

PARECER N.º 38/AMT/ 2019

Destinatário: AdC – Autoridade da Concorrência
s/ref.: S-AdC/2019/3277 de 08.08.2019

Assunto: Ccent. n.º 39/2019 – MSC-Entroncamento / Parque Sul da Bobadela

I. Introdução

1. O presente parecer é elaborado na sequência da solicitação feita à AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”) pela Autoridade da Concorrência (“AdC”) nos termos previstos no artigo 55.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou novo o Regime Jurídico da Concorrência (“Lei da Concorrência”).
2. O parecer incide sobre a operação de concentração que consiste na aquisição pela MSC – Terminal do Entroncamento, S.A. (“MSC” ou “Notificante”), do controlo sobre os bens do domínio público ferroviário sitos no Complexo Ferroviário da Bobadela - Parque Sul, através de decisão de adjudicação, por parte da IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. (“IP”), no âmbito do Programa de Procedimento do Concurso Público para a Concessão de Exploração do Parque Sul do Complexo Ferroviário da Bobadela, doravante designada de “Operação”.
3. O presente parecer tem exclusivamente por base a informação transmitida pela AdC e a informação que é, presentemente, do conhecimento da AMT e está organizado do seguinte modo:

I. Introdução

II. Descrição da Operação

III. Regulação da Mobilidade e dos Transportes

- A. O Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 114-A/2018, de 31 de dezembro, no que respeita às instalações de serviço
- B. Análise dos Mercados Relevantes da Mobilidade
- C. Impacto da Operação a Nível Concorrencial
- D. Impacto da Operação nas Dimensões dos Utilizadores, Contribuintes e Investimento

IV. Conclusões

II. Descrição da Operação

4. De acordo com a informação disponibilizada pela Notificante, a Operação consiste na aquisição pela MSC, do controlo sobre os bens do domínio público ferroviário, com área de 75.947 m², repartido em duas sub parcelas, sitos no Complexo Ferroviário da Bobadela - Parque Sul ("Terminal de Mercadorias"), através de decisão de adjudicação, por parte da IP, no âmbito do Programa de Procedimento do Concurso Público para a Concessão de Exploração do Parque Sul do Complexo Ferroviário da Bobadela.
5. Tendo por base o formulário de notificação, a situação em causa no cenário pré-Operação é a seguinte:

a) "Adquirente" (ou Concessionária)

[confidencial]

b) Terminal de Mercadorias

[confidencial]

No cenário pós-Operação, e como decorre do exposto, a MSC passará a gerir o Terminal de Mercadorias. A concessão será por um período de cinco anos, sendo que o contrato poderá ser renovado por períodos sucessivos de um ano, até ao limite de duas renovações.

III. Regulação da Mobilidade e dos Transportes

A. O Decreto-Lei 217/2015, de 7 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 114-A/2018, de 31 de dezembro, no que respeita às instalações de serviço

6. No quadro da presente Operação destaca-se, pela sua relevância, o Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 114-A/2018, de 31 de dezembro, ("DL 217/2015"), bem como as eventuais medidas que venham a ser adotadas pela Comissão Europeia em matéria de instalações de serviço¹.
7. Os terminais de mercadorias constituem instalações de serviço² ao abrigo do DL 217/2015, e do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177, da Comissão, de 22 de novembro de 2017 ("Regulamento 2017/2177") estando, enquanto tais, sujeitos às regras constantes nestes diplomas, designadamente em matéria de concessão de acesso à instalação e de tarifação.

¹ Em particular, a Diretiva 2012/34/UE prevê, no artigo 13.º, n.º 9, que a Comissão pode, com base na experiência das entidades reguladoras, das autoridades competentes e das empresas ferroviárias, adotar medidas que especifiquem o procedimento e critérios a seguir para efeitos de acesso aos serviços a prestar nas instalações de serviço.

² Cfr. artigo 3.º, al. v), uma instalação de serviço é "uma instalação, incluindo o terreno, o edifício e o equipamento, especialmente adaptado, no todo ou em parte, para permitir a prestação de um ou mais serviços".

