

PARECER N.º 39/AMT/ 2019

Destinatário: AdC – Autoridade da Concorrência

Assunto: CCENT. N.º 29/2019 – MSC – ENTRONCAMENTO / TVT

I. Introdução

O presente Parecer é elaborado em resposta à solicitação feita à AMT – AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES ("AMT") – pela AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA ("AdC") nos termos do disposto no artigo 55.º n.º 1 da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o Regime Jurídico da Concorrência ("Lei da Concorrência").

O Parecer incide sobre a operação de concentração que consiste na aquisição pela MSC – TERMINAL DO ENTRONCAMENTO, S.A., – do controlo exclusivo sobre a TVT – TERMINAL MULTIMODAL DO VALE DO TEJO, S.A. – doravante designada de "Operação".

O Parecer está organizado do seguinte modo:

- I. Introdução**
- II. Sistematização da Operação**
- III. Apreciação**
 - A. Enquadramento setorial**
 - B. Enquadramento dos Mercados de Produto e Geográficos relevantes no Contexto Setorial**
 - C. Impacto da Operação a nível concorrencial**
- IV. Impacto do Operação ao nível dos Utilizadores, Investidores e Contribuintes**
- V. Conclusões**

II. Sistematização da Operação

De acordo com a informação disponibilizada no formulário de notificação, a operação notificada (“Operação”) consiste na aquisição da maioria do capital social da **TVT – TERMINAL MULTIMODAL DO VALE DO TEJO, S.A.** – (“Adquirida” ou “TVT”) pela **MSC – TERMINAL DO ENTRONCAMENTO, S.A.** (“Notificante” ou “MSC - Entroncamento”). Em virtude da Operação, a **MSC ENTRONCAMENTO** passará a deter o controlo exclusivo sobre a **TVT**.

A Notificante, é uma sociedade do Grupo **MEDITERRANEAN SHIPPING COMPANY** (“GRUPO MSC”) que, entre outros, opera navios de contentores, terminais e navios de cruzeiros, dedicando-se em Portugal ao transporte ferroviário de mercadorias através da **MEDWAY – OPERADOR FERROVIÁRIO DE MERCADORIAS, S.A.** (“MEDWAY”). A TVT gere um terminal rodoferroviário situado no Entroncamento.

Tendo por base o formulário de notificação, a situação relativa às empresas em causa no cenário pré-Operação é a seguinte:

A) Adquirente

[confidencial]

B) Adquirida

[confidencial]

III. Apreciação

No âmbito da sua missão, compete à AMT, nos termos dos seus “Estatutos”, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio¹, entre outras atribuições, “*zelar pelo cumprimento do quadro legal aplicável às atividades reguladas, promover a defesa dos direitos e interesses dos utilizadores e promover e defender a concorrência nos setores que lhe estão adstritos, em cooperação com a Autoridade da Concorrência*”².

Neste quadro, e ao abrigo do disposto no artigo 55.º, n.º 1 da Lei da Concorrência, a AMT pronuncia-se de seguida sobre **(III.A)** o Enquadramento Setorial; **(III.B)** a identificação dos Mercados Relevantes (de Produto e Geográficos) apresentada pela Notificante, a apreciação crítica pela AMT no que respeita a esses “mercados”, tendo em conta a perspetiva do regulador setorial; **(III.C)** potencial impacto concorrencial da Operação (tendo em conta o enquadramento setorial, no caso concreto); e **(III.D)** o impacto da Operação ao nível dos

¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2015 de 2 de fevereiro.

² Cfr. artigo 5.º dos Estatutos, em especial, as alíneas a), m) e q).

Utilizadores/Clientes da atividade em causa, dos Investidores e dos Contribuintes. Termina-se apresentando algumas **(IV) Conclusões**.

III.A) Enquadramento Setorial

No que se refere, em traços largos, ao “enquadramento jurídico” aplicável às atividades desenvolvidas pela Notificante e pela Adquirida, podemos citar dois grandes grupos. (I) o primeiro relacionado com “**atividades logísticas**” e “**transporte de mercadorias**”³; e o (II) segundo relacionado com o acesso transparente e não discriminatório a “**instalações de serviço**” (no âmbito dos normativos europeus e nacionais que consubstanciam os denominados “pacotes ferroviários”⁴).

Do ponto de vista formal, o “*regime jurídico de plataformas logísticas*” é ainda regulado pelo Decreto-Lei n.º 152/2008, de 5 de agosto, que visava regulamentar a “Rede Nacional de Plataformas Logísticas”, aprovada pelo “plano setorial” – “Portugal Logístico (2006)”. Recordar-se que o “Plano” não chegou a ser concretizado, tal como apresentado⁵, sendo que o diploma que pretendia conformar a sua “espinha dorsal” jurídica nunca chegou a ser revogado. Assim, em termos de “licenciamento” há que considerar o Decreto-Lei n.º 72/2009, de 31 de março, que estabelece o *regime jurídico de instalação e exploração das áreas de localização empresarial*, que “esvaziou”, em termos procedimentais, o regime legal *suprarreferido*. Mais recentemente, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 53/2019, de 17 de abril, que vem estabelecer o conceito de “**porto seco**” e definir as regras e os procedimentos de desmaterialização necessários para a sua implementação. Os conceitos subjacentes a este diploma são relevantes, no caso concreto da Operação (conceito de **porto seco**, **operador económico/logístico** e **operador de hinterland**).

Uma vez que a Notificante e a Adquirida gere(m) terminais de mercadorias rodoferroviários (“**instalações de serviço**”, para efeitos dos normativos europeus, transpostos para o direito nacional) há que ter presente o Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, na sua redação atual⁶ - que estabelece o regime de acesso a essas instalações, em condições equitativas,

³ Cfr. ainda Decreto-Lei n.º 255/99, de 7 de julho, alterado pela Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro – regime aplicável para efeitos de “licenciamento” dos operadores transitários, junto do IMT, I.P.

⁴ O **1.º Pacote Ferroviário de 2001** que estabeleceu a separação da gestão da infraestrutura e dos operadores; critérios técnicos de segurança, de qualidade e licenciamento de empresas e profissionais; O **2.º Pacote Ferroviário de 2004** que estabeleceu maior harmonização nos requisitos de segurança, interoperabilidade do sistema convencional, requisitos comuns para a alta velocidade e liberalizou o transporte ferroviário de mercadorias; O **3.º Pacote Ferroviário de 2007** que estabeleceu o livre acesso ao transporte internacional ferroviário de passageiros, criou requisitos comuns de certificação dos maquinistas e criou regras relativas a direitos dos passageiros ferroviários; Em 2010, o **1.º Pacote** foi alterado (*Recast/Reformulação*) no sentido estabelecer normas sobre o financiamento e gestão de infraestrutura; acesso a instalações ferroviárias e independência e competência dos órgãos reguladores; O **4.º Pacote Ferroviário, de 2013** é composto por um “Pilar Técnico” e por um “Pilar Mercado”.

⁵ Pelo Governo então em funções.

⁶ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro.

não discriminatórias e transparentes e ainda o 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.

Estes temas serão considerados / desenvolvidos *infra*, no presente parecer.

III.B) Delimitação dos Mercados de Produto e Geográficos Relevantes no Contexto Setorial

Antes de passar à análise setorial dos “**mercados de produto e geográficos**” relacionados com a presente Operação, não pode a AMT deixar de assinalar que existe uma outra operação relacionada com outro **terminal de mercadorias** sobre o qual a **MSC-ENTRONCAMENTO** se propõe exercer “controlo” (ainda que em regime de concessão) – assim, a AdC notificou a AMT⁷ - solicitando o seu Parecer – da Operação de Concentração (**Ccent n.º 39/2019 – MSC Entroncamento/Parque Sul da Bobadela**).

Nos termos do notificado, a operação (à qual a Notificante admite não se aplicar o regime de controlo de concentrações/notificação prévia⁸) consiste na adjudicação (pela IP – Infraestruturas de Portuga, S.A. (“IP”)) da concessão do **Parque Sul do Complexo da Bobadela**, passando a **MSC Entroncamento** a gerir o **Terminal de Mercadorias**, tendo a concessão um período de cinco anos a contar da data da assinatura do contrato de concessão, podendo ser renovada por períodos de um ano, até ao limite de duas renovações.

Para além do mais, e ainda no que refere ao que a Notificante entendeu denominar (*cfr. infra*) como o “**Mercado de Exploração dos Terminais Rodoferroviários e Plataformas Logísticas**”, importa ainda apontar que, para além de se encontrar ativa na gestão (direta ou delegada) de outros terminais rodoferrviários de mercadorias (*vide* Aveiro, Sines), o Grupo MSC pretende continuar a investir nesse mercado. Nesse sentido, a **Medway** encontra-se a projetar um investimento no “**Parque do Lousado – Vila Nova de Famalicão**” (terminal rodoferrviário ou “porto seco”). A empresa⁹ prevê investir 35 milhões de euros no terminal rodoferrviário de mercadorias, destinado a concentrar a carga das empresas, sobretudo exportadoras, do Grande Porto, bem como dos contentores provenientes e com destino aos portos de Leixões e Sines¹⁰, tendo sido assinado um protocolo, no dia 2 de janeiro de 2019, entre a IP, a Câmara

⁷ Ref.ª S-ADC/2019/3277 Ccent/2019/39, de 08.08.2019.

⁸ Cfr. argumentário constante da Notificação, Ponto 3.1 b) Nota Prévia.

⁹ Cfr. Anexo.

¹⁰ Fonte: <https://www.publico.pt/2019/01/16/economia/noticia/medway-constroi-terminal-ferroviario-vila-nova-famalicao-1858052>

Municipal de Vila Nova de Famalicão e a **Medway**, para a construção do “*maior terminal rodoferroviário da Península Ibérica*”¹¹.

✓ **Delimitação dos Mercados Relevantes e sua apreciação crítica (setorial)**

De acordo com a análise da Notificante, em síntese são identificados os seguintes **mercados de relevantes (de produto e geográficos)**:

- A)** Mercado de transporte porta a porta (em Portugal);
- B)** Mercado de exploração dos terminais rodoferroviários e plataforma logísticas (em Portugal);
- C)** Mercado de movimentação de carga contentorizada (no Entroncamento);
- D)** Mercado de atividade de *depôt* (no Entroncamento).

No que respeita a “mercados relacionados”, a Notificante refere que o Grupo MSC se encontra ativo no **mercado do transporte de mercadorias** (modo ferroviário) através da **Medway**.

A Notificante, refere ao longo da sua exposição¹², no que se refere à “**especialização dos terminais**” que a concretização da aquisição “*permitirá disponibilizar efetivamente no mercado a capacidade excedentária do Terminal TVT, o que atualmente não sucede dadas as suas limitações financeiras e tecnológicas*”.

No entanto, da análise da documentação que acompanha a Notificação, não pode deixar de se constatar que existe um outro “mercado relacionado” que parece ter sido determinante para a concretização da Operação.

Assim, a Notificante refere que vai manter, pelo menos, a mesma área atual de 126.000m² utilizada para estacionamento de contentores e, “*no mesmo espaço das duas infraestruturas*”, vai construir uma “**oficina de material circulante**”.

