COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a execução da Diretiva 2012/34/UE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Introdução

O presente relatório analisa a execução da Diretiva 2012/34/UE[1] («diretiva»), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2016/2370[2] («Diretiva Governação»), no setor ferroviário, tal como exigido pelo artigo 63.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34/UE. O presente relatório visa apresentar uma sinopse das questões e dos problemas principais relacionados com a execução da diretiva. Porém, não pode dar exaustivamente conta de todas as medidas nacionais de transposição e não condiciona a futura posição da Comissão em futuros processos judiciais.

Tal como previsto no artigo 63.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34/UE, o relatório incide, em especial, sobre os seguintes aspetos: (1) no desenvolvimento dos serviços ferroviários de alta velocidade e na existência de práticas discriminatórias no que respeita ao acesso às linhas de alta velocidade; e (2) na persistência de práticas discriminatórias e de outros tipos de distorção da concorrência em relação aos gestores de infraestrutura (GI) que pertençam a uma empresa verticalmente integrada (EVI). A análise do mercado de alta velocidade no contexto do presente relatório de execução contribuiu igualmente para a elaboração de uma comunicação sobre o transporte ferroviário de alta velocidade[3], a adotar pela Comissão.

O reforço do transporte ferroviário é considerado essencial para descarbonizar os transportes, uma vez que se trata de um dos modos de transporte mais eficientes. Em 2022, correspondeu a 7,2 % do transporte de passageiros e a 11,9 % do transporte de mercadorias da UE, sendo responsável por apenas 0,3 % das emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes. O transporte ferroviário representa apenas 1,8 % do consumo final de energia no setor dos transportes da UE.

O presente relatório mostra que os obstáculos ao desenvolvimento de um verdadeiro espaço ferroviário europeu único persistem. Contudo, os atrasos na transposição nacional da Diretiva Governação, o impacto da pandemia de COVID-19 e a crise energética dos últimos anos[4] significam que ainda não é possível proceder a uma avaliação exaustiva do impacto da diretiva no mercado ferroviário. Seria necessário aduzir mais elementos para justificar a apresentação de novas propostas legislativas na atual fase. Poderão, todavia, ser possíveis intervenções específicas sobre as questões identificadas no presente relatório por meio de ações políticas específicas ou de revisões de outros atos, como atos de execução, atos delegados ou orientações.

Tal como indicado no anexo A do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, a Comissão avaliou os contributos das partes interessadas, que serão tidos em conta para a definição de eventuais medidas de acompanhamento.

---

[1] Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (reformulação), Texto relevante para efeitos do EEE, JO L 343 de 14.12.2012, p. 32.

[2] Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária, JO L 352 de 23.12.2016, p. 1.

[3] Comunicação sobre o transporte ferroviário de alta velocidade, a publicar dentro em breve.

[4] Comissão Europeia, «Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway setor» [Impacto da pandemia de COVID-19 na sustentabilidade financeira do setor ferroviário] (2024).

Embora o relatório não inclua dados sobre a evolução mais recente do mercado, o anexo C do documento de trabalho dos serviços da Comissão apresenta uma sinopse exaustiva, que inclui dados estatísticos.

2. Transposição

A diretiva foi alterada pela última vez em 2016 pela Diretiva Governação, que aborda tanto o acesso aos serviços nacionais de transporte de passageiros como a governação da infraestrutura ferroviária. A Comissão acompanhou a transposição da diretiva para o direito nacional e instaurou processos por infração contra vários Estados-Membros. Metade desses processos foram instaurados contra Estados-Membros que não comunicaram atempadamente as medidas nacionais de transposição à Comissão. A restante metade prendia-se com aspetos de não conformidade, ou seja, casos em que a diretiva não foi corretamente transposta. Os aspetos de não conformidade mais frequentes apontados foram os seguintes (enumerados por ordem de frequência):

- a governação dos GI;
- o quadro de tarifação;
- o papel da entidade reguladora (ER);
- a concessão de direitos de acesso à infraestrutura;
- a repartição da capacidade de infraestrutura;
- a concessão de licenças.