8. Em particular, no que respeita à concessão de acesso, a futura concessionária, enquanto operador da instalação de serviço, terá o dever de assegurar o fornecimento de acesso ao Terminal de Mercadorias e aos serviços neles prestados, de modo não discriminatório, a todas as empresas ferroviárias³.
9. Acresce que, a concessionária deverá garantir resposta, no prazo máximo de 15 dias úteis, a todos os pedidos de acesso ao Terminal e/ou pedidos de serviços disponíveis no mesmo apresentados por quaisquer empresas ferroviárias, estando as condições em que tais pedidos podem ser indeferidos cuidadosamente reguladas na lei⁴.
10. Relativamente à tarifação, o DL 217/2015, estipula que a taxa devida pelo acesso às vias nas instalações de serviço (incluindo terminais de mercadorias) e pela prestação de serviços nessas instalações não pode ser superior ao custo da sua prestação, acrescido de um lucro razoável.
11. O DL 217/2015 prevê, ainda, outros deveres que devem ser cumpridos pelos operadores de instalações de serviço, designadamente:
 - Fornecer à AMT todas as informações necessárias sobre as taxas aplicadas, para que a AMT desempenhe as funções que lhe são cometidas pelo DL 217/2015, nomeadamente em matéria de avaliação das tarifas, se for o caso⁵;
 - Estar em condições de demonstrar às empresas ferroviárias que as tarifas faturadas respeitam a metodologia e as regras previstas na lei e nos diretórios de rede⁶;
 - Fornecer ao gestor da infraestrutura (IP) informações sobre as tarifas de acesso à instalação e de prestação de serviços e sobre as condições técnicas de acesso, para inclusão pelo gestor de infraestrutura no diretório de rede, ou indicar um sítio na Internet em que essas informações são disponibilizadas gratuitamente em formato eletrónico⁷.
12. Constatase, a este respeito que o Caderno de Encargos (“CE”) relativo ao concurso público em causa nesta operação fez referência ao citado DL 217/2015 e ao Regulamento 2017/2177, prevendo que a concessionária devia dar cumprimento a este diploma, nomeadamente no que respeita ao fornecimento de acesso, bem como à legislação da União Europeia em vigor nesta matéria⁸.

³ Cf. artigo 13.º, n.º 2 do DL 217/2015 e artigo 10.º, n.º 2 do Regulamento 2017/2177

⁴ Cf. artigo 13, n.ºs 6 a 10 do DL 217/2015 e artigo 13.º do Regulamento 2017/2177

⁵ Cf. artigo 31.º, n.º 2, al. a) do DL 217/2015.

⁶ Cf. artigo 31.º, n.º 2, al. b) do DL 217/2015.

⁷ Cf. Anexo IV, al. f) do DL 217/2015.

⁸ Cf. cláusulas 1.4. e 1.5. do Caderno de Encargos.

13. O CE incluiu, também, a obrigação de remessa à IP de todos os elementos relativos à prestação de serviços no Terminal, para efeito de cumprimento das exigências legais relativas às instalações de serviço ou a publicar/disponibilizar no seu sítio da Internet a informação relevante relativa aos serviços disponibilizados no Terminal⁹. Prevê-se, ainda, que a concessionária deva dar resposta a todos os pedidos de informação da AMT, do IMT ou da IP¹⁰.
14. É de referir, a propósito dos requisitos de elegibilidade que, nos termos do DL 217/2015, os terminais de mercadorias constituem instalações de serviços para efeitos desse diploma, estando, enquanto tais, sujeitos à sua disciplina.
15. Resulta do DL 217/2015 que, se o operador de uma instalação de serviço correspondente a um terminal de mercadorias (no caso o operador logístico que adquirir a concessão e que se tornará responsável pela gestão do Terminal) estiver sob o controlo direto ou indireto de uma entidade ou de uma empresa que também exerça atividade e detenha uma posição dominante nos mercados de serviços de transporte ferroviários nacionais para os quais a instalação é utilizada, o operador dessa instalação de serviço deve estar organizado de modo a ser independente dessa entidade ou empresa no plano organizativo, decisório e financeiro (contas separadas, nomeadamente balanços e demonstrações de resultados).
16. Esta independência, de acordo com o DL 217/2015, não exige a criação de uma entidade jurídica distinta para a gestão do Terminal, podendo ser assegurada mediante a organização de divisões distintas dentro de uma entidade jurídica única¹¹.
17. O despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Infraestruturas, Transportes e Comunicações¹², aquando da privatização da CP Carga, determinou a transferência para a então REFER, atual IP, da titularidade e gestão de 14 Terminais Ferroviários de mercadorias, anteriormente sob a gestão da CP Carga, ficando assim integrados no Domínio Público Ferroviário. O atual DL 217/2015, não previu a impossibilidade de operadores ferroviários, ou empresas do mesmo grupo, se candidatarem à concessão destes terminais de mercadorias, podendo verificar-se a reversão de muitos destes terminais para as mãos do operador ferroviário.