Refere que “*A operação de concentração permitirá, portanto, tirar partido da infraestrutura ferroviária de acesso aos espaços existentes e desenvolver uma **infraestrutura de manutenção próxima de um terminal de mercadorias**, de modo a que não se desloquem locomotivas e vagões para outro sítio, evitando a realização de quilómetros em vazio.*”

Ou seja, ainda que não tenha sido identificado como um “**mercado relacionado**”, esta referência indica que se deve considerar, neste âmbito, o “**mercado de reparação e manutenção de material circulante**”.

¹¹ Ata n.º 11/2019 da Reunião Ordinária, 23 de maio de 2019

¹² Cfr. Ponto 5.3, pps 71/84 e ss

Para além do mais, a Notificante refere¹³ [confidencial]”.

Nos termos das justificações apresentadas, esta questão – a possibilidade de **implantação de uma oficina de manutenção e reparação de material circulante** – parece ter sido determinante para a opção tomada (aquisição do Terminal TVT). São apresentados vários argumentos:

[confidencial]

Em síntese, recomenda-se que seja acrescentado ao elenco de mercados de produto relacionados, o “**mercado da manutenção e reparação de material circulante (ferroviário)**”.¹⁴

✓ **Do setor do transporte de mercadorias e da Intermodalidade**

O contributo do regulador setorial para a análise de uma operação de concentração e seus efeitos jus concorrenciais, não pode deixar de ter em conta o contexto regulatório/operacional do(s) sub-setor(es) em causa e do seu específico posicionamento/evolução no “Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes”.

No caso concreto, e tendo em conta os **mercados de produto relevantes** mencionados na Notificação, a saber: (A) Mercado de transporte porta a porta; (B) Mercado de Exploração dos Terminais rodoferroviários e plataformas logísticas; (C) Mercado de movimentação de carga contentorizada; (D) Mercado de atividade de *depôt* e, ainda, no que toca aos **mercados relacionados**, o (E) mercado do transporte ferroviário de mercadorias¹⁵ e ainda, por nossa sugestão, o **(F) mercado de manutenção/reparação de material ferroviário**¹⁶, a

¹³ Cfr. documento “Resposta ao Pedido de elemento das Autoridade da Concorrência de 28 de junho de 2019”.

¹⁴ Aliás, ainda que não diretamente ligado com o escopo desta Operação, considera-se relevante a referência a notícias recentes que relacionam a MEDWAY com o **mercado de manutenção/reparação de material circulante**. De acordo com essas notícias “A Medway acordou com a EMEF e a CP a cedência “por três anos” das instalações onde é feita a manutenção do material circulante da operadora privada. Frustrada a intenção de constituir um ACE com a EMEF para a manutenção e reparação das suas locomotivas e vagões, a Medway avança com o processo de internalização daquela atividade. A operadora ferroviária anunciou em comunicado a celebração de um contrato de concessão e exploração das instalações onde já são efetuadas as operações de manutenção do seu material circulante. Ao TRANSPORTES & NEGÓCIOS, o líder da empresa precisou que as instalações em causa, pertença da EMEF e da CP EPE, localizam-se “no Entroncamento e no Poceirão”. Com instalações, mas ainda sem pessoal próprio, a Medway irá, no imediato, “contratar serviços, pessoal à EMEF”, e, entretanto, “começámos um processo de recrutamento de 50 pessoas (para já)”, referiu Carlos Vasconcelos. **Para já, a nova unidade de negócio (Medway M&R) trabalhará em exclusivo para a transportadora de mercadorias, mas a hipótese de trabalhar também para o mercado não está excluída.** O contrato de concessão e exploração das instalações da EMEF/CP é válido por três anos. Depois, mantém-se a intenção, a Medway M&R deverá assentar arraiais nas instalações da MSC Entroncamento, beneficiando da transferência da atual plataforma logística ali a operar para o vizinho TVT, entretanto adquirido ao Grupo Lena.”. <https://www.transportesenegocios.pt/medway-vai-explorar-oficinas-da-emef/>

¹⁵ Tendo em conta que o operador Medway, resultante do processo de privatização da CP Carga é um operador relevante nesse mercado, assumindo, nesta fase, uma “posição dominante” (cfr. referencia quotas de mercado, infra).

¹⁶ [confidencial]

constatação é a seguinte: apesar das referidas segmentações, o subsetor/mercado relevante (em termos de macro enquadramento) é o do **Transporte de Mercadorias em Portugal, considerando muito especificamente o subsetor da Logística**

Tratam-se de setor(es) que abarcam realidades complexas e interligadas (sobretudo quando recorremos ao conceito de **intermodalidade/multimodalidade**), que, apesar de várias tentativas de enquadramento “regulamentar” e de aprovação de sucessivos “planos setoriais”¹⁷ ainda permanecem fragmentados e dispersos, sujeitos a enquadramentos jurídicos diversificados, tornando, muitas vezes, as realidades operacionais subjacentes de difícil “catalogação” / “arrumação”.

✓ **Do mercado de transporte de mercadorias**

Definindo o **mercado do transporte de mercadorias** de uma forma geral, quase que surge como evidente que o mesmo será definido pela “*necessidade de transportar mercadorias desde um determinado ponto até um outro.*”¹⁸ Porém, decorre desta definição demasiado redutora do mercado de transporte de mercadorias, um vasto leque de diferenciações de tipos de transporte que ajudam a perceber a real dimensão do próprio mercado. Desta forma, e segundo Button (2010)¹⁹, o mercado de transportes de mercadorias poderá ser definido por diversas formas. Poderemos assim definir esse mesmo mercado através da **distância a percorrer**, ou seja, pelo âmbito do transporte. Segundo o mesmo autor, o mesmo poderá ser **local, nacional** ou **global**. Concretizando a definição de Button (2010)²⁰, o **mercado de transportes local** será adstrito às necessidades de movimentações de mercadorias em distâncias curtas. De uma forma geral, distâncias curtas são definidas por distâncias dentro de uma mesma região ou cidade e seus arredores. Ainda segundo o

¹⁷ Vide Plano “Portugal Logístico” (apresentado pelo Governo, em 2006) – que acabou por não ser concretizado, tal como projetado– e ainda aprovação do “Regime Jurídico das Plataformas Logísticas” - Decreto-Lei n.º 152/2008, de 5 de agosto, aprovou a Rede Nacional de Plataformas Logísticas: <http://siaia.apambiente.pt/AIADOC/AIA1818/parecerca1818201656123532.pdf>
No projeto da ADC/OCDE <https://www.oecd.org/daf/competition/Portugal-OECD-Competition-Assessment-Review-Vol1-Transports-preliminary-version.pdf> página 262 que contou com a colaboração da AMT, constatou-se que o diploma está em vigor, devendo ser adaptado à nova realidade. **De facto, como se constata, as “plataformas logísticas” estão a ser “regulamentadas” por legislação superveniente que acabou por esvaziar o regime ainda em vigor. Nesse sentido vide Decreto-Lei n.º 72/2009**, de 31 de Março, Estabelece o regime jurídico de instalação e exploração das áreas de localização empresarial e revoga o Decreto-Lei n.º 70/2003, de 10 de Abril, **revogado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012** que Cria o Sistema da Indústria Responsável, que regula o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração de zonas empresariais responsáveis, bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste Sistema (sucessivamente alterado). Vide ainda o recente Decreto-Lei n.º 53/2019, de 17 de abril que estabelece o conceito de **porto seco** e define as regras, os procedimentos e a desmaterialização necessários para a sua implementação.

¹⁸ Cfr. Referências MONTEIRO FERREIRA, in “O Setor do Transporte de Mercadorias em Portugal: a Intermodalidade enquanto fator dinamizador das empresas exportadoras”, Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia da Universidade do Porto (2013).

¹⁹ Button, Kenneth (2010) Transport Economics – 3rd Ed. Cheltenham, UK.

²⁰ Idem.

mesmo autor (2010), o **mercado de transportes nacional** será aquele realizado dentro de um mesmo país. Por último, o **mercado de transportes global** será constituído por aquele que se realiza em movimentações de mercadorias entre vários países (ou até mesmo continentes). Desta forma, a definição do mercado será determinada segundo o ponto de origem e destino de cada um dos fluxos de mercadorias, analisados individualmente.

Desta forma, a noção do espaço do transporte, ou seja, a **dimensão geográfica do fluxo da mercadoria**, desde a sua origem até ao seu destino será um dos fatores que serão determinantes para a definição do mercado. A **dimensão geográfica** poderá assim assumir-se como nacional (local ou regional) ou global (internacional ou intercontinental). Na verdade, parece evidente que empresas transportadoras irão assim concorrer pelo mercado de transporte de mercadorias em cada uma das suas dimensões, podendo ainda atuar numa dimensão apenas ou em todas, dependendo das suas capacidades e/ou opções estratégicas. Não somente pelos aspetos de ordem meramente estratégica de posicionamento e especialização, também pela ordem de custos de transporte e operação, conforme referem Albarran, *et al* (2009)²¹, as opções de posicionamento no mercado poderão ser díspares, uma vez que distâncias superiores requerem meios e disponibilidades financeiras que poderão não ser facilmente acessíveis a todas as empresas.

Acrescente-se, porém, que o mercado de transporte de mercadorias poderá ser ainda definido pela natureza ou o tipo de mercadoria a transportar. A este propósito poderemos comparar o volume de mercadorias transportadas a nível mundial, segundo dados da Organização Mundial de Comércio. Assim, se analisarmos o volume total de mercadorias transportadas em 2006 pelo seu peso (medido em toneladas), anualmente, e em termos médios, 90% desse volume terá sido transportado por via marítima.

Uma outra forma de definir o mercado de transporte de mercadorias será através do tempo da deslocação (Hummels, 2001)²². Segundo este autor, a deslocação das mercadorias requer um determinado tempo de trânsito, que pode variar de acordo com a modalidade de transporte escolhida.

Desta forma, poderemos desde já concluir pela existência de **três formas distintas de definição do mercado de transporte de mercadorias, ou seja, pela distância a percorrer, pela natureza ou tipo de mercadoria a transportar e pelo tempo requerido no mesmo transporte**. Efetivamente, o mercado de transporte de mercadorias será

²¹ Albarran, P. Carrasco R; Holl A. (2009), "Transport infrastructure, Sunk Costs and Firms. Export Behavior" – Working Paper, Economic Series (13), 22, Universidad Carlos III, Madrid.

²² Hummels, David (2001), "Time as a Trade Barrier", WP 17758, National Bureau of Economic Research.

disputado nestas três vertentes e em cada um dos seus segmentos.

Conforme se depreende pelo exposto, poderemos concluir que **este mercado poderá também observar vários níveis de concentração, em cada uma das suas vertentes e segmentos**. De facto, essa concorrência existente pelas diferentes vertentes do mercado de transporte de mercadorias irá diferenciar as estratégias a adotar por cada uma das empresas que aí concorrem²³.

No mercado nacional, a quota modal do transporte rodoviário de mercadorias é bastante superior à dos outros modos (particularmente do ferroviário). O quadro infra apresenta a repartição modal no Mercado do Transporte de Mercadorias português, tomando por base a carga transportada em 2017 (INE, 2018).

Quadro- Mercadorias transportadas, por modo de transporte

Unidade: 10 ³ ton	2016	2017	Δ 2016-2017	Quota 2017
Ferrovário	10 420	10 632	2,0%	4,2%
Rodoviário (a)	148 626	157 696	6,1%	61,7%
Marítimo (b)	83 937	86 985	3,6%	34,0%
Aéreo	199	251	26,1%	0,1%

(a) - operadores do continente

²³ Desta forma, viria Michael Porter (1979) a desenvolver uma **teoria no âmbito das estratégias competitivas**, em que se referiam as forças que exercem influência nas estratégias das empresas, às quais esta deveria ter em atenção de forma a poder direcionar as suas ações para que o sucesso fosse alcançado. Viria ainda a reforçar esta mesma teoria no seu célebre estudo acerca das **cinco forças** que moldariam a estratégia empresarial, também conhecido como *as cinco forças de Porter* (Porter, 2008).

Essas cinco forças seriam assim constituídas pelo **poder dos clientes, o poder dos fornecedores, a ameaça de potenciais entrantes no mercado e a existência produtos/ serviços substitutos, que por sua vez influenciam a concorrência no setor (e a conseqüente rivalidade entre as empresas)**.

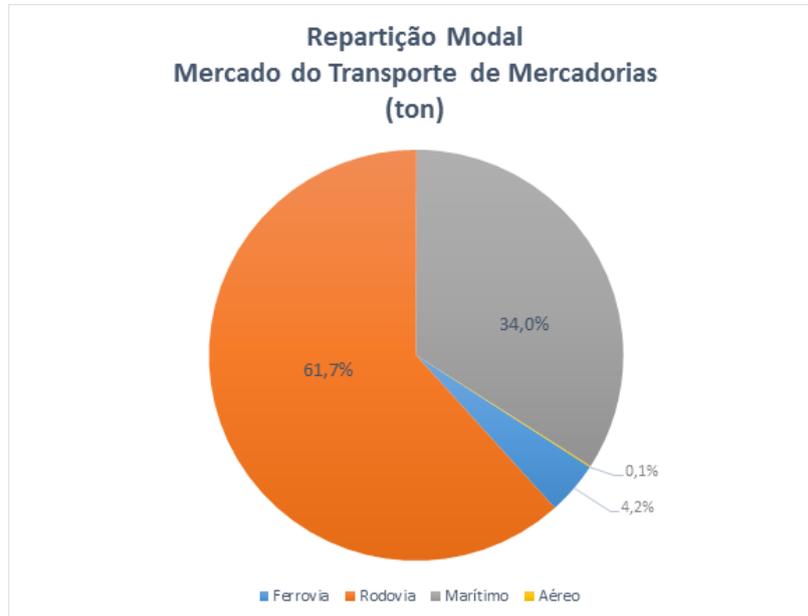
Ora como se julga previsível, os clientes deste mercado serão as empresas que pretendam fazer deslocar os seus produtos até aos seus clientes. Tal como se verificou anteriormente, será ainda de ressaltar que estes clientes interagem em cada uma das vertentes anteriormente nomeadas de forma diferente, com o conseqüente impacto no seu próprio poder de negociação. Já quanto aos fornecedores das empresas que concorrem neste mercado, existem também níveis diferentes de poder de fornecedor. Assim, podemos afirmar que existem fornecedores com reduzido poder de negociação, que pouco poderão influenciar o mercado e outros com elevado poder.

Importa ainda referir a ameaça de produtos substitutos e a ameaça de entrada no mercado.

Relativamente aos primeiros, os **produtos substitutos**, caracterizam-se por exercer uma influência direta na procura de outros bens. Assim, pode-se indicar que essa influência direta se reflete na medida em que o aumento do preço de um bem diminui as quantidades vendidas desse mesmo bem, aumentando porém a procura do seu produto substituto, sendo que os consumidores poderão mesmo estar dispostos a pagar um valor superior ao que habitualmente estariam dispostos a pagar por esse mesmo produto substituto. Desta forma, poder-se-á afirmar que a ameaça de produtos substitutos poderá atuar enquanto agente regulador do próprio mercado do produto superior. Por fim, resta assim abordar a **ameaça de novas entradas**. Tal como apresenta Porter quer na sua primeira abordagem em 1979, quer na sua nova conceptualização desta mesma teoria, em 2008, a entrada de novos concorrentes no mercado acrescenta capacidade ao mercado, bem como o desejo daqueles entrantes em conquistar quotas de mercado aos incumbentes acrescentando-se ainda que poderão ser acrescentados mais recursos ao mercado (quando, por exemplo uma empresa de um determinado mercado entra num mercado diferente, trazendo consigo as rendas excedentárias de que beneficiou no mercado original – onde se mantém – e investindo-as no mercado onde se estará a instalar).

(b) - apenas movimentos de embarque

Fonte: Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2017, INE 2018



✓ **Da Intermodalidade e as Cadeias Logísticas – alguns conceitos**

Como vimos, outro aspeto a ter em conta, relaciona-se com o **modo** pelo qual as mercadorias são transportadas (modos rodoviário, ferroviário, marítimo, fluvial ou aéreo).

O transporte pode ser realizado através de um só modo (transporte monomodal) ou através de uma combinação de vários modos, numa mesma viagem (*cf. infra*, conceitos de intermodalidade e multimodalidade).

Num sentido amplo, a **intermodalidade** (ou **multimodalidade**) define-se como a combinação de diferentes modos de transporte, de forma coordenada, numa experiência de deslocação contínua de passageiros ou **mercadorias**.

Este conceito pode ser aplicado a uma simples viagem, na qual se utilizam vários modos de transporte, ou ao uso de um sistema ou rede de transportes caracterizado pela utilização de, pelo menos, dois modos de transporte diferentes numa única viagem origem-destino, com um ponto de conexão que permite a transferência de um para outro modo de transporte.

Desta forma, a **intermodalidade** (ou **multimodalidade**) **do transporte de mercadorias** procura revelar-se como uma alternativa ao nível da **eficiência**, quer no ponto de vista dos custos que aquele transporte implica para as empresas que dele necessitam (empresas produtoras/exportadoras), quer do ponto de vista das empresas transportadoras e dos custos em que incorrem. A eficiência não pode deixar de incluir a vertente ambiental e os objetivos da descarbonização e ainda questões societais.

As instâncias europeias têm vindo a refletir sobre o papel da **Logística no Transporte de Mercadorias**, bem como sobre os conceitos de **intermodalidade (ou multimodalidade)** e **co-modalidade**²⁴.

Já na Comunicação da COM “**Plano de ação para a logística do transporte de mercadorias**”²⁵ se referia que a “**logística do transporte de mercadorias** *consiste no planeamento, organização, gestão, controlo e execução de operações de transporte integradas na cadeia de abastecimento. Este sector é um dos motores da competitividade europeia e, logo, um elemento essencial da agenda renovada de Lisboa para o crescimento e o emprego. As redes de produção e distribuição dependem de cadeias logísticas eficientes e de alta qualidade para a organização do transporte de matérias-primas e produtos acabados na UE e além das suas fronteiras. Trata-se de uma atividade essencialmente comercial, que compete aos operadores económicos exercerem. Os poderes públicos têm, todavia, um papel a desempenhar na criação das condições de enquadramento necessárias.*”

Também a Comissão Europeia (**LIVRO BRANCO - ROTEIRO DO ESPAÇO ÚNICO EUROPEU DOS TRANSPORTES – RUMO A UM SISTEMA DE TRANSPORTES COMPETITIVO E ECONÓMICO EM RECURSOS**)²⁶, fornece o “**guião estratégico**” que permite a reflexão sobre estes temas²⁷.

Para que possamos caminhar para um **SISTEMA DE TRANSPORTES COMPETITIVO E SUSTENTÁVEL** (não prescindindo do crescimento do sector dos transportes e assegurando a preservação da mobilidade cumprindo a meta de reduzir 60% as emissões) é necessário garantir:

- a “*Otimização do funcionamento das **cadeias logísticas multimodais**, através, designadamente, de uma maior utilização dos modos intrinsecamente mais*”

²⁴ Na revisão intercalar de 2006, na comunicação COM (2006)314 intitulada “Manter a Europa em movimento – mobilidade sustentável para o nosso continente”, a Comissão constatou que do ponto de vista da repartição modal as orientações políticas, nomeadamente a de liberalização do caminho de ferro não estavam a conseguir os resultados necessários aos objetivos traçados, e introduz um novo conceito para o aumento da eficiência – o da **co-modalidade** - dando conta da importância de agir sobre o transporte rodoviário, dada a dimensão da sua quota de mercado, e de explorar a vertente da integração em lugar da exclusiva transferência modal.

²⁵ Comunicação da Comissão - Plano de ação para a logística do transporte de mercadorias {SEC(2007) 1320} {SEC(2007) 1321} /* COM/2007/0607 final.

²⁶ **SEC(2011) 359 final** **SEC(2011) 358 final** **SEC(2011) 391 final**

²⁷ Assim, reconhecendo que “*A atividade de transporte é fundamental para a economia e a sociedade e a mobilidade é vital para o mercado interno e para a qualidade de vida dos cidadãos, a quem garante a possibilidade de se deslocarem livremente. O transporte é fonte de crescimento económico e criação de emprego: importa, pois, promover a sua sustentabilidade, à luz dos novos desafios que se colocam. Esta é uma atividade intrinsecamente internacional, pelo que a intervenção neste domínio requer uma forte cooperação internacional para ser eficaz*”, refere que “*Há ainda muito a fazer para concretizar plenamente o **mercado interno dos transportes**, no qual subsistem numerosos estrangulamentos e outros obstáculos. Importa repensar um conjunto de questões – como satisfazer da melhor maneira as aspirações de mobilidade dos cidadãos e as **necessidades de transporte de mercadorias da economia**, contando com condicionalismos ambientais e a nível de recursos*”.

económicos em recursos, nas situações em que outras inovações tecnológicas possam ser insuficientes (e.g. transporte de longo curso de mercadorias)”.

- Reconhecendo que “O tráfego de mercadorias no pequeno e médio curso (distâncias inferiores a 300 km) continuará, em grande medida, a efetuar-se por camião”, acrescenta ser necessário “encorajar soluções de transporte alternativas (modos ferroviário e marítimo/fluviál)”, bem como “melhorar o desempenho dos camiões, mediante o desenvolvimento e a adoção de novos motores e de fontes de energia mais ecológicas, a utilização de sistemas de transporte inteligentes e outras medidas que melhorem os mecanismos de mercado”.
- Admitindo as limitações na descarbonização do modo rodoviário a aposta é na **multimodalidade** (ou **intermodalidade**) para o tráfego de mercadorias, a qual terá de tornar-se economicamente interessante para os carregadores. Por outro lado, admite-se a **co-modalidade** eficiente como uma necessidade. A UE precisa de corredores especialmente vocacionados para o tráfego de mercadorias, que minimizem o consumo de energia e o volume de emissões, diminuindo assim o impacto ambiental, mas sejam também interessantes pela sua fiabilidade, pouca saturação e baixos custos administrativos e de exploração.
- No que respeita ao **modo ferroviário** para o **transporte de mercadorias**, considera-se ser necessário promover uma mudança estrutural que possibilite ao modo ferroviário concorrer de facto e conquistar uma quota significativamente maior do tráfego de médio e longo curso no segmento de mercadorias.
- Na **costa marítima**, são necessários pontos de entrada mais numerosos e mais eficientes nos mercados europeus, obviando a que correntes de tráfego supérfluo cruzem a Europa. Os **portos marítimos** têm um papel fundamental enquanto **centros logísticos e necessitam de conexões eficientes ao interior**. A sua expansão e modernização são vitais para assegurar a movimentação de um volume de carga crescente no tráfego marítimo, seja o de curta distância na UE, seja o oceânico com o resto do mundo.

Mais recentemente, a Comissão Europeia propôs o ano de 2018 como o “**Ano Europeu da Multimodalidade**”. Segundo a Comissão, “*a multimodalidade no setor dos transportes, ou transporte multimodal refere-se ao uso de diferentes modos de transporte na mesma viagem. O conceito aplica-se tanto ao **transporte de mercadorias** como ao transporte de passageiros e, em ambos os casos, pode ser impulsionado pela tendência crescente da digitalização. A multimodalidade aproveita os pontos fortes dos diferentes modos, como conveniência, velocidade, custo, confiabilidade, previsibilidade, e, em combinação, podem oferecer soluções*

de transporte mais eficientes para pessoas e bens que ajudarão a aliviar a pressão nas nossas estradas congestionadas, e tornar todo o setor mais ecológico, mais seguro e eficiente em termos de custos".

Uma das iniciativas legislativas incluídas no denominado “**Pacote Rodoviário**” inclui a proposta de alteração da Diretiva 92/106/CEE relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros (“**Diretiva Transporte Combinado**”)²⁸.

No que respeita ao enquadramento desta matéria e com relevância para a análise de contexto da presente Operação de Concentração, refere-se o seguinte:

- ✓ Para além dos conceitos de **intermodalidade/multimodalidade** (e mesmo de **comodalidade**) nas atuais tendências de abordagem ao transporte de mercadorias, a referência à **Logística**²⁹ (tanto como atividade, como no que se refere a infraestruturas/pólos ou plataformas logísticas) é fundamental.
- ✓ Os **portos / terminais portuários** são elementos essenciais das redes logísticas. Funcionam como pólos ou nós de agregação de fluxos de mercadorias que permitem explorar economias de escala no que se refere aos diversos modos de transporte e reforçar a conectividade internacional;
- ✓ A redução dos custos de transporte e a frequência de ligação entre os mercados de origem e destino das mercadorias aumenta a competitividade empresarial (por exemplo, diminuição de custos de armazenamento);
- ✓ Igualmente, a malha da rede de transportes deve envolver e suportar a distribuição espacial das plataformas logísticas (pólos catalisadores de produção e consumos locais), sendo desejável a existência de uma **rede de plataformas logísticas**, com capilaridade consistente com as escolhas modais dos utilizadores, não esquecendo que essas infraestruturas devem permitir uma **articulação modal eficiente** (por exemplo, ligação dos terminais portuários com as restantes vias de comunicação, tendo especialmente em conta as vias de caminho de ferro e, naturalmente, as infraestruturas rodoviárias);

²⁸ Seguindo a “Exposição de Motivos” é claro que a Proposta de Diretiva²⁸ visa a prossecução do objetivo da **Multimodalidade**. De facto: (a) A Diretiva 92/106/CEE (Diretiva «Transportes Combinados») é o único instrumento jurídico a nível da União que visa diretamente incentivar a transição do transporte de mercadorias rodoviário para modos de transporte com níveis de emissões mais baixos, como o transporte por vias navegáveis interiores, o transporte marítimo e o transporte ferroviário. O objetivo é aumentar a competitividade do transporte transfronteiriço intermodal (e, mais especificamente, «combinado») face ao transporte de mercadorias exclusivamente rodoviário.

²⁹ Cfr. “Terminais Portuários e Infraestruturas Logísticas em Portugal – Análise de Oportunidade para a construção de um novo terminal de águas profundas” – Associação Comercial do Porto, 23.06.2016.

- ✓ Para uma “pequena economia aberta”, como é o caso de Portugal, os terminais portuários surgem, por norma como pontos de ligação dos mercados domésticos com os mercados internacionais;
- ✓ A “**logística de transportes**” encontra-se assim relacionada com a existência de “nós de ligação”, *i.e.*, nós agregadores de cargas distribuídos pelo território que permitem transferência entre modos economicamente eficientes, reduzindo os custos de transação e fomentando a concorrência;
- ✓ Os terminais portuários são pontos de agregação superior, que permitem a ligação com mercados distantes (de matérias primas e produtos);
- ✓ Na “logística de transportes” é importante determinar a “hierarquia da rede”, considerando os “mercados locais”, os “mercados regionais” (*hinterland*) e as “infraestruturas e modos de transporte”;
- ✓ Os **custos de transporte** assumem um papel muito importante no comércio internacional – por exemplo, nas exportações extracomunitárias, de Portugal 3% do preço final do produto consiste no “custo do transporte” (por outro lado, nas “importações extracomunitárias” – por exemplo, produtos vindos da China para Portugal – os custos do transporte oneram o custo final dos produtos (produtos agrícolas e manufaturas) entre 7% e 10%;
- ✓ O **transporte marítimo de contentores** permite o encurtamento das distâncias-tempo a Portugal (por exemplo, a integração do Porto de Lisboa nas rotas internacionais de longa distância permite a redução dos tempos de transporte de 7% a 21% para Shangai e Singapura, respetivamente), sendo o encurtamento ainda mais significativo nas rotas da América do Norte (EUA e Canadá);
- ✓ Para além da localização dos portos e dos seus *hinterlands* e da sua conectividade com infraestruturas de transporte e plataformas logísticas, no âmbito do comércio internacional é necessário ter em conta que as **grandes companhias de navegação** (como é o caso da MSC³⁰) estruturam as suas rotas de acordo com vários critérios. Porque as “vantagens competitivas” passam pela redução dos custos unitários de produção tem-se assistido a “**acordos de partilha de capacidade**” entre os grandes armadores, de modo a beneficiar de economias de escala. As “**alianças**” permitem às companhias de navegação partilharem entre si as grandes rotas intercontinentais, articulando-se entre si nos serviços de cabotagem aos portos nacionais;

³⁰ Os 10 maiores armadores mundiais – entre os quais se encontra a MSC - representam 63% do transporte mundial. No que se refere a “alianças” de armadores existem atualmente duas grandes alianças -a “Oceans Alliance” e a “2M” (que integra a MAERSK e a MSC). Estas alianças representam 48% do transporte mundial.

- ✓ Como corolário, o movimento/importância dos terminais portuários de contentores está dependente do modo como servem o *hinterland* (mais ou menos distante), como das opções de organização logística das companhias de navegação;
- ✓ Como tendência é também possível apontar a “**integração vertical**” – de facto, as “alianças” e os seus operadores – como a MSC³¹ - estão a construir **cadeias logísticas integradas**, assumindo posições de controlo sobre a gestão dos terminais portuários (no caso concreto, é relevante considerar a concessão “**PSA Sines**”³²), operadores ferroviários (a **Medway**) e terminais logísticos, armazenamento e distribuição de proximidade (*vide* o caso **MSC Entroncamento/TVT** e ainda **Terminal da Bobadela Sul**³³, ainda que enquadradas em regimes diferenciados);
- ✓ Por outro lado, refere-se ainda que o Porto de Sines (onde a MSC está presente, através da concessão “PSA Sines”) apresenta características / orientação para o *transshipment*.
- ✓ O terminal de contentores concessionado a um grande operador mundial (PSA/MSC) tem vindo a construir uma rede logística que aproveita o cruzamento das rotas Norte-Sul e Este-Oeste, sendo que as linhas operadas a partir de Sines servem principalmente portos com grandes movimentações de cargas na Ásia, Europa e América (do Norte e do Sul).

As questões abordadas - **transporte de mercadorias vs cadeias logísticas, numa ótica de intermodalidade** – não podem deixar de merecer algumas considerações concretas no que

³¹ A MSC é um dos maiores operadores do transporte marítimo internacional, com uma frota de cerca de 472 navios e uma capacidade de transporte acima dos 2M TEUS. Fundada em 1970, a MSC tem diversificado a sua atividade iniciando a operação portuária de terminais (no caso da PSA Sines, através do regime de concessão), e-commerce (com a disponibilização de plataformas de reserva e gestão de transporte), plataformas logísticas ou portos secos – como é o caso da MSC Entroncamento/TVT e ainda do Terminal da Bobadela Sul (concessão da IP, SA), para acondicionamento, agregação e armazenamento de carga em zonas urbanas e ainda no transporte rodoviário e na operação ferroviária (conforme já referido, a MSC Rail opera a Medway, operador ferroviário de mercadorias resultante da “privatização” da CP Carga).

³² O **Terminal de Contentores de Sines**, denominado **Terminal XXI**, iniciou operações em 2004, sendo operado em regime de concessão de serviço público pela empresa PSA Sines - Terminais de Contentores S.A. Com um plano de desenvolvimento faseado e sustentado, o Terminal XXI oferece fundos naturais até 17 metros ZH, permitindo a acostagem dos grandes navios porta-contentores das rotas transcontinentais e dos navios das respetivas ligações por feeder. Atualmente, com um comprimento de cais de 946 + 200 metros e dotado de 9 pórticos post-panamax e super post-panamax e 2 gruas móveis, o terminal tem uma área de armazenagem com 39,1 ha que permite disponibilizar uma capacidade total de 2.100.000 TEU por ano. No que respeita ao *hinterland*, existem ligações diretas do TXXI às redes nacionais rodoviária e ferroviária, estando estas integradas no corredor Atlântico da Rede Transeuropeia de Transportes. Por outro lado, para dar resposta às projeções de crescimento, encontra-se em implementação um plano de evolução e expansão das acessibilidades rodo-ferroviárias, no âmbito do **Plano de Investimentos em Infraestruturas - Ferrovia 2020**, que permitirá garantir a correta intermodalidade para as ligações nacionais e ao interior de Espanha, particularmente à região de Madrid – in <http://www.portodesines.pt/o-porto/terminais-portuários/tcs-terminal-de-contentores-de-sines/>

³³ Cfr. Operação de Concentração notificada.

respeita ao caso em análise. De facto, a ferrovia apresenta um papel essencial no desempenho dos terminais de contentores.

Os “terminais ferroviários” apresentam uma importância fundamental na cadeia marítima (terminal portuário-*hinterland*). No caso concreto do Terminal “PSA Sines” (exploração em regime de concessão PSA/MSC), é inequívoca a importância da existência de ligações ferroviárias para o bom desempenho do terminal. Por seu turno, essas ligações com “terminais ferroviários” (vg. Entroncamento, Bobadela, Aveiro) permite a otimização das relações terminal portuário-terminal ferroviário, potenciando a criação de sinergias e a “melhor integração da cadeia” (nos terminais ferroviários são realizadas operações “logísticas” relacionadas com a carga contentorizada).

Para além do mais, o facto de o Grupo MSC deter ainda um “operador ferroviário de mercadorias” (a Medway) – o qual apresenta uma posição dominante nesse mercado - permite potenciar ainda mais as sinergias na cadeia logística. Ou seja, o Terminal PSA Sines, para manter os seus níveis de desempenho/qualidade (maior grau de integração logística face ao cliente), tem vindo a estabelecer ligações terrestres diretas com alguns terminais ferroviários a nível nacional (assumindo os referidos terminais as características de “porto seco”).

Em termos teóricos e considerando estudos de caso³⁴ como o do Terminal PSA Sines, é indubitável concluir que existe efetivamente uma influência (positiva) da ferrovia sobre a operacionalidade e desempenho dos terminais marítimos. As ligações portos-ferrovia apresentam inquestionáveis benefícios (em termos da eficiência das redes de transporte e da eficiência e qualidade da cadeia logística). Para além do transporte ferroviário (e das suas vantagens inerentes em termos de preços/custo, menores externalidades ambientais e fiabilidade/pontualidade) há que considerar a ligação aos “terminais ferroviários” (ou rodoferroviários), verdadeiras plataformas logísticas que funcionam como “portos secos” e são essenciais para garantir as operações “logísticas” do final da cadeia.

No entanto, estas considerações de vantagens “virtuosas” no que respeita à intermodalidade marítimo-ferroviária (agregada pela logística) não pode deixar de ter em conta – no caso em análise – algumas questões jus concorrenciais.

✓ **Ainda sobre os mercados relevantes**

³⁴ Cfr. Tonga, E.S. – “A influencia da ferrovia no desempenho de um terminal de contentores”, Relatório de Dissertação/Mestrado -IPS, Escola Superior de Ciências Empresariais.

Sem prejuízo das notas anteriores de macro enquadramento, não podemos deixar de fazer uma referência mais detalhada a cada um dos mercados de produtos (e geográficos) identificados pela Notificante.

(A) Serviços de Transporte Porta a Porta e serviços de Operador Logístico:

- a. [confidencial]
- b. [confidencial]³⁵
- c. [confidencial]
- d. [confidencial]
- e. [confidencial]
- f. [confidencial]
- g. [confidencial]³⁶
- h. Também a AdC, considerou³⁷ “*como relevante o mercado do transporte porta-a-porta de mercadorias, uma denominação que engloba a organização de todas as atividades de transporte desde a sua origem até ao seu destino, envolvendo, potencialmente, diversos modos de transporte, detidos, ou não, parcial ou totalmente, pelas empresas prestadoras³⁸, sem prejuízo de poder vir a rever a sua posição no futuro*”.

Apreciação crítica (setorial): Tal como constatado *supra*, as fronteiras concetuais nos temas da “Logística” (*em sentido lato*) são fluidas, não sendo fácil estabelecer as balizas entre as diversas atividades dos operadores (cuja latitude de atuação não é a mesma). De facto, a legislação portuguesa estabelece um regime específico no que respeita à “atividade transitária”³⁹, encontrando-se o conceito de “operador logístico” ainda por definir (isto sem prejuízo da recente legislação aprovada que estabelece o conceito de “porto seco”). De facto o novo Decreto-Lei n.º 53/2019, de 17 de abril determina que se considera um “porto seco” uma “*infraestrutura logística de concentração de carga situada no corredor de serviço*”

³⁵ Decisão da Comissão nos processos n.º COMP/M.9016 - CMA CGM / Container Finance, de 22.10.2008, ns. 20 a 23 e n.º COMP/M.7523 - CMA CGM / OPDR, de 29.06.2015, n.º 25.

³⁶ Cfr. Decisão Ccent. 57/2015 – Yilport / ME Logística*Tertir, n.ºs 38 e seguintes.

³⁷ Cfr. Decisão Ccent. 57/2015 – Yilport / ME Logística*Tertir, n.ºs 38 e seguintes.

³⁸ Isto é, incluindo os serviços de agente transitário.

³⁹ Cfr-[Decreto-Lei n.º 255/99](#), de 7 de julho, alterado pela [Lei n.º 5/2013](#), de 22 de janeiro – regime aplicável para efeitos de “licenciamento” dos operadores transitários, junto do IMT, I.P.

de uma região comercial ou industrial conectada com um ou vários portos marítimos através de serviços de transporte ferroviário, rodoviário ou fluvial, oferecendo serviços especializados entre este e os destinos finais das mercadorias, sendo o porto seco preferencialmente orientado para a contentorização e intermodalidade, disponibilizando serviços logísticos e instalações necessárias para os agentes e integradores de carga.”

Assim, considera-se que a entidade resultante da Operação de Concentração (MSC Entroncamento/TVT), mais do que um “operador logístico” (ou “operador económico”, no sentido da legislação citada, *i.e.* “a entidade responsável pela movimentação de mercadorias e contentores e pela prestação de atos declarativos ou serviços associados”), é também, nos termos da referida legislação, um “operador de transporte no *hinterland*”, *i.e.* “a entidade responsável pelo transporte ferroviário, rodoviário ou fluvial entre os depósitos existentes nos portos marítimos e nos portos secos”.

Nesse sentido, a AMT considera que o mercado relevante, neste caso, é o de prestação de serviços de transporte porta a porta/operação logística, devendo ainda ser considerado o mercado dos serviços de transporte de mercadorias (maxime ferroviário, mas também marítimo) que integram a cadeia de valor, tendo em conta o “âmbito mais vasto” do enquadramento da atividade preconizado pela própria Notificante (que se qualifica como “operador de transporte no *hinterland*”, e tendo também em conta a integração na cadeia de valor dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados pela Medway).

Do ponto de vista da **abrangência geográfica** deste mercado, considera-se que a mesma **não pode ser inferior à nacional**.

(B) Quanto à **atividade de exploração de terminais rodo-ferroviários e plataformas logísticas**, refere a Notificante que esta “*corresponde a uma prestação integrada de um conjunto de serviços de apoio às atividades de transporte de mercadorias como a receção, tratamento e manuseamento de cargas e do aluguer de espaços/equipamentos em plataformas logísticas multimodais*”. Citando decisões anteriores da AdC⁴⁰ considera que a procura deste tipo de serviços (serviços de apoio ao transporte de mercadorias ou “serviços logísticos”) se enquadra numa atividade que faz parte de uma cadeia de valor mais ampla.

⁴⁰ Cfr. Decisão Ccent 57/2015 – Ylport/TERTIR.

No entanto, recorrendo a uma decisão recente da AdC⁴¹, a Notificante faz referência à distinção estabelecida entre o (i) o mercado da carga contentorizada e (ii) o mercado do *depôt* (que a AdC considerou como mercados distintos). No entanto, a Notificante entende que esta segmentação de mercado não corresponde à forma como a cadeia de valor se encontra estruturada, tendo em conta que são as entidades que gerem os terminais rodoferroviários que prestam ambas as atividades.

Apreciação crítica (setorial):

Tendo em conta o acima referido e considerando os contornos específicos desta Operação, a AMT considera que este mercado pode ser considerado em conjunto com as atividades referidas no ponto anterior (transporte porta-a-porta / logística). De facto, do ponto de vista operacional, estas atividades são englobadas na mesma “cadeia de valor” sendo a sua segmentação, no caso concreto, de certa forma artificial. Do ponto de vista da abrangência geográfica do(s) mercado(s), considera-se que a mesma – apesar da potencial abrangência nacional – pode ser considerada como tendo reflexo/incidência regional (considerando a região do Entroncamento). De qualquer forma, a AMT considera que esta classificação pode ser deixada em aberto, por não apresentar impactos jus concorrenciais significativos.

Nesse sentido, considera-se que os mercados relevantes (de produto e geográfico) compreendem, em sentido lato, todas as atividades mencionadas, no âmbito do Transporte de Mercadorias/Logística (transporte porta a porta, exploração de terminais rodoferroviários e logística, movimentação de carga contentorizada, e *depôt*).

Tendo em conta a área de influência (*hinterland*) resultante da Operação, considera-se que a entidade resultante da Operação de Concentração adquire uma abrangência geográfica que não pode ser considerada como inferior ao território nacional, ainda que apresentando “incidências regionais” (de facto, o Grupo MSC passa a controlar os terminais rodoferroviários do Entroncamento, ao mesmo tempo que presta serviços da área de logística, em sentido lato, oferecendo soluções integradas numa cadeia de valor ao cliente). Nesse sentido, os novos terminais rodoferroviários do Entroncamento (que apresentam uma localização estratégica, no centro do país, integrando o “Corredor Atlântico”) reforçam a sua posição como “portos secos” alargando o *hinterland* do Porto de Sines e potenciando a posição / desempenho do Terminal PSA Sines (que integra o Grupo MSC).

✓ **Dos Mercados Relacionados**

⁴¹ Cfr. Ccent 18/2018 – ALB – Área Logística da Bobadela, S.A. (concessão do Parque Norte do Terminal da Bobadela).

✓ **Mercado do transporte terrestre de mercadorias em Portugal**

No que respeita a esta matéria, a Notificante destaca o “Mercado do Transporte Terrestre de Mercadorias em Portugal”, onde está presente através do operador ferroviário de mercadorias “**Medway**”.

A Notificante refere que entende que não deve “segmentar” o mercado do transporte de mercadorias em função do modo, tendo em conta “todos os diferentes modos de transporte podem ser considerados como substituíveis para as mercadorias serem transportadas”.

A propósito desta afirmação importa recordar os conceitos supra explanados (**inter e multimodalidade** e ainda **co-modalidade**) e apresentar algumas considerações específicas sobre o enquadramento do **mercado do transporte ferroviário de mercadorias**.

Em termos de enquadramento, considera-se ainda relevante apresentar alguns dados sobre o “Ecosistema Ferroviário Português” (**vertente transporte de mercadorias**), conforme consta de análise levada a cabo pela AMT⁴²:

- No contexto europeu as orientações emanadas a partir dos anos 90 serviram de base para o modelo à reestruturação do setor ferroviário operado em Portugal nas últimas duas décadas. Em 1997 ocorreu a separação entre a gestão da infraestrutura e a operação de transporte ferroviário, dando origem a duas empresas distintas, a REFER e a CP, Caminhos de Ferro Portugueses E.P (Exploração de transporte sem a gestão da Infraestrutura ferroviária).
- Com a **liberalização do transporte ferroviário de mercadorias em janeiro de 2007**, foi iniciada a atividade em 2008, por um operador privado de transporte ferroviário de mercadorias, a **Takargo**. Em 2009 é autonomizada a unidade de negócio de mercadorias da empresa “incumbente” (CP), através da criação da **CP Carga**, e é atribuída um certificado de segurança (parte B) a uma empresa privada espanhola, a **Comsa Rail**.
- No período entre 2012 e 2016, assistiram-se a um conjunto de alterações relevantes ao nível dos principais intervenientes no Ecosistema Ferroviário, **destacando-se a passagem da totalidade do transporte ferroviário de mercadorias para empresas**

⁴² Cfr. Relatório “Ecosistema Ferroviário Português 2012-2016”, abril de 2018- https://www.amt-autoridade.pt/media/1645/relatorio-ecossistema-ferroviario-portugu%C3%AAs_2012_2016.pdf

privadas com a venda do operador incumbente, CP Carga, do grupo CP, à MSC Rail.