Para mais informações sobre os processos por infração, consultar o anexo B do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

3. Implementação das principais disposições

a. Abertura do mercado

A abertura do mercado parece ter efeitos positivos para os utilizadores, tal como demonstrado num estudo recentemente publicado pela Comissão[5].

Os resultados preliminares, baseados na experiência dos pioneiros na abertura dos mercados nacionais de passageiros, mostram que, quando eram oferecidas diferentes opções aos passageiros, os serviços ferroviários eram menos onerosos e mais frequentes.

Concluindo o processo de abertura gradual do mercado, a diretiva incentivou os operadores ferroviários a tornarem-se mais reativos às necessidades dos clientes e a melhorarem a relação custo-eficácia, reforçando o papel do transporte ferroviário no sentido da redução das emissões dos transportes e do congestionamento.

No âmbito do atual quadro regulamentar da UE, a prestação de serviços de livre acesso de passageiros só pode ser limitada se um teste do equilíbrio económico (TEE), em conformidade com o disposto no artigo 11.º da diretiva, determinar que um novo serviço de transporte de passageiros viria comprometer o equilíbrio económico de um serviço público prestado no

[5] Comissão Europeia, «Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers» (Estudo sobre os preços dos serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias para os utilizadores finais), (2024).

mesmo itinerário ou num itinerário alternativo. O TEE constitui uma exceção à abertura do mercado e deve ser utilizado nesse espírito. A aplicação do TEE suscita inúmeras preocupações, desde a notificação prévia de novos serviços, de 18 meses, exigida pelo artigo 38.º, n.º 4, da diretiva, à interpretação incoerente do Regulamento de Execução (UE) 2018/1795, que estabelece o procedimento e os critérios de aplicação do TEE[6].

A acessibilidade de preços e a conveniência continuam a ser fatores críticos para os passageiros que optam pelo comboio em detrimento de outros modos de transporte, e a competitividade do transporte ferroviário necessita de ser mais reforçada. Além disso, já foram aplicadas na União Europeia medidas que cobrem apenas parcialmente os custos externos dos modos de transporte com utilização mais intensiva de carbono, nomeadamente o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE.

A prestação de serviços transfronteiriços continua a constituir um desafio em virtude de problemas relacionados com a interoperabilidade e a coordenação das capacidades. Estas questões são particularmente espinhosas para os novos operadores e para as pequenas empresas em fase de arranque, que dependem de vários parceiros. É especialmente difícil assegurar a circulação de comboios noturnos, pois as margens de lucro são negativas ou irrisórias.

Persistem obstáculos significativos de acesso ao mercado no que respeita aos serviços de transporte de passageiros, obstáculos esses que nem sempre são equacionados na legislação da UE.

A disponibilidade de material circulante é crucial para a prestação de serviços de transporte ferroviário. A aquisição de material circulante novo é dispendiosa e implica longos prazos de entrega, em especial no que se refere ao material circulante de passageiros. Tal representa um desafio, especialmente para os pequenos operadores e para os novos operadores, para os quais nem sempre é fácil financiar os investimentos, por oposição aos grandes operadores tradicionais e às respetivas filiais.

Ao contrário do que acontece com o material circulante de mercadorias, em que a abertura do mercado ocorreu muito mais cedo e em que o mercado da locação financeira teve tempo para se desenvolver, não estão ainda disponíveis mercados de locação financeira ou em segunda mão para o material circulante de passageiros que funcionem de forma adequada. No setor do transporte de passageiros, os operadores ativos podem preferir a demolição do material circulante em detrimento da revenda, a fim de evitar criar uma vantagem para os concorrentes. Nalguns casos, a disponibilidade de material circulante em segunda mão é ainda mais restringida pela necessidade de alinhar o material velho com a regulamentação recente (por exemplo, no caso de material circulante que contenha amianto). A atual diretiva omite este importante obstáculo ao ingresso no mercado.

O panorama fragmentado da bilhética e a inexistência de bilhetes únicos tornam as viagens ferroviárias menos atrativas para os passageiros[7]. A Comissão está atualmente a ponderar

[6] Regulamento de Execução (UE) 2018/1795 da Comissão, de 20 de novembro de 2018, que estabelece o procedimento e os critérios de aplicação do teste do equilíbrio económico previsto no artigo 11.° da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 294 de 21.11.2018, p. 5.

