de ser anualmente alocada a necessária capacidade da infraestrutura, de acordo com as regras estabelecidas no Decreto-Lei n.º 217/2015, e (ii) que por outro lado já foi manifestado interesse na realização de serviços por parte de novos candidatos, considera-se que é importante transmitir ao mercado, com transparência, as efetivas disponibilidades de capacidade da infraestrutura, presentes e futuras, tendo presente os investimentos previstos no Programa Ferrovias 2020 e no Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), considerando-se que a celebração de acordos-quadro poderá constituir um instrumento útil para esse fim, como demonstra, aliás, o recente estabelecimento de acordos-quadro com novos candidatos e o operador incumbente realizada na rede de alta velocidade espanhola.”

85. Apenas desta forma se poderá garantir o cumprimento da obrigação de assegurar que o acesso à infraestrutura ferroviária, é efetuado de forma livre, equitativa e não discriminatória, pelos diversos operadores.
86. De referir que a análise da AMT é realizada no estrito cumprimento da legislação nacional e europeia, nos termos da qual devem ponderados, de forma equilibrada e isenta, vários aspetos, como sejam os benefícios líquidos para os consumidores (mais oferta e mais serviços a preços mais competitivos em razão da natural pressão concorrencial) e para o desempenho e a qualidade dos serviços ferroviários nacionais e europeus.

Lisboa, 08 de junho de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino