

Parecer n.º 72/AMT/2022

Operação de Concentração n.º 42/2022 – KOOLE Terminals/ALKION Terminals

I. INTRODUÇÃO

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação feita à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) pela Autoridade da Concorrência (AdC), no âmbito da **Operação de Concentração n.º 42/2022**, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 19/2002, de 8 de maio, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência.
2. O parecer incide sobre a operação de concentração de empresas que consiste na **aquisição de controlo exclusivo pela Koole Terminals B.V. (KOOLE) sobre a Alkion Terminals B.V. (ALKION Terminals) e que detém o controlo exclusivo sobre a sociedade portuguesa Alkion Terminal Lisbon, S.A. (ALKION Lisbon).**
3. O presente parecer está sistematizado do seguinte modo:
 - I. Introdução
 - II. Descrição da Operação
 - III. Regulação da Mobilidade e dos Transportes
 - III.1. Análise dos Mercados Relevantes da Mobilidade
 - III.1.1. Delimitação do Mercado do Produto Relevante
 - III.1.2. Delimitação do Mercado Geográfico Relevante
 - III.2. Impacto da Operação nas Dimensões dos Investidores, dos Empreendedores/Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes
 - IV. Conclusões



II. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

4. A operação de concentração em causa consiste na aquisição de controlo exclusivo pela **KOOLE**, que é a **Notificante**, e sendo um grupo de direito holandês exclusivamente detido e controlado pela IIF Int'l Holding LP ("IIF LP"), sobre a ALKION Terminals, que é também uma sociedade de direito holandês que detém o controlo exclusivo sobre a sociedade portuguesa ALKION Lisbon.

4.1 [confidencial].

4.2 [confidencial]

III. REGULAÇÃO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES

III.1. Análise dos Mercados Relevantes de Mobilidade

5. A Notificante, no que concerne a atividades sujeitas a regulação setorial e identificação da entidade reguladora em causa, referencia que:

[confidencial]

6. Neste enquadramento, o presente parecer da AMT incide especificamente sobre eventuais questões que se possam colocar em resultado da operação de concentração projetada nos mercados relevantes da mobilidade, e que são objeto da regulação desta autoridade, em particular no âmbito marítimo-portuário.

III.1.1. Delimitação do Mercado do Produto Relevante

7. À luz das orientações da Comunicação da Comissão Europeia sobre a definição do mercado relevante para efeitos do direito da União Europeia da concorrência, o mercado do produto/serviço relevante compreende todos os produtos/serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida.
8. Simultaneamente, concorre da prática decisória da AdC, em sede de procedimento de controlo de operações de concentração, que a definição dos mercados relevantes deve fazer-se por referência às atividades desenvolvidas pela empresa ou ativos a adquirir.

9. Tal como anteriormente referido, a ALKION Lisbon é a atual concessionária do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, integrado no porto de Lisboa, e é responsável pela movimentação e armazenamento de produtos líquidos a granel para entidades terceiras, nomeadamente produtos químicos e combustíveis para transporte, mais concretamente “*white products*” (gasolina, diesel, gasolina para aviões), biofuels [metil-ésteres de ácidos gordos (“FAME” ou “*fatty acids methyl esters*”), bio-etanol], e petroquímicos [soda cáustica, amónia e acrilonitrilo (“*acrylonitrile*”)].
10. De acordo com o Notificante, a ALKION Lisbon não prossegue qualquer atividade para além da prevista no Contrato de Concessão relativo ao Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro.
- 10.1 [confidencial] ¹, [confidencial]
- 10.2 Com base no Relatório da AMT sobre o Ecossistema Portuário², reportado a 2019 e datado de julho de 2021, e no Relatório da AMT “O Tráfego de Mercadorias no Contexto da Intermodalidade 2020” ³, de dezembro de 2021, o presente terminal encontra-se concessionado em regime de serviço público, tem uma capacidade instalada de 850 mil toneladas/ano e em 2019 registou 81 escalas de navios e um movimento de 633 mil toneladas, representando uma quota de mercado de 0,8% da operação portuária em Portugal Continental, sendo de 1,9% se apenas se considerar a classe de carga dos granéis líquidos.
- 10.3 Considerando apenas o porto de Lisboa, e nesse mesmo ano (2019), o Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro representou cerca de 38,1% do tráfego de granéis líquidos e 5,5% do movimento total de mercadorias desse porto⁴.
- 10.4 No ano de 2020, no qual será de ter em consideração o efeito da crise pandémica de covid-19, e tendo por base igualmente as estatísticas do porto de Lisboa desse ano⁵, o presente terminal movimentou 610 mil toneladas, correspondendo a 46,9% do tráfego de granéis líquidos e 6,8% do movimento global de mercadorias do porto de Lisboa. Nesse mesmo ano de 2020, e a considerar-se todo o Sistema Portuário

¹ <https://www.portodelisboa.pt/pt/terminal-de-graneis-liquidos-do-barreiro>

² https://www.amt-autoridade.pt/media/3149/relatorio_ecossistema_portuario_2019.pdf

³ https://www.amt-autoridade.pt/media/3316/trafego_mercadorias_contexto_intermodalidade_2020.pdf

⁴ Com base nas estatísticas do porto de Lisboa de 2019
(<https://www.portodelisboa.pt/documents/20121/181091/pub+ano2019-PT+ING.pdf/8029ff83-6780-6323-a5b8-f73b501c7663?t=1603298832414>)

⁵ <https://www.portodelisboa.pt/documents/20121/181091/PE+2020.pdf/e8a2c9a9-e637-c71d-4ee6-8854d439b9eb?t=1615228352740>

Comercial do Continente, o movimento deste terminal representou 2% do movimento de granéis líquidos e a mesma quota de mercado do ano anterior (2019), 0,8%, de toda a operação portuária.

11. Tendo por base o referido Relatório da AMT sobre o Ecosistema, os únicos terminais de concessão de serviço público de movimentação exclusiva de granéis líquidos são o Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro e o Terminal de Granéis Líquidos do porto de Sines, registando este último movimentos de 16,6 milhões de toneladas em 2019 e de 16,9 milhões de toneladas em 2020, ou seja, sendo a expressão do primeiro terminal portuário em questão neste universo restrito praticamente nula⁶.
12. Ainda com base no mesmo relatório da AMT sobre o Ecosistema Portuário, se considerarmos todos os terminais do Sistema Portuário Comercial do Continente a operar em concessão de serviço público que movimentem granéis líquidos, concomitantemente com outras classes de carga, identificamos as seguintes cinco instalação portuárias:

Terminais Portuários com Concessão de Serviço Público que Movimentam Granéis Líquidos

Porto	Terminal	Movimento 2019 (mil ton.)	Quota (%)
Lisboa	Granéis Alimentares de Palença	1 094	5,7%
	Granéis Líquidos do Barreiro	633	3,3%
Setúbal	Portuário SAPEC (TPS)	610	3,2%
	Granéis Líquidos (TGL)	124	0,6%
Sines	Granéis Líquidos de Sines (TGL)	16 640	87,1%
Totais		19 101	100,0%

13. Por sua vez, a KOOLE exerce a sua atividade no domínio da prestação de serviços de armazenamento de líquidos a granel a terceiros relativamente a óleos vegetais, produtos químicos, óleos minerais, e outros produtos líquidos a granel na Holanda, no Reino Unido e na Polónia, não estando, até ao momento, presente em Portugal em qualquer setor de atividade, pelo que, a concretizar-se a operação de concentração em análise, e no que concerne a movimentação portuária, apenas passará a deter em Portugal a quota de mercado atual da Alkion Lisbon, ou seja, do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro.

⁶ Ver também o Relatório de Gestão e Contas do Exercício de 2020 da APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (<https://www.apsinesalgarve.pt/media/3878/relat%C3%B3rio-de-gest%C3%A3o-e-contas-2020.pdf>)

14. Face à dimensão residual do movimento do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro no contexto do Sistema Portuário Comercial do Continente, conforme ilustrado nos pontos anteriores, a presente operação de concentração não se afigura suscitar preocupações jus concorrenciais a uma escala global nacional.

III.1.2. Delimitação do Mercado Geográfico Relevante

15. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia relativamente à definição do mercado relevante, este compreende toda a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços em que as condições da concorrência são suficientemente homogéneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido especialmente ao facto de as condições de concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas.
16. No contexto geográfico mais abrangente do território nacional, e decorrente do exposto nos pontos 10 a 14, não parece que se afigurem questões jus concorrenciais, pelo que de seguida apenas se analisará o âmbito do porto de Lisboa.
17. Importa aditar que a presente operação de concentração não resulta de um procedimento concursal para uma nova concessão, nem implica o aumento da quota de mercado de uma empresa que estivesse já atualmente a desenvolver a operação de terminais de granéis líquidos do Sistema Portuário Comercial do Continente explorados em regime de concessão de serviço público, que eventualmente pudesse colocar questões jus concorrenciais nesse universo alargado.
18. O Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, apesar de a sua dimensão mais expressiva reportar à componente dos granéis líquidos movimentados no porto de Lisboa, é o único terminal em concessão serviço público especializado neste tipo de granéis neste porto⁷.
19. Assinale-se igualmente que, apesar de se referir à componente de armazenagem tal como os armazenados nas instalações da ALKION Lisbon, e num contexto de regulação associada ao setor energético (ver ponto 5), a Notificante assinala que a Comissão Europeia reconheceu no passado a “*existência de mercados distintos*” para

⁷ Os demais terminais de granéis líquidos do porto de Lisboa, ou são explorados em regime de licenciamento, ou, como é o caso do Terminal de Granéis Alimentares de Palença, se destinam a produtos alimentares, portanto de um mercado do distinto dos cargas manuseadas no Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro.

a armazenagem de petróleo bruto, petróleo (“petroleum”), óleos vegetais e químicos e gás [...] devido a considerações técnicas e comerciais”.

*Efetivamente, os “tanques utilizados para armazenar os produtos antes mencionados são diferentes no que respeita às suas características técnicas, a sua dimensão, o seu equipamento acessório (“side-equipment”) [ligações de condutas (“pipeline connections”), **ancoradouros (“berths”), molhes (“jetties”), etc.]. Algumas destas diferenças resultam de exigências regulamentares e regulatórias que se aplicam a produtos específicos” [sublinhado nosso].***

20. Neste contexto, e numa perspetiva exclusiva da componente marítimo-portuária, a transferência da propriedade da empresa concessionária do terminal em questão, para uma empresa que até ao momento não opera em território nacional, não parece perspetivar a possibilidade de colocar questões jus concorrenciais nos mercados da mobilidade assinalados, em particular no âmbito do *hinterland* do porto de Lisboa.

III.2. Impacto da Operação nas Dimensões dos Investidores, dos Empreendedores/Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes

21. A AMT, no desenvolvimento da sua missão enquanto regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras), e dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, adota uma prática regulatória visando a promoção e defesa do interesse público de uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, enquanto direito fundamental, em conformidade com os preceitos constitucionais, e com base num quadro regulatório não intrusivo, mas baseado em regras claras, convincentes, consequentes e estáveis, conjugando da melhor forma possível o binómio custo-benefício.
22. Neste contexto, compete à AMT zelar pelo cumprimento do quadro legal aplicável às atividades reguladas, promovendo igualmente o investimento produtivo, seja ele público ou privado, que exerça um papel estruturante no crescimento da economia em geral, e particularmente no ecossistema que regula, num contexto de mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, e balanceando, numa perspetiva

dinâmica e resiliente, as Racionalidades dos Investidores, dos Empreendedores/ Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes

- 23.** Assim, e para além da avaliação jus concorrencial anterior, são também analisados nos pontos seguintes os aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas Racionalidades.
- 24.** Na perspetiva dos Investidores, a presente operação de concentração poderá eventualmente ter um efeito positivo, numa expectativa de crescimento da atividade económica, particularmente no Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, na medida em que:
- 24.1.** A aquisição da ALKION Terminals pela KOOLE, poderá ser suscetível de expandir o mercado de serviços prestados no terminal portuário em causa, atualmente explorado em regime de concessão de serviço público pela ALKION Lisbon, alargando o enfoque no movimento de produtos químicos e biocombustíveis movimentados atualmente pela ALKION, também para outros granéis líquidos que sejam também operados pela KOOLE.
- 24.2.** Igualmente, o facto da KOOLE estar atualmente presente nos mercados britânico e polaco, enquanto que a ALKION Terminals atua presentemente na Holanda (onde também está presente a KOOLE), França, Itália, Espanha e Portugal, poderá também eventualmente potenciar a geração de um movimento de maior dimensão no Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro.
- 24.3.** Este terminal portuário, e conforme informação constante do referido Relatório da AMT sobre o Ecosistema Portuário Nacional, reportado a 2019, apresentava nesse ano ainda uma reserva de capacidade de cerca de 25%, sendo portanto suscetível de acomodar um acréscimo de tráfego.
- 24.4.** O facto da KOOLE ser detida pela IIF LP, integrando um fundo aberto especializado presente em Portugal nos setores dos transportes, da energia, da prestação de serviços marítimos e de logística.
- 25.** No que reporta aos Profissionais, Utilizadores e Consumidores, caso a presente operação de concentração potencie o crescimento da atividade económica referida no ponto **24**, o seu impacto também poderá ser benéfico, quer para os profissionais, quer para os utilizadores do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, designadamente em



termos de, respetivamente, geração de emprego e de diversificação de produtos movimentados.

- 26.** Em termos da Racionalidade dos Contribuintes, concretamente no que concerne à despesa pública ou receita fiscal, a operação de concentração projetada não se perspetiva que tenha impacto em termos de despesa pública, pois deve manter-se a relação contratual entre o Concessionário do terminal portuário em apreço e a APL, e por consequência o Estado Português, sendo que em caso de se verificar um aumento da atividade económica, a mesma também deverá repercutir-se favoravelmente na receita fiscal e, conseqüentemente, na Racionalidade em análise.

IV. CONCLUSÕES

- 27.** Face ao que ficou atrás exposto, o parecer da AMT, na perspetiva do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, é de **não oposição** à operação de concentração em causa.

Lisboa, 16 de setembro de 2022.