[7] O artigo 13.º-A da Diretiva 2012/34/UE estipula o seguinte: «A Comissão acompanha a evolução do mercado ferroviário no que respeita à introdução e à utilização dos sistemas comuns de informação e de bilhética única e avalia a necessidade de tomar medidas a nível da União, tendo em conta as iniciativas do mercado». Além disso,

iniciativas específicas sobre esta matéria (por exemplo, sobre os serviços digitais de mobilidade multimodal e a reserva/bilhética digital única, para além de uma revisão específica do Regulamento (UE) 2021/782 relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários).

As alterações introduzidas pela Diretiva Governação foram menos relevantes no que se refere ao transporte ferroviário de mercadorias, que funciona num mercado da UE totalmente aberto desde 2007. No entanto, os recentes desenvolvimentos no mercado do transporte ferroviário de mercadorias não são tão encorajadores e ainda não se concretizou uma transferência modal para o transporte ferroviário. Com efeito, os diferentes segmentos do mercado do transporte ferroviário de mercadorias apresentam dinâmicas diferentes. Mais concretamente, a transformação da economia europeia está a deslocar a procura no que respeita ao transporte de matérias-primas a granel — como o carvão, os produtos químicos, os metais de base e os produtos petrolíferos — para o transporte contentorizado. O desempenho geralmente bom do transporte intermodal ferroviário nos últimos anos foi, assim, mais do que compensado pelo declínio do transporte a granel, que constitui o núcleo da atividade de transporte ferroviário de mercadorias. Devido aos seus custos e à sua complexidade, a atividade de transporte em vagões também enfrenta dificuldades.

Um dos fatores mais críticos para o êxito do setor do transporte ferroviário de mercadorias é a disponibilidade de capacidade de rede de boa qualidade, de molde a permitir aos operadores ferroviários darem uma resposta rápida às necessidades do mercado e prestarem um serviço fiável aos carregadores. Atualmente, o transporte ferroviário de mercadorias não ocupa um lugar prioritário na repartição da capacidade ferroviária (com prioridade para o transporte de passageiros) e acaba por ser o mais afetado devido a restrições temporárias de capacidade, originadas por trabalhos de manutenção e reparação. Os aspetos da gestão da capacidade são abordados de forma mais aprofundada na alínea e) infra.

Outra questão crucial prende-se com o financiamento das infraestruturas e a previsibilidade do financiamento, uma vez que os GI devem elaborar planos de atividades para assegurar um investimento suficiente no transporte ferroviário. A este respeito, é necessária uma análise mais criteriosa da aplicação do artigo 8.º, que estabelece os requisitos relativos ao financiamento dos GI.

Por último, uma avaliação exaustiva dos efeitos da abertura do mercado deve também ter em conta aspetos sociais: i) a segurança no emprego; ii) as condições de trabalho; e iii) a sustentabilidade do setor em geral. A falta de pessoal ferroviário especializado é um problema bem conhecido.

b. Acesso às instalações de serviço e aos serviços prestados nessas instalações

O acesso às instalações e aos serviços nelas prestados é essencial para a prestação de serviços de transporte ferroviário.

A distinção entre infraestruturas ferroviárias e instalações de serviço nem sempre é interpretada de forma homogénea pelas diferentes partes interessadas, e esta falta de consenso tem um

o artigo 12.º do Regulamento 2021/782 relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários prevê algumas obrigações para as empresas ferroviárias no sentido de oferecerem bilhetes únicos.

impacto na aplicação das regras que governam o acesso e a tarifação. A inexistência de uma definição precisa e aplicável de aspetos específicos da infraestrutura ou das instalações de serviço também obsta a uma categorização inequívoca destes elementos e à aplicação das disposições correlatas. Igualmente problemática é a falta de clareza das definições, aliada à falta de exaustividade (por exemplo, sobre o que deve ser considerado um serviço adicional ou auxiliar no contexto do anexo II). Nalguns casos, coexistem várias instalações no mesmo local ou são prestados vários serviços na mesma instalação, o que suscita incertezas quanto às regras aplicáveis (os principais exemplos são os portos, os serviços de manutenção pesada e ligeira nas instalações ferroviárias de alta velocidade e os terminais de mercadorias multiatividade).

A disponibilidade de informações sobre as instalações de serviço e a acessibilidade dos serviços nessas instalações, tal como exigido pelo Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 relativo ao acesso às instalações de serviço e aos serviços do setor ferroviário[8], é igualmente limitada.

Por último, o quadro regulamentar da UE carece de disposições destinadas a evitar práticas discriminatórias por parte das instalações de serviço pertencentes a empresas ferroviárias estabelecidas (EF), embora a utilização dessas instalações de serviço possa revestir-se de uma importância crucial para que os concorrentes das EF possam prestar serviços ferroviários.

c. Concessão de licenças

Enquanto repositório de notificações das autoridades nacionais de licenciamento (artigo 24.º, n.º 8), a Agência Ferroviária da União Europeia (ERA) contribuiu significativamente para a avaliação, por parte da Comissão, das disposições em matéria de licenciamento das EF, salientando questões relacionadas com: i) as notificações (atrasos, interpretações divergentes dos procedimentos, digitalização limitada); ii) a falta de informações sobre os diferentes quadros nacionais de responsabilidade civil; e iii) a interação entre a diretiva e a Diretiva (UE) 2016/798 (Diretiva Segurança Ferroviária)[9]. A Comissão observou que as partes interessadas necessitam de ser esclarecidas quanto à questão de saber se uma filial ou sucursal de uma EF pode utilizar a licença da sua empresa-mãe. As partes interessadas referiram: i) a potencial ambiguidade na interpretação de alguns dos documentos necessários para comprovar a capacidade financeira, enumerados no anexo III; e ii) a falta de referência aos relatórios financeiros normalizados correntes.

Por último, a ERA também comunicou alguns problemas relacionados com o modelo e o procedimento de notificação tal como definidos no Regulamento de Execução (UE) 2015/171[10].

[8] Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão, de 22 de novembro de 2017, sobre o acesso às instalações de serviço e aos serviços do setor ferroviário (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 307 de 23.11.2017, p. 1.
[9] Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária (reformulação), JO L 138 de 26.5.2016, p. 102.
[10] Regulamento de Execução (UE) 2015/171 da Comissão, de 4 de fevereiro de 2015, relativo a certos aspetos do processo de licenciamento das empresas ferroviárias, JO L 29 de 5.2.2015, p. 3.

d. Tarifação

Os GI adotam abordagens díspares em matéria de taxas de acesso às vias (TAV), especialmente no que respeita à fixação de sobretaxas e à determinação dos segmentos de mercado em que essas taxas são aplicadas. Ademais, as partes interessadas também: i) chamaram a atenção para a falta de coordenação dos gestores de infraestrutura no que se refere às taxas de acesso às vias aplicadas às rotas internacionais para os serviços ferroviários transfronteiriços; e ii) comunicaram interpretações e aplicações divergentes das partes da diretiva relacionadas com a tarifação em conjugação com os anexos V e VI. Daí que a Comissão tenha adotado orientações[11] a fim de providenciar clareza relativamente às obrigações jurídicas existentes, exemplos de boas práticas e os desenvolvimentos registados nos diferentes mercados ferroviários da UE.

Dificuldades enfrentadas pelos gestores de infraestrutura na recolha de dados relativos às EF para efeitos de cálculo das taxas de acesso às vias são também apontadas pelas partes interessadas, bem como a falta de clareza quanto ao conceito de custos diretos introduzido no artigo 30.º e explicitado no Regulamento (UE) 2015/909[12]. As entidades reguladoras nacionais desempenham um papel importante no acompanhamento e na aplicação da legislação a este respeito.

e. Gestão da capacidade

As atuais regras de gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária estão estabelecidas na diretiva. Os dados mostram que o quadro atual também não serve todos os segmentos do mercado ferroviário de forma homogénea. Em especial, o transporte de mercadorias e o transporte transfronteiriço debatem-se em obter capacidade na quantidade e de qualidade adequadas para satisfazerem as necessidades dos utilizadores.

Em 2023, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento que revê essas regras[13], que prevê: i) um novo ciclo de planeamento plurianual; ii) uma melhor coordenação transfronteiras; e iii) uma utilização acrescida dos incentivos económicos, a análise do desempenho e ferramentas digitais. A proposta, atualmente em negociação no quadro dos trílogos, virá substituir o quadro jurídico existente por um quadro único, diretamente aplicável a toda a rede ferroviária da UE.

As partes interessadas sublinham inúmeras vezes que a gestão do tráfego e o planeamento da manutenção têm um impacto significativo no desenvolvimento do transporte ferroviário, referindo que, nalguns casos, os requisitos da diretiva sobre estes aspetos são pouco claros, sendo aplicados de forma desigual. A falta de critérios de definição de prioridades para o tráfego internacional, o acesso limitado e tardio ao planeamento das obras e as restrições de capacidade são também mencionados entre os motivos importantes de perturbações. Há quem

[11] Comunicação da Comissão — Orientações interpretativas sobre a fixação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária, JO C, C/2025/2606 de 7.5.2025.
[12] Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015, relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, JO L 148 de 13.6.2015, p. 17.
[13] Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário europeu único, que altera a Diretiva 2012/34/UE e revoga o Regulamento (UE) n.º 913/2010 - COM/2023/443 final.

considere que somente a inclusão da gestão do tráfego e do planeamento da manutenção nas funções essenciais poderia garantiria a independência dos GI, mas há também o receio de que tal possa tornar as operações críticas mais rígidas. Há ainda quem considere que os incentivos ao desempenho para os gestores de infraestrutura necessitam de ser mais eficazes. 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. De acordo com as entidades reguladoras, o Regulamento de Execução (UE) 2016/545 relativo aos acordos-quadro não previne atualmente estes riscos[14].

f. Entidades reguladoras

Para assegurar um desenvolvimento saudável do mercado ferroviário, é necessário designar entidades reguladoras sólidas e independentes. Tal é particularmente relevante no que se refere à abertura da concorrência e na presença de EVI. Para desempenharem as funções significativas e alargadas previstas na diretiva, as entidades reguladoras devem dispor de pessoal qualificado e do financiamento necessário. A diretiva continua a ser bastante geral neste ponto, relegando para os Estados-Membros a liberdade de decidirem sobre os mecanismos de financiamento e o número de trabalhadores «proporcionalmente à importância do setor ferroviário do Estado-Membro».

A capacidade de as entidades reguladoras aplicarem as regras depende também das competências com que são investidas pela legislação nacional. Se a diretiva for geral quanto aos poderes regulamentares específicos conferidos, os quadros nacionais poderão diferir, o que poderá comprometer a igualdade de tratamento das empresas na UE. Exemplos disso são as competências sancionatórias e o nível de sanções que as entidades reguladoras podem impor (que, segundo a diretiva, devem ser simplesmente «adequadas») ou o papel das entidades reguladoras na fiscalização das taxas, que nalguns Estados-Membros inclui um a avaliação *ex ante* mas noutros se limita a controlos *ex post*. Na generalidade, a eficácia das ações das entidades reguladoras poderia beneficiar de uma interpretação mais clara das suas competências.

Por último, as definições pouco claras ou omissas de alguns elementos da diretiva vêm complexificar ainda mais o trabalho das entidades reguladoras e suscitar incerteza para os intervenientes no mercado.

4. Serviços de alta velocidade

O quadro regulamentar favorável definido pela diretiva tem sido um fator-chave para o crescimento dos serviços ferroviários de alta velocidade, assegurando cada vez mais uma

[14] Regulamento de Execução (UE) 2016/545 da Comissão, de 7 de abril de 2016, relativo aos procedimentos e critérios referentes aos acordos-quadro de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, C/2016/1954, JO L 94 de 8.4.2016, p. 1.

conectividade, rápida e eficaz em termos de custos, de pessoas e mercados com um modo de transporte mais sustentável[15].