- Neste período é criada a AMT, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que assume as funções de regulação económica independente exigidas pela legislação europeia e nacional. Na mesma altura é feita uma reestruturação do IMT.
- No **transporte de mercadorias** registou-se um crescimento no período em análise (+17% de toneladas quilómetro e +6% de toneladas), suportado, sobretudo, no **transporte de mercadorias contentorizadas** (+139%) e de **produtos siderúrgicos** (+72%). Tal como no transporte de passageiros, a divisão entre a o modo ferroviário e rodoviário para o transporte terrestre nacional manteve-se inalterada (17% para a ferrovia e 83% para a rodovia, em termos de toneladas quilómetro). **De realçar, ainda, que apesar do aumento das mercadorias transportadas o número de comboios realizados diminuiu cerca de 26%.**
- No âmbito do **transporte ferroviário de mercadorias**, 73% das empresas clientes desses serviços encontram-se globalmente satisfeitas ou muito satisfeitas com os serviços prestados. Os parâmetros com maior número de avaliações positivas foram a proteção das mercadorias transportadas, a duração do transporte (velocidade média) e a facilidade na aquisição do serviço (procedimentos formais, documentação). No sentido oposto, os parâmetros preço, disponibilização de serviços online, flexibilidade dos horários dos comboios e cobertura geográfica (distância da origem ou destino à rede ferroviária) foram os que obtiveram maior número de avaliações negativas.
- Os dois operadores de transporte ferroviário de mercadorias a operar atualmente no mercado são (i) a **Medway – Operador Ferroviário e Logístico de Mercadorias, S.A.** (NIF: 509 017 800) e (ii) a **Takargo – Transporte de Mercadorias, S.A.** (NIF: 507 832 388). Refira-se ainda a **Comsa Rail Transport, S.A.** – Sucursal em Portugal (NIF: 980 392 608), empresa espanhola de transporte ferroviário de mercadorias, com licença reconhecida em Portugal, mas sem registo de atividade a nível nacional no período em análise.
- Considerando os dois operadores de transporte ferroviário de mercadorias ativos no mercado nacional é possível apresentar as seguintes quotas de mercado, calculadas de 3 formas distintas: comboios-Km; receitas e toneladas de mercadorias transportadas. Em termos de intervalos quotas podem ser consideradas da seguinte forma: [confidencial]

[confidencial]

Em suma, da análise deste mercado (relacionado ou quase relevante, tendo em conta que integra a “cadeia de valor” de entidade que resultar da Operação de concentração), é possível concluir que a **Medway** apresenta, nesta sede, uma posição dominante no mercado nacional.

- **Do mercado de Manutenção e Reparação de Material Circulante**

Por outro lado, há que recordar o que já foi referido acima.

A Notificante assume – tanto na Notificação, como nas explicações adicionais a questões colocadas pela AdC – que a concretização da aquisição “*permitirá disponibilizar efetivamente no mercado a capacidade excedentária do Terminal TVT, o que atualmente não sucede dadas as suas limitações financeiras e tecnológicas*”. A Notificante refere que vai manter, pelo menos, a mesma área atual de 126.000m² utilizada para estacionamento de contentores e, no mesmo espaço das duas infraestruturas, vai construir uma **oficina de material circulante**. Assim, “*A operação de concentração permitirá, portanto, tirar partido da infraestrutura ferroviária de acesso aos espaços existentes e desenvolver uma **infraestrutura de manutenção próxima de um terminal de mercadorias**, de modo a que não se desloquem locomotivas e vagões para outro sítio, evitando a realização de quilómetros em vazio.*”

Ou seja, tal como já referimos, ainda que não tenha sido claramente identificado como um “**mercado relacionado**”, esta referência indica claramente que se deve considerar, neste âmbito, o “**mercado de reparação e manutenção de material circulante**”, no qual a Notificante parece querer assumir-se como um novo operador (através da sociedade **Medway Maintenance & Repair, S.A.**).

As atividades da Notificante como “entidade gestora de plataformas rodoferroviárias de mercadorias” (“portos secos”, na aceção da mais recente legislação setorial sobre o tema), quer como entidade que opera no “mercado relacionado” da manutenção/reparação de material circulante, têm claras implicações no que respeita à legislação aplicável ao denominado “**acesso a instalações de serviço**” e que resulta da transposição e aplicação dos normativos europeus (*vide* “Pacotes Ferroviários”) nesta matéria.

- **Acesso a Instalações de Serviço**

A **MSC Entroncamento** e a **TVT**⁴³ são empresas que gerem terminais rodoferroviários de mercadorias, os quais são considerados “**instalações de serviço**” de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do Anexo II do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro, na sua atual redação. Concretamente, a definição do artigo 3.º, alínea v) desse diploma, considera “**instalações de serviço**” como uma “*instalação, incluindo o terreno, o edifício e o equipamento, especialmente adaptada, no todo ou em parte, para permitir a prestação de um ou de mais serviços previstos nos n.ºs 2 a 4 do Anexo II, ao mesmo decreto-lei, do qual faz parte integrante*”.

Mais - tendo presente o contexto da projetada instalação de uma **oficina de reparação e manutenção de material circulante** no terminal de mercadorias que a MSC atualmente detém no Entroncamento (MSC Entroncamento), importa esclarecer que, de acordo com a alínea e) do n.º 2 do Anexo II do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua atual redação, as oficinas de manutenção e reparação de material circulante, são também consideradas **instalações de serviço**⁴⁴.

Assim, a MSC Entroncamento e a TVT (*bem como a entidade/empresa que resultar da Operação*) são consideradas “**operadores de instalações de serviço**” de acordo com a definição constante na alínea cc) do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 217/2015, aplicando-se-lhes a disciplina constante do **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. Concretamente, deve ser tida em conta a definição constante da al. cc) do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual, nos termos da qual o “**Operador da instalação de serviço**” é “*a entidade, pública ou privada, responsável pela gestão de uma*

⁴³ Estes dois terminais estão referenciados como as instalações de serviço “n.º 76 Terminal de Mercadorias da MSC - Linha do Norte - pk 104,56 e “n.º 77 Terminal Vale do Tejo (TVT) - Linha do Norte - pk 106,15” no “Anexo 3.6.B – Instalações de Serviços” do **Diretório da Rede de 2020 da I.P.**

⁴⁴ Anexo II, N.º 2 — Deve ser facultado o acesso, nomeadamente as vias de acesso, às seguintes instalações de serviço, se existirem, e aos serviços prestados nessas instalações: a) Estações de passageiros, seus edifícios e outras instalações, incluindo a visualização de informações de viagem e local adequado para serviços de bilhética; b) Terminais de mercadorias; c) Estações de triagem e instalações de formação das composições, incluindo instalações de manobra; d) Feixes de resguardo; e) Instalações de manutenção, com exceção de instalações de manutenção destinadas a comboios de alta velocidade ou a outros tipos de material circulante que requeira instalações específicas; f) Outras instalações técnicas, incluindo instalações de limpeza e de lavagem; g) Instalações portuárias marítimas e fluviais ligadas a atividades ferroviárias; h) Meios de socorro; i) Instalações de reabastecimento de combustíveis e aprovisionamento de combustível nessas instalações, cujas taxas devem ser indicadas na fatura separadamente.

ou mais instalações de serviço ou pela prestação a empresas ferroviárias de um ou mais serviços previstos nos n.ºs 2 a 4 do Anexo II ao mesmo decreto-lei”.⁴⁵

As condições para o **acesso às instalações de serviço e aos serviços nela prestados** estão estabelecidas no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, que estabelece o seguinte regime: (i) os **operadores de instalações de serviço** fornecem acesso, incluindo vias de acesso, de modo não discriminatório, às **instalações** referidas no n.º 2 do seu anexo II e aos serviços prestados nessas instalações, a todas as empresas ferroviárias; (ii) A fim de garantir a plena transparência e a não discriminação do acesso às instalações de serviço previstas nas alíneas a), **b)**⁴⁶, c), d), g) e i) do n.º 2 do anexo II ao diploma, e a prestação de serviços nessas instalações, **se o operador de uma instalação de serviço estiver sob o controlo direto ou indireto de uma entidade ou de uma empresa que também exerçam atividade e detenham uma posição dominante nos mercados de serviços de transporte ferroviário nacionais para os quais a instalação é utilizada, os operadores dessas instalações de serviço** devem estar organizados de modo a ser **independentes dessa entidade ou empresa no plano organizativo e decisório**, não exigindo essa independência a criação de uma entidade jurídica distinta para as instalações de serviço e pode ser assegurada mediante a organização de divisões distintas dentro de uma entidade jurídica única; (iii) Para todas as instalações de serviço previstas no n.º 2 do anexo II ao diploma, o operador e essa entidade ou empresa devem ter **contas separadas**, nomeadamente balanços e demonstrações de resultados separados; (iv) Os pedidos de acesso à instalação de serviço prevista no n.º 2 do anexo II ao diploma e de prestação de serviços nessa instalação, apresentados pelas empresas ferroviárias, devem obter resposta no prazo de 15 dias úteis, **só podendo tais pedidos ser indeferidos** se existirem **alternativas viáveis** que permitam a realização do serviço de transporte de mercadorias ou de passageiros em causa, no mesmo itinerário ou em itinerários alternativos, em condições economicamente aceitáveis; (v) O disposto no número anterior não deve obrigar o operador da instalação de serviço a fazer investimentos em recursos ou instalações para atender todos os pedidos das empresas ferroviárias; (vi) Caso os pedidos apresentados pelas empresas ferroviárias digam respeito ao acesso a instalações de serviço ou à prestação de serviços em instalações de serviço geridas por um operador de instalações de serviço previsto este deve **justificar por escrito as suas eventuais decisões de indeferimento e indicar alternativas viáveis noutras**

⁴⁵ [confidencial]

⁴⁶ Recorde-se “Terminais de Mercadorias”.

instalações; (vii) Em caso de conflito entre os diferentes pedidos, o operador da instalação de serviço deve procurar satisfazer todos os pedidos, tanto quanto possível; (viii) No caso de não haver uma alternativa viável e não seja possível atender todos os pedidos de capacidade formulados para a instalação em causa com base nas necessidades comprovadas, o candidato pode apresentar uma **reclamação à AMT**, que deve analisar o caso e, se necessário, adotar medidas para assegurar que uma parte adequada da capacidade é concedida a esse candidato.