B. Análise dos Mercados Relevantes da Mobilidade

⁹ Cf. cláusula 13.1., al. d) do Caderno de Encargos.

¹⁰ Cf. cláusula 13.1., al. f) do Caderno de Encargos.

¹¹ Cf. artigo 13.º, n.ºs 3 e 4 do DL 217/2015.

¹² De 23 de abril de 2014

18. No que respeita à identificação dos mercados relevantes para efeitos da análise da Operação notificada, a Notificante, fazendo referência à prática decisória anterior da AdC e da Comissão Europeia, propõe que seja considerado como mercado do produto relevante:
 - (i) Mercado da exploração de terminais rodoferroviários e plataformas logísticas¹³;
 - (ii) Mercado de prestação de serviços de movimentação de carga contentorizada;
 - e
 - (iii) Mercado de prestação de serviços Dêpot.
19. No que se refere ao mercado da exploração de terminais rodoferroviários e plataformas logísticas, em que a Notificante se encontra presente entende-se que este diz respeito à prestação integrada de um conjunto de serviços de apoio aos serviços de transporte de mercadorias, nomeadamente, receção, tratamento e manuseamento de cargas (consolidação e desconsolidação de cargas), outros serviços logísticos tais como embalamento, separação, etiquetagem, etc., aluguer de espaços e equipamentos (ex.: edifícios, parqueamentos) em plataformas intermodais ou parques logísticos^{14 15}.
20. Tal como mencionado pela Notificante, a AdC definiu o mercado de prestação de serviços de movimentação de carga contentorizada *“por entender que a prestação deste tipo de serviços exige infraestruturas próprias e meios técnicos específicos para a movimentação do tipo de carga em causa na operação de concentração”*¹⁶.
21. A prática decisória da AdC e da Comissão Europeia¹⁷, tem vindo a defender que as características distintas dos diferentes tipos de carga e os meios necessários para a sua movimentação permitem identificar serviços distintos. A AMT considera, assim, que um dos mercados relevantes na presente Operação é o mercado de prestação de serviços de movimentação de carga contentorizada.
22. A operação da MSC no Terminal de Mercadorias é considerada uma operação num terminal secundário (de segunda linha)¹⁸ onde é movimentada carga contentorizada e/ou paletizada. A MSC atua ao abrigo de um contrato de concessão, que estipula os tipos de carga a movimentar.

¹³ Cfr. Decisão Ccent. 52/2006 - Mota-Engil/ R.L. da AdC.

¹⁴ Cfr. Decisão da AdC, Ccent. 52/2006 - Mota-Engil/R.L., Ccent. 16/2013 - SPC*Conterparque/Empresa Comum e Ccent. 57/2015 - Yilport/ME Logística*Tertir.

¹⁵ Inclusive, a Autoridade da Concorrência Italiana já definiu como relevante este mercado, cfr. Provvedimento n.º 15118 (C 7476) FS da Autoridade da Concorrência Italiana.