Melhores ligações ferroviárias de alta velocidade são fundamentais para criar uma Europa mais interligada, acessível e unificada. A Comissão reconheceu este facto na sua futura comunicação sobre o transporte ferroviário de alta velocidade, que define as medidas necessárias para: (1) uma rede ferroviária de alta velocidade plenamente interoperável e de elevado desempenho; (2) um modelo de serviço competitivo orientado para o público; e (3) uma visão para uma indústria europeia competitiva de equipamento ferroviário.

O segmento ferroviário de alta velocidade registou uma queda significativa dos preços e um aumento no número de utilizadores após a introdução da concorrência nos serviços domésticos em Itália, em Espanha e, mais recentemente, em França. O impacto da concorrência nas tarifas, nas frequências, nos serviços a bordo e nos tempos de viagem depende das estratégias comerciais adotadas pelas EF concorrentes, sendo geralmente favorável aos utilizadores do transporte ferroviário de alta velocidade.

Porém, subsistem práticas discriminatórias e inúmeros obstáculos ao acesso ao mercado para as linhas ferroviárias de alta velocidade, o que reduz o impacto positivo da abertura do mercado. A disponibilidade de material circulante constitui um obstáculo importante ao acesso para os mercados de alta velocidade em rápido crescimento. Foram notificadas à Comissão várias instâncias em que os novos operadores enfrentam obstáculos colocados pelas regras nacionais ainda em vigor, atrasos consideráveis na receção das autorizações necessárias, demoras e custos elevados para adaptar o material circulante às diferentes especificações técnicas, em especial quando prestam serviços transfronteiriços.

As instalações de serviço existentes, como as oficinas de manutenção, nem sempre são capazes de prestar os serviços necessários aos comboios de alta velocidade e, quando são capazes de o fazer, a sua distribuição territorial nem sempre é adaptada às necessidades dos novos operadores. Todavia, a criação de novas oficinas de manutenção ou a adaptação das já existentes exigem tempo e investimentos substanciais, bem como a disponibilidade de um local adequado, o que é muitas vezes inviável para os pequenos operadores, que não dispõem das economias de escala ou da infraestrutura preexistente de que beneficiam os operadores tradicionais.

O nível, a estrutura e a estabilidade das taxas de acesso à via são outros fatores que influem sobre a oferta do mercado e o nível de concorrência no setor ferroviário de alta velocidade. As taxas de acesso à via representam uma parte substancial dos custos operacionais das EF de alta velocidade e, ao mesmo tempo, uma fonte de rendimento para os gestores de infraestrutura. Os serviços ferroviários de alta velocidade, que tendem a ser mais rentáveis do que os serviços convencionais devido ao aumento dos volumes de passageiros e a preços mais elevados, estão frequentemente sujeitos a majorações para além das taxas baseadas nos custos diretos. Tal é benéfico para os GI em geral, mas tem um impacto negativo nos custos dos operadores e, em última análise, nos preços dos bilhetes, reduzindo a capacidade do transporte ferroviário para competir com outros modos de transporte. Dependendo da elasticidade dos preços, as poupanças das EF decorrentes de taxas de acesso à via mais baixas poderiam repercutir-se nos passageiros sob a forma de tarifas inferiores, aumentando a procura e, em última análise, as

[15] Considerando 29 da Diretiva (UE) 2016/2370.

receitas dos GI. Mesmo sem repercutir estas poupanças, a melhoria das margens de lucro poderia incentivar os operadores a expandirem os seus serviços, acrescendo concomitantemente as receitas dos GI.

Por último, a incerteza quanto às taxas de acesso à via aplicáveis (falta de transparência, fórmulas demasiado complexas, alterações frequentes) pode também constituir um obstáculo ao acesso ao mercado. A ausência de previsibilidade sobre os custos de acesso à infraestrutura complexifica o desenvolvimento de planos empresariais sólidos e compromete a confiança dos potenciais investidores, que necessitam de estabilidade ao longo de períodos prolongados.

Os serviços ferroviários de alta velocidade são principalmente prestados em regime de livre acesso, sendo, porém, nalguns casos combinados com a prestação de obrigações de serviço público (OSP) financiadas pelo Estado. Esta combinação é suscetível de constituir um problema se: i) não existir uma separação contabilística e operacional clara entre a parte comercial e as OSP do serviço de molde a evitar subvenções cruzadas; ou ii) as regras de prioridade conduzirem a um tratamento preferencial dos prestadores que oferecem serviços combinados, em detrimento dos prestadores de serviços puramente comerciais.

Por último, toda e qualquer ação destinada a impulsionar as ligações ferroviárias de alta velocidade irá exigir um acompanhamento fiável do mercado. Contudo, não existem indicadores abrangentes nas estatísticas europeias especificamente concebidos para monitorizar os mercados ferroviários de alta velocidade, tanto nas linhas como nos serviços. Tal deve-se, em parte, a definições imprecisas ou incoerentes de linhas e serviços de alta velocidade em toda a legislação da UE. As iniciativas a nível da UE irão abordar esta questão[16].

5. Empresas verticalmente integradas

A diretiva não impõe uma forma específica de governação no setor ferroviário e os pontos de vista das partes interessadas divergem substancialmente quanto à eficácia das atuais disposições na prevenção de comportamentos anticoncorrenciais por parte de EVI, em que GI e EF pertencem à mesma entidade. Algumas partes interessadas consideram a separação total a única forma eficaz de evitar conflitos de interesses e comportamentos anticoncorrenciais, enquanto outras salientam os benefícios de uma governação integrada para a sociedade («visão do sistema»). As entidades reguladoras consideram que o impacto do modelo de governação na concorrência não pode ser generalizado, mas argumentam que as EVI requerem uma supervisão reforçada.

A Diretiva Governação introduziu algumas disposições específicas para impedir conflitos de interesses e comportamentos anticoncorrenciais por parte das EVI. O artigo 7.º revisto da diretiva incide na independência dos gestores de infraestrutura, em especial no âmbito das EVI, impondo uma separação organizacional, com entidades jurídicas distintas, e proibindo, designadamente, nomeações concorrentes ou a contratação de quadros superiores do GI para a EF (ou vice-versa). Este aspeto é particularmente relevante, uma vez que alguns exemplos de duplos mandatos e transferências de pessoal no interior de entidades integradas sugerem a persistência de conflitos de interesses significativos, mesmo nos casos em que as EVI cumprem

[16]Ver anexo C do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

formalmente as disposições legais. As competências de supervisão das entidades reguladoras em matéria de conflitos de interesses diferem de país para país.

A diretiva estabelece várias condições para assegurar que o GI dispõe de independência organizativa e decisória no que diz respeito às funções essenciais (artigo 7.º-A), a fim de evitar discriminações a favor das EF integradas. Os Estados-Membros podem igualmente decidir delegar funções essenciais (tarifação e afetação de canais horários) a um organismo independente competente neste domínio. Atualmente, apenas a Irlanda, a Hungria, o Luxemburgo e a Letónia optaram por esta solução.

As EVI prosseguem cada vez mais atividades não essenciais, como a manutenção do material circulante, a bilhética, a gestão da energia ou a produção e a prestação de serviços de telecomunicações. O desempenho das atividades de fornecimento de energia e manutenção do material circulante por parte das EVI pode criar obstáculos concorrenciais que requerem maior atenção, em especial quando utilizam infraestruturas ferroviárias financiadas inicialmente por fundos públicos.

A separação contabilística e a transparência financeira dos fluxos financeiros intragrupo continuam a ser questões importantes. Outras questões importantes incluem a falta de transparência e as dificuldades enfrentadas pelas entidades reguladoras no acesso às informações financeiras necessárias para o desempenho das suas funções de acompanhamento e execução. Entre os exemplos de comportamentos proibidos deste tipo contam-se: i) condições de financiamento favoráveis intragrupo; ii) acumulação intra-EVI de tarefas e responsabilidades; iii) falta de transparência; e iv) a não separação das contas. As transferências diretas de ativos entre entidades do mesmo grupo podem também constituir um problema.