Em síntese considera-se que:

- Os **terminais de mercadorias**⁴⁷ e as **oficinas de manutenção de material ferroviário**⁴⁸ são, para os efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual, **instalações de serviço**⁴⁹;
- Ora, sendo a entidade/empresa que resultar da Operação considerada, nos termos da mesma legislação, um “**operador de instalação de serviço**”⁵⁰, deve fornecer acesso, incluindo vias de acesso, de modo não discriminatório, a essas instalações, bem como aos serviços aí prestados, a todas as empresas ferroviárias;
- No caso específico da **operação/gestão de terminais de mercadorias**, o regime⁵¹ estabelece uma restrição adicional⁵² - assim, se o “operador de uma instalação de serviço” estiver sob o controlo direto ou indireto de uma entidade ou empresa que também exerçam atividade e detenham uma posição dominante no mercado dos serviços de transporte ferroviário nacionais para os quais a instalação é utilizada (é o caso, tendo em conta que uma entidade do Grupo MSC detém a entidade/empresa que resultar da Operação⁵³, sendo o operador de transporte ferroviário de mercadorias, **Medway**, a qual apresenta nesse mercado uma “posição dominante”⁵⁴, detido por uma empresa do mesmo Grupo⁵⁵), este deve estar organizado de forma a ser independente dessa entidade, no plano organizativo e decisório (ainda que a

⁴⁷ Cfr. al. b) do n.º 2 do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual.

⁴⁸ Cfr. al. e) do n.º 2 do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual.

⁴⁹ Cfr. al. v) do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual.

⁵⁰ Cfr. al. cc) do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual.

⁵¹ Cfr. n.º 3 do Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual.

⁵² Não aplicável no que respeita às instalações de manutenção.

⁵³ [confidencial]

⁵⁴ [confidencial]

⁵⁵ MSC Rail.

legislação não exija a criação de uma entidade jurídica autónoma), devendo, em qualquer caso, a empresa ferroviária e o operador da instalação de serviço, apresentar “contas separadas”⁵⁶;

- Por outro lado, caso a entidade/empresa que resultar da Operação vier a contruir e explorar⁵⁷ uma **oficina de manutenção de material circulante** no atual terminal de mercadorias MSC Entroncamento, é também, nesse âmbito, considerada um “operador de instalação de serviço”, tendo obrigação de fornecer acesso e prestar os serviços inerentes a essa atividade a todas as empresa ferroviárias nas condições definidas no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 e devendo, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, ter “contas separadas”.
- Assim, “pertencendo” a **Medway** - o operador que apresenta uma posição dominante no mercado dos serviços do transporte ferroviário de mercadorias - ao **Grupo MSC** (que também detém o controlo exclusivo sob o novo “operador da instalação de serviço”, reformulado conforme a Operação – operação “mista”, terminal de mercadorias/instalação de manutenção) - é necessário garantir que este seja independente, no plano organizativo e decisório, e que apresente contas separadas da **Medway**, nos termos do n.º 3 e 4.º do Decreto-Lei 217/2015, na sua atual redação, isto sem prejuízo de garantir, nos termos do mesmo regime legal, o acesso equitativo e não discriminatório às referidas instalações/serviços a “todas as empresas ferroviárias”⁵⁸.

De notar que o “novo” operador de instalações de serviço (a entidade/empresa que resultar da Operação) deve, ainda, nos termos do Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177⁵⁹:

- Publicitar informação sobre as **tarifas de acesso às instalações de serviço** e às **taxas pela utilização de cada serviço associado ao transporte ferroviário nessas instalações** (respeitando os princípios da tarifação constantes do Artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual); e os princípios dos **regimes de desconto** oferecidos aos candidatos (requerentes do serviço), sem deixar de respeitar as exigências de “confidencialidade comercial”.

Recorde-se que as **competências da AMT** (que é a “guardiã” destas matérias, com poderes sancionatórios) estão bem delimitadas. Assim, nos termos do Artigo 56.º do Decreto-Lei n.º

⁵⁶ Cfr. n.º 4 do Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual.

⁵⁷ Diretamente ou através de outra empresa do Grupo MSC, como a “nova” MSC M&R.

⁵⁸ Cfr. n.º 2 do Artigo 10.º e Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual e ainda Artigos 10.º e ss. do Regulamento de Execução (UE) 2017/2177.

⁵⁹ Que entrou em vigor a 1 de junho de 2019.

217/2015, na sua redação atual, a AMT tem competência para (i) aceitar as reclamações dos requerentes de acesso em matéria de tarifação/acesso; (ii) verificar oficiosamente se os requerentes são tratados de forma discriminatória/injusta ou de outro modo lesados; (iii) consultar periodicamente os representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários (de mercadorias e passageiros), a fim de ter em conta a sua opinião sobre o mercado; (iv) adotar medidas que promovam a aplicação do princípio da não discriminação entre candidatos, bem como o respeito pelo princípio da concorrência não falseada nos mercados.

C) Impacto da Operação a nível concorrencial

De referir que a Notificante considera que a Operação não é suscetível de “*criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado, independentemente da sua exata definição*”.

Para tanto, a Notificante utiliza uma série de argumentos: (i) afirma que “*o contexto regulatório aplicável impede que a entidade que resulta da Operação de Concentração possa levar a cabo estratégias de encerramento de mercado*”; que (ii) a “*pressão concorrencial exerce-se num mercado integrado e intermodal*”; que (iii) os terminais de mercadorias do Entroncamento têm “*capacidade disponível*” e que “*a entidade que resultar da Operação não tem capacidade/incentivos a recusar o acesso de concorrentes ao Terminal TVT*”, nem para “*desviar tráfego de contentores de outros terminais para o Terminal TVT*”; (iv) afirma ainda que “*não existem efeitos horizontais na Operação*”, tendo em conta que o “*Terminal MSC apenas presta serviços a empresas do Grupo*”.

Do ponto de vista da AMT, estas afirmações merecem alguns comentários:

1. Em primeiro lugar, o **contexto regulatório** (resultante da legislação nacional e europeia aplicáveis) é de facto, incontornável: nesse sentido, considerando o acima exposto sobre **acesso a instalações de serviço/serviços** (quer terminais de mercadorias, quer instalações de manutenção), a AMT estará atenta à atuação do “novo operador”, não deixando de observar o mercado, recolher as posições dos *stakeholders*, regular as questões de acesso e tarifação, aplicando, se necessário, todas as medidas legais e regulamentares (incluindo sancionatórias) que possam resultar de qualquer comportamento conducente a um “encerramento do mercado”, exclusão e/ou discriminação de outros operadores;
2. Em segundo lugar, a AMT observa (tendo em conta o já referido ao longo do presente parecer) que, de facto, como refere a Notificante, a pressão concorrencial se exerce num “**mercado integrado e intermodal**”. É de facto verdade que os clientes finais que

procuram os serviços dos “terminais de mercadorias” são, cada vez mais, clientes que procuram “soluções logísticas integradas na cadeia de valor”;

3. Nesse sentido, não pode ser ignorada a posição do “novo operador”, integrado no “operador logístico MSC”, que apresenta uma integração vertical pré-existente à Operação (considerando que a MSC integra uma das grandes “alianças de armadores”, a nível mundial, que opera o Terminal PSA⁶⁰, no porto de Sines, que gere algumas instalações de serviço/terminais rodoferroviários no *hinterland* desse porto, que “detém” o operador de transporte ferroviário de mercadorias com posição dominante no mercado nacional – a Medway, entidade que sucede ao anterior “incumbente”, CP-Carga -, que se propõe entrar no mercado da manutenção e reparação de material ferroviário⁶¹ e que continua a “investir” e estar presente na gestão – direta ou delegada – de outros terminais rodoferroviários de mercadorias no território nacional⁶²).
4. A este propósito (integração vertical), a Notificante constata a existência de outros Operadores numa posição paralela, tendo como ponto de referência “**o mercado de movimentação de carga contentorizada e depôt**”, que integra a cadeia de valor do “**mercado de transporte de carga contentorizada**”. Citando a AdC⁶³, a Notificante refere que “*a nível global tem-se verificado a crescente integração vertical entre as atividades de transporte marítimo e as atividades portuárias, bem como entre estas e o transporte logístico/terrestre*”.
5. Comparando com outros “operadores verticalmente integrados” – a Notificante apresenta os exemplos do **Grupo ETE** e do **Grupo Tertir (Yldrim)** – que “*controlam a maioria dos terminais de carga contentorizada, a jusante com empresas de transporte rodoviário, terminais terrestres e transitários, e a montante com empresas de transporte marítimo. Tal decorre da necessidade de coordenação e poupança de custos na cadeia de valor do transporte*”.
6. No caso concreto, a Notificante, referindo que a “integração vertical” é anterior à Operação, conclui que a posição relativa das partes nos mercados não sofrerá alterações, citando mais uma vez a AdC (decisões anteriores) no sentido de concluir que da Operação não resultariam “*preocupações jusconcorrenciais*”⁶⁴.

⁶⁰ Carga contentorizada.

⁶¹ [confidencial]

⁶² [confidencial].

⁶³ Estudo sobre o Setor Portuário (dezembro, 2018), AdC.

⁶⁴ Cfr. Estudo Concorrência Setor Portuária (AdC, 2018).

7. No entanto, ao contrário dos outros operadores “verticalmente integrados” citados, o Grupo MSC “detém” o principal operador ferroviário de mercadorias em Portugal (a **Medway**), o que leva a Notificante a admitir que, para efeitos da Operação, o principal mercado “verticalmente integrado” é o do **transporte ferroviário de mercadorias**.
8. Consciente dessa vantagem competitiva inerente, a Notificante apresenta argumentos no sentido de assegurar a improbabilidade de a Medway, alavancando na sua posição no transporte de mercadorias (em contentores), ter capacidade/incentivo de transferir carga de outros terminais de mercadorias para o Terminal do Entroncamento (em concreto para o ex-Terminal TVT, admitindo que as instalações da MSC Entroncamento passariam a estar alocadas às atividades de manutenção/reparação de material circulante).
9. Citando argumentos relacionados com o “poder negocial dos clientes” e referindo que o “Grupo MSC apenas conseguirá desviar o tráfego se conseguir prestar um melhor serviço” (argumento pró-concorrencial), referindo que a verdadeira concorrência é do modo rodoviário⁶⁵, a Notificante admite que não recuperaria os custos da carga contentorizada não transportada pela Medway (tendo em conta os custos fixos da operação ferroviária)⁶⁶.
10. A este propósito, não podemos deixar de referir as preocupações “concorrenciais” apresentadas pelo único concorrente da Medway, a Takargo⁶⁷, no mercado do transporte ferroviário de mercadorias⁶⁸, quer no que se refere à posição estratégica do Terminal, quer no que respeita aos preços praticados pelo novo gestor do terminal:
 - a. [confidencial]⁶⁹, [confidencial]⁷⁰ [confidencial]

⁶⁵ É um facto que a maior parte da carga contentorizada em Portugal é transportada por via rodoviária.