¹⁶ “Nomeadamente, reach stackers, máquinas de contentores vazios, máquinas de contentores cheios e empilhadores de carga”

¹⁷ Cfr. Decisão da Comissão Europeia no Processo n.º COMP/M.3884 – ADM Poland/Cefetra/BTZ de 14.10.2005 e COMP/M.ECT-PONL/EUROMAX de 22.12.2004.

¹⁸ De acordo com AdC, na sua Decisão Ccent. n.º 16/2013 – S.P.C.*Conteparque/Empresa Comum, geralmente os serviços auxiliares às atividades de transporte e movimentação de contentores são prestados por terminais de segunda linha, normalmente num local próximo de importantes eixos viários e, muitas vezes, ferroviários. Os terminais de primeira linha são os terminais portuários, de onde é originada a maior parte dos contentores, seja com carga, seja vazios.

23. Relativamente à delimitação do mercado de produto/serviço, considera que o mesmo corresponde à movimentação de cargas, podendo este ser passível de segmentação adicional em função do tipo de carga¹⁹.
24. A prática decisória da AdC vai no sentido supramencionado e acresce que, distintos meios técnicos e infraestruturas, exigidos pelos diferentes tipos de carga, para a sua movimentação e a especialização dos terminais por tipos de carga a movimentar, levam a que determinado terminal apenas possa concorrer com outro terminal autorizado a movimentar o mesmo tipo de carga²⁰.
25. No que diz respeito ao mercado de prestação de serviços chamados Dépôt, que inclui o armazenamento e estacionamento de contentores marítimos de carga vazios e todas as operações de manuseamento, limpeza, lavagem e reparação dos mesmos, a prática decisória da AdC²¹ defende que estes são serviços auxiliares às atividades de transporte e movimentação de contentores usualmente prestados nos denominados terminais de segunda linha, a terceiros.
26. Tal como constatado pela AdC, os serviços acima identificados são geralmente prestados em locais próximos de importantes eixos viários, muitas vezes ferroviários. Podem também ser prestados nos terminais portuários (terminais de primeira linha), cabendo ao organizador da cadeia logística escolher o prestador do serviço.
27. A respeito dos mercados relevantes, a Notificante entende que *“esta segmentação de mercado relevante não corresponde à forma como a cadeia de valor e, em concreto, quer a procura, quer a oferta se encontram estruturadas”*. Defendendo que é *“possível, até, englobar a gestão de terminais rodoferroviários no mercado mais amplo da prestação de serviços de transporte porta-a-porta”*.
28. Sem prejuízo do que antecede, e como melhor se verá abaixo, a AMT considera, que no caso em apreço, as conclusões em termos de impacto jusconcorrencial não se alteram, em função das diferentes definições dos mercados.

C. Impacto da Operação a Nível Concorrencial

29. Tal como mencionado acima, em termos de mercados relevantes identificados, é de assinalar que se tem efetivamente distinguido os seguintes mercados de produto/serviços, no que concerne às operações de terminais, devendo ser analisada a dinâmica em cada um deles.

¹⁹ Cfr. COMP/M.3576 – ECT/PONL/EUROMAX

²⁰ Cfr. Decisão Ccent. 52/2006 - Mota-Engil/ R.L. da AdC.

²¹ Cfr. Decisão da AdC Ccent. 16/2013 - SPC*Conterparque/Empresa Comum.