A atividade das entidades reguladoras é fundamental para assegurar o cumprimento das regras relacionadas com as EVI, em especial as regras em matéria de separação de contas e as salvaguardas contra práticas discriminatórias. O artigo 56.º, n.º 12, da diretiva habilita as entidades reguladoras a verificar o cumprimento do artigo 6.º (separação de contas) e do artigo 7.º-D (transparência financeira). No entanto, a eficácia dos poderes de investigação das entidades reguladoras depende do quadro legislativo nacional, não sendo uniforme em todos os Estados-Membros. Os desafios remanescentes incluem a intensidade de recursos das auditorias e as dificuldades de acesso a informações críticas. A racionalização dos poderes das entidades reguladoras, a melhoria do seu acesso aos dados e a realização de auditorias realizadas por terceiros financiadas pelos operadores poderiam melhorar a eficiência e assegurar uma aplicação coerente da regulamentação.

As distorções da concorrência e as práticas discriminatórias poderiam ainda ser obviadas graças a iniciativas regulamentares como as seguintes: i) abordar as ambiguidades jurídicas nas principais definições; ii) promover a transparência de acesso a dados e fluxos financeiros; iii) uma separação física e operacional entre os sistemas informáticos dos GI e os das EF; iv) um acesso equitativo às instalações de serviço e aos espaços das estações; e v) o reforço da independência, dos recursos e das capacidades de execução das entidades reguladoras[17].

[17] Para mais informações sobre estas questões, consultar o «Estudo sobre as empresas ferroviárias verticalmente integradas na União Europeia» no sítio Web da DG MOVE.

6. Conclusões

No atual estádio, é difícil proceder a uma avaliação exaustiva e fiável dos efeitos da diretiva revista. Tal deve-se: i) ao curto lapso de tempo decorrido desde a plena transposição da diretiva para os Estados-Membros; ii) ao impacto da pandemia de COVID-19 no setor ferroviário; e iii) ao impacto da crise energética no setor ferroviário. Porém, apesar da evolução positiva de alguns mercados, há fortes indícios de que muitos entraves continuam a coartar a criação de um espaço ferroviário europeu único, prevista na diretiva, e de que a diretiva nem sempre aborda de forma adequada os obstáculos remanescentes.

Ao longo dos últimos anos, a Comissão tomou iniciativas para abordar aspetos específicos que suscitavam preocupações em relação à diretiva, nomeadamente a **proposta de regulamento relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária** e as **orientações relativas às taxas de acesso à via**. **A futura comunicação da UE sobre o transporte ferroviário de alta velocidade** aborda questões de regulação do mercado e a necessidade de investir nas infraestruturas. Estão também atualmente em curso **iniciativas em matéria de bilhética**.

Apesar destas iniciativas recentes da Comissão, outros aspetos problemáticos relacionados com a aplicação da regulamentação ferroviária continuam por resolver.

O TEE constitui um elemento fundamental da abertura do mercado, que necessita de ser aplicado de forma coerente e utilizado de forma adequada. Em função dos resultados da avaliação da utilização do TEE e da aplicação do **Regulamento (UE) 2018/1795**, a Comissão poderá decidir proceder a uma revisão deste regulamento.

Os serviços de transporte ferroviário requerem um acesso equitativo e não discriminatório às instalações de serviço e aos serviços prestados nessas instalações, mas subsistem grandes obstáculos neste domínio. A Comissão irá avaliar esses obstáculos aquando da revisão do **Regulamento de Execução (UE) 2017/2177**.

Tendo em conta as questões relacionadas com o licenciamento, a Comissão irá analisar igualmente o **Regulamento de Execução (UE) 2015/171**, a fim de determinar de que forma o mesmo poderia ser atualizado e melhorado.

No que diz respeito à falta de indicadores específicos abrangentes para o acompanhamento do mercado, a Comissão irá rever o **Regulamento de Execução (UE) 2015/1100** com vista a nele incluir indicadores específicos sobre o transporte ferroviário de alta velocidade e indicadores sobre aspetos sociais e laborais, simplificando concomitantemente, tanto quanto possível, as obrigações de comunicação de informações.

A Comissão está ciente de que alguns aspetos problemáticos da diretiva exigem uma avaliação mais criteriosa e irá continuar a colaborar com o setor para os resolver. A disponibilidade e o financiamento do material circulante constituem um exemplo importante desses aspetos problemáticos. Quanto às questões persistentes relacionadas com as EVI, a Comissão está empenhada em aplicar efetivamente as atuais disposições sobre a matéria.