⁶⁶ [confidencial]

⁶⁷ [confidencial]

⁶⁸ [confidencial]

⁶⁹ “O Corredor Atlântico, originalmente denominado como Corredor de Mercadorias n.º 4, é constituído por troços da infraestrutura ferroviária existente e planeada entre Sines/Setúbal/Lisboa/Aveiro/Leixões – Algeciras/Madrid/Bilbao /Saragoça – Bordéus/La Rochelle/Nantes/Paris/Le Havre/Metz/Strasburgo – Mannheim, transpondo as fronteiras em Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Elvas/Badajoz, Irun/Hendaye e Forbach/Saarbrücken. A 1 de Janeiro de 2016, com a extensão do Corredor Ferroviário de Mercadorias a Mannheim atravessando a fronteira França/Alemanha em Forbach/Saarbrücken, a Alemanha juntou-se a Portugal, Espanha e França como parceiro do AEIE - Corredor Atlântico. A nova configuração do Corredor Atlântico contemplou ainda uma outra ligação ao porto fluvial de Strasburgo. A missão do Corredor Atlântico assenta, num primeiro plano, na rentabilização da infraestrutura ferroviária existente, sem investimento adicional, através de uma gestão centralizada da atribuição de capacidade, da gestão de tráfego e do relacionamento com os clientes. Complementarmente, o Corredor Atlântico assume-se também como plataforma privilegiada para a coordenação dos investimentos na infraestrutura ferroviária em Portugal, Espanha, França e Alemanha, no sentido de serem ultrapassadas barreiras técnicas e operacionais, promovendo a interoperabilidade e, consequentemente, fomentando uma maior competitividade do transporte ferroviário de mercadorias.”

⁷⁰ O facto de a Adquirente deter controlo direto ou indireto nos diversos terminais ferroviários – TVT, Cacia, Lousado, Bobadela e Sines – exige que os requisitos de acesso dos operadores às infraestruturas ferroviárias em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, para exploração de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, sejam integralmente cumpridos.

- b. [confidencial]
- c. [confidencial]
- d. [confidencial]

Como comentário, a AMT não pode deixar de trazer à colação tudo o que já foi referenciado a propósito do **contexto setorial**, muito particularmente no que se refere às matérias relativas ao **acesso a instalações de serviço/serviços** (quer terminais de mercadorias, quer instalações de manutenção, que passarão a fazer parte do “âmbito” de atuação da entidade/empresa que resultar da Operação). Sendo um facto que, do ponto de vista da *compliance* formal com os normativos europeus e nacionais referenciados (*máxime Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual e Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177*), a Notificante parece cumprir os parâmetros (separação de entidades, separação de contas), haverá que referir que, atento o “poder de mercado” crescente do Grupo onde se insere o novo Operador (mercado do transporte de mercadorias/logística, transporte porta a porta, numa perspetiva intermodal) **é necessário assegurar que o acesso e condições de acesso às instalações e aos serviços nelas prestados (incluindo tarifação, taxas, descontos comerciais) são adequadamente publicitados, de forma transparente, não sendo possível a esse novo Operador praticar quaisquer “estratégias de exclusão” do(s) mercado(s) de outros operadores concorrentes, no todo ou em parte da cadeia de valor dos serviços em causa (mercados relevantes e mercados relacionados).**

No que concerne à alegada “ausência de efeitos horizontais” resultantes da Operação [confidencial]

III.D Impacto da Operação ao nível dos Utilizadores/Cliente, Investidores e Contribuintes

Para além das considerações apresentadas *supra*, e na linha da abordagem que tem sido adotada por esta Autoridade em pareceres anteriores, aborda-se de seguida, muito brevemente, o impacto da Operação nas dimensões dos Utilizadores/Clientes, Investidores e Contribuintes.

Assim:

1. Utilizadores/Clientes

Como já foi largamente referenciado ao longo do presente parecer, a entidade/empresa que resulta da Operação gere **instalações de serviço** (terminais de mercadorias e instalações de manutenção) e serviços prestados nessas instalações a vários **utilizadores** (*máxime* outras empresas do transporte ferroviário de mercadorias) e **clientes** (clientes finais que pretendem transportar carga – *máxime* carga contentorizada – numa lógica intermodal, integrada na cadeia de valor).

Nesse sentido, tendo em conta a legislação setorial aplicável (Decreto-Lei n.º 217/2015 e Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177), bem como os poderes e competências que lhe são atribuídos por essa legislação (e pelos seus Estatutos), a AMT estará atenta a quaisquer comportamentos dos Operadores que possam configurar estratégias de exclusão/ fecho dos mercados (acesso, alternativas, preços/condições comerciais, acesso a informação de negócio), com as inerentes consequências (negativas) para a vigência de uma concorrência não falseada no(s) mercado(s), não deixando de aplicar as medidas legais e regulamentares adequadas.

2. Investidores

A Operação surge inserida na estratégia global do Grupo MSC, que tem vindo a reforçar - no mercado mundial, ibérico e nacional – a sua posição como “operador logístico”, integrado numa cadeia de valor intermodal. Como já foi referido, a MSC é um dos maiores armadores a nível mundial, integrando uma das mais importantes “alianças” a nível internacional. Nesse sentido, a Operação (que é inegavelmente um investimento estratégico alinhado com as novas tendências da Multimodalidade) contribui para o reforço da posição do Grupo MSC, tendo especialmente em conta as dimensões de mercado de produto e geográfico subjacentes (tendo ainda em conta outros investimentos da MSC noutros terminais de mercadorias – Bobadela Parque Sul, Lousada). Não se pode deixar de notar que com a Operação surge um novo “mercado relacionado” (o da manutenção / reparação de material circulante), no qual o Grupo MSC parece querer assumir uma posição estratégica (*vide* operação mencionada no que se refere à “internalização” da manutenção de vagões da Medway nas oficinas da EMEF, através de protocolo celebrado com entidades públicas). Nesse sentido, constituindo as “instalações de manutenção de material circulante” instalações de serviço, não podemos deixar de reiterar todos os comentários antes aduzidos sobre acesso e condições de acesso em termos/condições equitativos e não discriminatórios.

3. Contribuintes

A atividade objeto da Operação desenvolve-se num quadro de livre acesso e exercício, não implicando qualquer financiamento público. Nestes termos, não se antevê que a Operação possa ter repercussão ao nível dos contribuintes.

Conclusões

1. A análise das operações de concentração não deve, na opinião da AMT, constituir um exercício de mera *compliance* formal, sendo necessário ter em conta o **macro enquadramento setorial** (regulamentar, regulatório e operacional) dos mercados subjacentes (de produto e geográficos), bem como o enquadramento dos operadores envolvidos no “Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes” (com relações diretas e indiretas com a operação de concentração em análise).
2. Apenas esta necessidade de “*ir mais além*” na análise das operações de concentração justifica que o Regime da Concorrência tenha admitido como necessária a emissão de parecer por parte do regulador setorial.
3. Como sabemos, o objetivo da concorrência é, sobretudo, garantir a “igualdade de oportunidades”, no sentido em que se procuram eliminar barreiras à entrada, criando uma desigualdade favorável de determinadas empresas.
4. Ainda que a **defesa da concorrência** – que tem sido reconhecida como potenciando inegáveis vantagens, aumentando o potencial de inovação da economia e beneficiando os consumidores - tenha consagração constitucional (*cf.* Artigo 81.º, al. f) da CRP), é necessário ponderar outro princípio fundamental – o princípio da livre economia de mercado/**liberdade de iniciativa económica**, também constitucionalmente consagrado (Artigo 61.º, n.º 1 e 80.º, al. c) da CRP), que com ela pode contender.
5. Assim, na análise de qualquer operação de concentração, há que ter em conta (ponderar) os potenciais interesses conflituantes das empresas e seus efeitos nos consumidores/utilizadores, tendo em conta o interesse geral da comunidade. Esta aproximação de proporcionalidade requer exercícios de ponderação complexa que, no respeito do princípio da legalidade, não deixa de ter em conta alguma margem de discricionariedade na apreciação por parte das entidades responsáveis por esse controlo (AdC, reguladores setoriais) de conceitos indeterminados e sua aplicação ao caso concreto (*vide* conceitos de poder de mercado, posição dominante e seu potencial abuso).
6. No caso em análise, reconheceu-se que a Operação – aquisição pela MSC Entroncamento do Terminal TVT (também no Entroncamento) – colocava a

entidade/empresa resultante como um operador do **Mercado do Transporte de Mercadorias e da Logística** (mercado intermodal), tendo especialmente em conta os subsetores (mercados de produto) **do transporte porta a porta, exploração de terminais de mercadorias rodoferroviários e plataformas logísticas, movimentação de carga contentorizada e depôt** (cuja abrangência geográfica se considerou como não sendo inferior à nacional, ainda que concedendo determinadas incidências “regionais”).

7. Pela sua importância no contexto da Operação, não se pôde deixar de identificar como “mercados relacionados” (na nossa opinião, mercados também determinantes na análise), o **mercado do transporte ferroviário de mercadorias** e o **mercado de manutenção/reparação de material circulante**.
8. A Notificante/Adquirente faz parte de um Grupo Internacional (Grupo MSC) que integra dos maiores armadores do mercado mundial (MSC), que pertence a uma das principais “alianças” de armadores – nesse sentido, foi a apontada a tendência da “**integração vertical**” desse tipo de operadores, construindo **cadeias logísticas integradas**, assumindo posições de controlo sobre a gestão dos terminais portuários (no caso concreto, é relevante considerar a concessão “**PSA Sines**”), operadores ferroviários (a **Medway**) e terminais logísticos, armazenamento e distribuição de proximidade (*vide* o caso **MSC Entroncamento/TVT** e ainda **Terminal da Bodadela Sul**, ainda que enquadradas em regimes diferenciados⁷¹);
9. Ainda que se reconheça a importância estratégica da ferrovia na potenciação do desempenho dos terminais de contentores e da importância do conceito de “porto seco” no alargamento do *hinterland* dos portos, com ganhos económicos (sobretudo no setor da exportação), a AMT não pode deixar de ter em conta o contexto regulatório muito específico das questões de acesso a instalações de serviço.
10. Nesse sentido, a AMT não pode deixar de observar – como aliás é reconhecido pela Notificante – que o **contexto regulatório** (“pacotes ferroviários”, pilares da construção de um Espaço Ferroviário Europeu Único) é muito exigente no que respeita à **matéria de acesso** (em condições equitativas e não discriminatórias) **a instalações de serviço e serviços nelas prestados** (sendo os **terminais de mercadorias e as instalações de manutenção** de material circulante consideradas como instalações de serviço e a entidade resultante da Operação, uma **entidade gestora de uma instalação de serviço**). Não esquecendo que o Grupo onde se integra essa entidade “detém”, ainda, o operador ferroviário do transporte de mercadorias com maior quota

⁷¹ Vide ainda Anexo – MSC com gestor de outros terminais de mercadorias.

no mercado nacional (**Medway**) é necessário assegurar que todas as obrigações desse “novo Operador” são cumpridas (acesso, termos e condições de serviço, alternativas viáveis, tarifação), não esquecendo as “obrigações formais” (separação de entidades, separação de contas). Como já foi referido, a AMT estará atenta à atuação do “novo Operador”, utilizando todos os mecanismos legais (incluindo sancionatórios) se verificar que da sua prática resulta alguma estratégia de “fecho de mercado” ou de criação de barreiras não desejáveis ou admissíveis num contexto regulatório e concorrencial que respeite todos os operadores e stakeholders do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, num contexto de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável.

De tudo o que antecede o parecer da AMT, ao abrigo do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, é de **não oposição** 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

ANEXO

[confidencial]