30. O **Mercado da exploração de terminais rodoferroviários e plataformas logística:** mercado que consiste na prestação integrada de um conjunto de serviços de apoio aos serviços de transporte de mercadorias, nomeadamente, receção, tratamento e manuseamento de cargas (consolidação e desconsolidação de cargas), outros serviços logísticos tais como embalamento, separação, etiquetagem, etc. , aluguer de espaços e equipamentos (ex.: edifícios, parqueamentos) em plataformas intermodais ou parques logísticos.
31. As entidades competentes têm definido este mercado como um mercado relevante autónomo²². A procura deste tipo de serviços é constituída por empresas de transporte ou transitários e por empresas com uma presença importante na importação/exportação de mercadorias, que contratam uma única empresa para lhes prestar todo um conjunto de serviços de apoio ao transporte de mercadorias. Do lado da oferta, esta é constituída por operadores logísticos e outros operadores que se limitam a desempenhar atividades *Dépot*.
32. No que respeita ao âmbito geográfico deste mercado, dificilmente se poderia considerar que a substituíbilidade do lado da procura levaria a uma abrangência tão lata quanto a nacional. É do interesse dos clientes recorrer a estruturas próximas dos pontos de produção/ consumo, por forma a otimizarem os circuitos de expedição/ distribuição, tendo sempre o foco nos custos de transporte e no tempo despendido. Assim, considera a prática decisória da AdC que o âmbito geográfico deste mercado é regional²³. Esta delimitação em nada afeta, contudo, a conclusão da avaliação jusconcorrencial.
33. [confidencial].²⁴
34. No entender da AMT não se verificam barreiras de extraordinária dificuldade à entrada de novos operadores para gestão dos terminais, exceto, em alguns casos, que resultem do condicionamento legal à atividade. O facto de estarmos perante uma concessão significa que há uma barreira à entrada durante a vigência do contrato com o operador selecionado. Contudo, esta acaba findo o termo do contrato.
35. A presente operação não é suscetível de produzir efeitos negativos na estrutura concorrencial desde mercado relevante, até pela dimensão do volume de negócios que poderá estar em causa. **Contudo, a AMT está atenta a este mercado, em profunda transformação, por forma a evitar impactos negativos em termos de concorrência,**

²² Cfr. Decisão da AdC Ccent. 52/2006 - Mota-Engil/R.L., Ccent. 16/2013 - SPC*Conterparque/Empresa Comum e Provvedimento n. 15118 (c.7476) FS da Autoridade da Concorrência Italiana, que define como mercado relevante este mercado.

²³ Cfr. decisão da AdC Ccent. 16/2013 - SPC*Conterparque/Empresa Comum.

²⁴ De acordo com informação pública, o novo terminal irá servir os Portos de Leixões e Sines, e vem dar resposta à necessidade de aumentar a capacidade de movimentação de contentores no norte do país. (<https://www.tsf.pt/economia/interior/norte-vai-ter-maior-terminal-ferroviario-de-mercadorias-da-peninsula-iberica-10446946.html>)

nomeadamente tendo em conta a regulamentação setorial específica (acesso a instalações de serviço e aos serviços nelas prestados, de forma equitativa e não discriminatória a todas as empresas do setor ferroviário).

36. O Mercado da movimentação de cargas – segmentado por tipo de carga movimentada - carga contentorizada: mercado em que a procura é constituída por um conjunto de empresas importadoras/exportadoras de mercadoria e a oferta é constituída por operadores logísticos e empresas de transporte.
37. As operações de movimentação de carga contentorizada e/ou paletizada para consolidação compreendem, nomeadamente, os seguintes serviços de logística: a movimentação, as descargas e cargas, o estacionamento e/ou armazenagem e a conferência das cargas, incluindo a gestão de transportes multimodais, a gestão do terminal terrestre.
38. Os diferentes tipos de carga implicam o recurso a meios técnicos específicos e infraestruturas distintas para a sua movimentação. Adicionalmente, poderão exigir uma especialização dos terminais em função dos tipos de carga a movimentar.
39. A prática decisória da Comissão Europeia tem ido no mesmo sentido da AdC, referindo em algumas das suas decisões, que a prestação de serviços de movimentação de carga pode ser dividida em diferentes segmentos, consoante o tipo de carga, para efeitos de definição de mercados relevantes.
40. No seguimento do que foi dito, na Operação em consideração, uma vez que o mercado se encontra delimitado à prestação de serviços de movimentação de carga contentorizada e/ou paletizada apenas concorrerão com outros terminais em que a movimentação deste tipo específico de cargas se encontre prevista.
41. Acresce o facto de se tratar de uma atividade ao abrigo de um contrato de concessão, que estipula os tipos de carga a movimentar, conferindo à empresa à qual é atribuída a concessão um direito de monopólio sobre o terminal em causa. Do exposto pode resultar que o terminal em questão só concorre com outro no qual se encontre autorizado a movimentar o mesmo tipo de carga.
42. É entendimento da AdC²⁵ que no caso específico do Complexo Ferroviário da Bobadela, em que existem quatro terminais²⁶, o mercado relevante de movimentação de carga contentorizada corresponde ao Complexo Ferroviário da Bobadela, sendo que qualquer um dos operadores presentes no Complexo Ferroviário da Bobadela (nos quatro

²⁵ Cfr. Decisão Ccent. n.º 18/2018 – ALB-Área Logística da Bobadela, S.A.

²⁶ Para além do Terminal Sul, cuja concessão de exploração à MSC ora se analisa, existem no Terminal da Bobadela, o (i) Terminal Norte, no qual opera em regime de concessão a ALB, o (ii) Terminal Central, gerido diretamente pela IP, situando-se estes três terminais em domínio público ferroviário sob a jurisdição da IP. Adicionalmente existe o (iii) Terminal privado gerido pela Alcont, que se situa em domínio privado.

terminais existentes) constitui uma alternativa equivalente, sendo concorrentes entre si, na medida em que todos detêm linhas ferroviárias com acesso à rede nacional, permitindo a transferência intermodal.

43. [confidencial] ²⁷

44. Assim, a AMT defende que, atentas as características do mercado acima referidas, o mercado relevante geográfico devia corresponder à área afeta ao funcionamento do terminal, ou seja, o Complexo Ferroviário da Bobadela. Mais se conclui, que este mercado não apresenta entraves significativos à entrada de novos operadores, sejam legais, sejam de ordem financeira. Tornar mais competitivo o custo do transporte de mercadorias e, por outro lado, diminuir a pressão do trânsito de pesados nas estradas nacionais é fundamental para impulsionar a competitividade da economia nacional. Assim, tais dados parecem apontar, efetivamente, no sentido da inexistência de preocupações jusconcorrenciais associadas à Operação em análise (**sem prejuízo das questões assinaladas no que se refere ao acesso não discriminatório a instalações de serviço**).

45. **O Mercado de prestação de serviços chamados Dépôt:** mercado que inclui o armazenamento e estacionamento de contentores marítimos de carga vazios e todas as operações de manuseamento, limpeza, lavagem e reparação dos mesmos. O acesso à atividade não tem barreiras significativas à entrada, havendo um número elevado de operadores a prestar os serviços supramencionados, quer em terminais de segunda linha, quer em terminais de primeira linha.

46. [confidencial] ²⁸, [confidencial]

47. Assim, considera-se este mercado como tendo um âmbito regional, sendo o mesmo definido pelas zonas próximas da Bobadela / Grande Lisboa. Acresce que, no entender dos utilizadores destes terminais de mercadorias, em caso de necessidade, recorrer a terminais mais afastados representaria um custo mais elevado, equacionando mesmo, alguns a mudança de operador apenas dentro da Bobadela, estando fora de questão a deslocalização dos serviços.

48. A AMT conclui que a avaliação jusconcorrencial não se altera em função do âmbito geográfico deste mercado.

49. [confidencial]

²⁷ Cfr. Decisão Ccent. n.º 18/2018 – ALB-Área Logística da Bobadela, S.A.

²⁸ A consulta desenvolveu-se no âmbito do Processo da AdC Ccent. n.º 18/2018 – ALB-Área Logística da Bobadela, S.A., de 05-07-2018, relativa à concessão de exploração do Parque Norte do Terminal da Bobadela, atribuída à ALB por um período de 5 anos.

50. [confidencial]²⁹.
51. [confidencial]
52. [confidencial]
53. De referir que o transporte ferroviário é importante na oferta de transporte entre o porto de Lisboa e plataformas logísticas nacionais, proporcionando uma eficiente fluidez das cargas.
54. No que diz respeito aos serviços de transporte ferroviário de contentores a AdC já teve oportunidade para se pronunciar, por diversas vezes sobre este mercado, referindo, inclusive que o transporte ferroviário de mercadorias corresponde à movimentação de carga em veículos que circulam sobre carris (isto é, comboios compostos por locomotivas/automotoras e vagões de carga ligados entre si), segundo uma rota pré-definida, normalmente designada por “percurso”³⁰. Os produtos a expedir podem ser colocados diretamente nos vagões de carga ou em contentores³¹.
55. Como alternativa ao transporte ferroviário surge o modo rodoviário, o qual se apresenta como uma opção mais onerosa, devendo este modo ser utilizado muito pontualmente, designadamente em situações de interrupção/suspensão do serviço ferroviário ou no caso de um serviço extraordinário e urgente.
56. Adicionalmente, e no que respeita à forma de acondicionamento da carga, considera-se que não existe alternativa à carga contentorizada, sendo o contentor um elemento determinante para a prestação de transporte intermodal, havendo infraestruturas logísticas próprias para a realização de operações de acondicionamento de carga.
57. A procura dos serviços de transporte ferroviário é constituída por empresas de vários setores da economia, por operadores logísticos e transitários e por armadores e operadores portuários, sendo que, para efeitos do presente mercado, os operadores logísticos, armadores e operadores portuários são os mais relevantes.
58. Salienta-se, ainda, que a articulação intermodal e, concomitantemente, o transporte ferroviário de contentores nos principais eixos de ligação às infraestruturas portuárias tem vindo a assumir cada vez mais relevância³².
59. No que diz respeito ao âmbito geográfico, verifica-se que o transporte ferroviário de contentores é feito, essencialmente, entre os pontos terminais onde então se faz, em

²⁹ A Medway é uma sociedade do Grupo MSC, resultante da aquisição em 2015 da CP-Carga – logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, S.A. e presta serviços de transporte ferroviário de mercadorias e atividades conexas em Portugal. A Medway também organiza o transporte rodoviário como uma extensão do transporte ferroviário de forma a completar “the last mile”.

³⁰ Cfr. Decisão de Arquivamento da AdC, ref.^a Interna PRC 2013/3.

³¹ Um contentor é uma caixa de metal ou de madeira, de dimensão padronizada, destinado ao acondicionamento e transporte de carga, que, depois de devidamente carregado, é colocado no vagão.

³² Cfr. Decisão de Arquivamento da AdC, ref.^a Interna PRC 2013/3.

complementaridade com o modo rodoviário, a consolidação/desconsolidação de tráfegos de uma rede mais fina.

60. Resulta, do acima exposto, que os serviços de transporte ferroviário regular de carga contentorizada envolvem a prestação de serviços regulares e programados de transporte ferroviário de carga contentorizada, tratando-se de serviços distintos do transporte não-regular de mercadorias e distinto do transporte de carga não contentorizada.
61. A AMT concorda com a definição do mercado de transporte de mercadorias como um mercado relacionado (este mercado é determinante na análise, tendo em conta que integra a “cadeia de valor”).

D. Impacto da Operação nas Dimensões dos Utilizadores, Contribuintes e Investimento

62. Nos termos dos estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio³³ (“Estatutos”), esta Autoridade tem a seu cargo a missão de regular o setor da mobilidade e dos transportes. Neste âmbito dispõe, para além de atribuições em matéria de promoção e defesa da concorrência, de atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos utilizadores/utentes, devendo ainda, na prossecução da sua missão, ter em conta outros objetivos, como o bem público e o desenvolvimento sustentável.
63. De modo particular, a lei comete à AMT a incumbência de assegurar uma adequada composição dos interesses públicos subjacentes à sua missão específica, realizando para o efeito as análises de impacto relevantes de modo a avaliar o custo-benefício económico-financeiro e social das medidas ou soluções a adotar³⁴.
64. Neste quadro, para além das considerações supra e da análise jusconcorrencial, e considerando o interesse público que compete à AMT especificamente prosseguir, aborda-se de seguida brevemente o impacto da Operação nas dimensões dos Utilizadores, dos Contribuintes e do Investimento.
65. O processo de globalização tem levado a que as soluções de transporte e distribuição ganhem uma importância relativa bastante significativa no âmbito das estratégias corporativas. Soluções de transporte que ofereçam custos competitivos aliados a elevados níveis de qualidade de serviço terão necessariamente procura num ambiente empresarial globalizado. O fator logístico está-se a tornar cada vez mais um dos potenciais vetores de diferenciação competitiva.

³³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro.

³⁴ Cf. artigo 5.º, n.º 5 dos Estatutos.

66. A nível Europeu, tem-se verificado nos últimos anos que a existência e o desenvolvimento de plataformas logísticas e centros de transporte têm contribuído em larga medida para reduzir os custos logísticos das empresas.
67. Analisando a Operação, não se antevê que esta tenha repercussão ou conduza a qualquer preocupação relacionada com a proteção dos utilizadores/utentes e dos contribuintes destes serviços no Terminal de Mercadorias, devendo, a MSC a garantir que seja assegurado o cabal cumprimento do contrato de concessão assinado com a IP.
68. De referir que, e tal como recomendado pela AMT em pareceres anteriores³⁵, as questões da regulação de acesso a terminais de mercadorias/instalações de serviço já são consideradas no âmbito da concessão e dos documentos conexos ao procedimento de contratação pública.
69. Adicionalmente, considerando a informação disponível, nomeadamente a natureza das atividades da MSC e a sua dimensão e situação financeira, a AMT não encontra indícios que antecipem que a Operação possa ter um efeito negativo ao nível do investimento no Terminal de Mercadorias, pelo contrário. O Grupo MSC tem feito investimentos significativos nesta área, veja-se o recente anúncio da construção do Terminal rodoferroviário em Lousado.
70. De destacar que o desenvolvimento de plataformas logísticas e a exploração por privados são geradores de emprego, contribuindo para a criação de novas atividades que geram valor acrescentado.
71. O aumento significativo da atividade na Bobadela, aos olhos de potenciais investidores diretos estrangeiros, é outro fator benéfico da aposta de privados no desenvolvimento de terminais, promovendo as condições logísticas do país, as acessibilidades e a existência de uma plataforma logística moderna.
72. Acresce que a exploração do terminal por uma entidade que conhece o setor / área, potencia o desenvolvimento de novas competências ao nível local e regional, ao mesmo tempo que permite uma racionalização dos gastos públicos em infraestruturas.
73. A existência de outros portos e plataformas logísticas mais inovadoras e com maiores vantagens competitivas noutros corredores ibéricos, nomeadamente Valência e Algeciras, poderá ser uma ameaça ao desenvolvimento do setor dos transportes e logística em Portugal.
74. Algumas medidas deverão ser tomadas, para que não se perca em definitivo a oportunidade de desenvolver o setor dos transportes e logística, pelo que será imperioso agir de forma concertada, entre gestores de infraestrutura, plataformas logísticas,

³⁵ Cfr. Parecer n.º 12/AMT/DPDC/2017, de 17-11-2017

operadores logísticos, empresas de transporte ferroviário e portos marítimos, para que se alcance a desejada competitividade que permitirá, por sua vez o desenvolvimento de toda a economia.

IV. CONCLUSÃO

De tudo o que antecede o parecer da AMT, ao abrigo do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, **é favorável à operação em causa**. Contudo, salienta a necessidade de acompanhar o desenvolvimento do mercado dos terminais rodoferroviários (que são “instalações de serviços”) e toda a dinâmica concorrencial envolvente – no contexto do transporte de mercadorias/logística - encontrando-se a AMT particularmente atenta a todas as matérias relacionadas com o acesso equitativo a não discriminatório a instalações de serviços e serviços nelas prestados, bem como à atuação de todos os operadores, tendo em conta o seu poder de mercado.

Lisboa, 05 de setembro de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho