



## Parecer n.º 100/AMT/2023

### Operação de Concentração n.º 2023/67 – Ibaizabal / Portugs

#### Versão Não Confidencial

## 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 67/2023**, 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**, pelo **Grupo Financiero Ibaizabal, S.L. (Ibaizabal)**, do **controlo exclusivo** da **Portugs - Consultoria, Lda. (Portugs)**.
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 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 **Ibaizabal**, que é a **Adquirente** e a **Notificante**, sobre a **Portugs**, ou seja a **Adquirida**, por aquisição de **[CONFIDENCIAL]** da **Portugs**, correspondente a **[CONFIDENCIAL]** do capital social dessa empresa.

Em resultado da transação proposta, a **Portugs** passará a ser controlada exclusivamente pela **Ibaizabal**.

- 4.1. A **Adquirente**, **Ibaizabal**, é uma sociedade de responsabilidade limitada, constituída em 2003 ao abrigo da lei espanhola, sendo a sociedade mãe (*holding*) do grupo **Ibaizabal**, que se encontra ativo no sector de transportes marítimos desde 1860.

- 4.1.1. Através das suas participadas, o grupo **Ibaizabal** opera essencialmente nos seguintes eixos de atividade:

- Exploração de navios propriedade do grupo ou de terceiros para a realização de transportes marítimos de qualquer espécie de mercadoria;
- Prestação de serviços marítimos, nomeadamente, de reboque, de amarração, de fornecimento ou abastecimento de plataformas de perfuração ou produção e de navios em alto mar;
- Prestação, por conta de terceiros, de serviços de gestão ou operação de navios alheios;
- Serviços em estaleiro (remodelação e reparação de navios).

- 4.1.2. A **Ibaizabal** detém participações sociais em empresas, localizadas em Espanha e na Zona Franca da Madeira, que se dedicam à prestação de todo o tipo de serviços marítimos em porto e em alto mar.

- 4.1.3. No que diz respeito às participadas com atividade em Portugal, em especial, verifica-se que estão ativas apenas na Zona Franca da Madeira, sendo que, à exceção da **Ibaizabal International Towage Unipessoal Lda.**, que presta serviços de reboque e de abastecimento a

navios em alto mar, as restantes prestam serviços de transporte marítimo de mercadorias (petroleiros).

#### 4.1.4. [CONFIDENCIAL]

**4.2. A Adquirida, Portugs**, detém [CONFIDENCIAL] do capital social da Portugs II – Reboques Marítimos S.A. (Portugs II) e da Portugs Setúbal – Reboques Marítimos, Unipessoal, Lda. (Portugs Setúbal).

**4.2.1.** A Portugs detém participações em empresas que se dedicam à prestação de serviços de reboque e de emergência a navios (de contentores, de mercadorias a granel e de cruzeiros) nos portos de Lisboa e Setúbal.

- Apenas a Portugs II presta serviços de reboque e emergência tanto no porto de Lisboa como no porto de Setúbal, sendo que, neste segundo porto, mantém um contrato de afretamento das embarcações propriedade da Portugs Setúbal.
- A Portugs II fornece serviços de reboque no mar e em porto, bem como busca e salvamento marítimo, serviços marítimos diversos, no mar e em porto, remoção de destroços, combate a incêndios, prevenção e combate à poluição no mar e em porto, assistência em manobras, incluindo amarração e desamarração, assistência em ancoradouro a qualquer tipo de navio ou embarcação, e transporte de pessoas e bens.

**4.2.2.** Na sequência da aquisição do capital social da Lisbon Tugs - Companhia de Rebocadores de Lisboa, a Portugs (anteriormente designada Svitzer Portugal), iniciou a sua atividade em Portugal em junho de 2005, no porto de Lisboa, em regime de licenciamento concedido pela APL - Administração do Porto de Lisboa, S.A., de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 75/2001, de 27 de fevereiro (DL 75/2001), que regula o exercício da atividade de reboque de embarcações em portos nacionais.

**4.2.3.** A 1 de janeiro de 2017, a Portugs iniciou atividade no porto de Setúbal em regime de licenciamento, passando a desenvolver a atividade de reboque portuário também neste porto.

- Posteriormente, a 1 de setembro de 2017, a Adquirida celebrou um contrato de afretamento a tempo (*time charter agreement*) com a Rebosado, tendo adquirido, após o termo do contrato em 2021, a totalidade da frota de rebocadores desta entidade (sete embarcações).
- Uma daquelas embarcações foi, entretanto, vendida. No entanto, os seis rebocadores que permanecem ainda na frota da Portugs Setúbal, são hoje objeto de um contrato de afretamento entre a Portugs Setúbal e a Portugs II, sendo a última quem opera efetivamente as embarcações no porto de Setúbal.

**4.2.4.** A Portugs presta, igualmente, serviços no estaleiro da Lisnave desde abril de 2018 (até então objeto de um acordo de exclusividade entre a Lisnave e a Rebonave, que excluía a Portugs e todos os outros concorrentes da Rebonave) .

**4.2.5.** A Adquirida presta, a título pontual e esporádico, outros serviços, como sejam: a prestação pontual de serviços de reboque costeiro entre portos nacionais; a prestação esporádica de serviços de assistência e/ou salvamento a navios nos portos e águas territoriais nacionais; a oferta de serviços de lanchas, complementares ao serviço de reboques, através de subcontratação a empresas da especialidade; e a oferta de serviços de amarração, complementares ao serviço de reboques, por subcontratação a empresas da especialidade.

A Notificante realça que a Adquirida não presta diretamente aqueles serviços esporádicos de lanchas ou de amarração. Nos casos em que o cliente solicita à Portugs o serviço complementar de lanchas, a Portugs subcontrata os mesmos à *Arm of the Ocean*, no caso do porto de Setúbal, e à *Portrac*, no caso do porto de Lisboa.

Trata-se, assim, de meros serviços de intermediação. Com efeito, ainda que seja a Portugs a faturar os serviços ao cliente, a execução operacional dos mesmos é assegurada através de subcontratação das empresas que detêm o *know-how* e os meios para prestar tais serviços.

**4.2.6.** Desde setembro de 2016, a pedido da APL, por via de solicitação de cotação caso a caso e a título excecional, por inexistência de qualquer entidade/empresa que preste esse serviço, a Portugs presta também o serviço de fornecimento de água potável a navios que se encontram fundeados nos ancoradouros do porto de Lisboa.

**4.2.7.** A Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE Ver. 3) da atividade da Portugs é: CAE 52220 – Atividades Auxiliares dos Transportes por Água.

**5. [CONFIDENCIAL]**

**6. [CONFIDENCIAL]**

### **III. REGULAÇÃO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES**

#### **III.1. Análise dos Mercados Relevantes de Mobilidade**

- 7.** A Notificante identifica a sujeição das atividades da Adquirida à regulação setorial da AMT, o que se justifica plenamente, na medida em que as atividades praticadas, como sejam, designadamente, serviços de reboque no mar e em porto, serviços marítimos diversos, no mar e em porto, assistência em manobras, incluindo amarração e desamarração, assistência em ancoradouro a qualquer tipo de navio ou embarcação, e transporte de pessoas e bens, se encontram sujeitas às atribuições de regulação económica independente da AMT.
- 8.** 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, principalmente, no que reporta a aspetos com maior significado em termos concorrenciais, e tal como identificado pela Notificante, no mercado dos serviços de reboque nos portos nacionais, nos termos do DL 75/2001, que são definidos como *“serviços prestados a embarcações ou a outros objectos flutuantes, destinados a deslocá-los ou a auxiliar nas suas manobras”*.
- 9.** A prestação de serviços de reboque é um serviço portuário abrangido pelo Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de

fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, o qual assinala que “*De acordo com os princípios gerais estabelecidos nos Tratados, os prestadores de serviços portuários deverão ser livres de prestar os seus serviços nos portos marítimos abrangidos pelo presente regulamento. Todavia, deverá ser possível impor determinadas condições ao exercício dessa liberdade*”<sup>1</sup>.

10. Dada a diversidade de modelos de organização existente nos diferentes portos, e tal como referido no citado Regulamento (UE) 2017/352, a “*entidade gestora do porto, ou a autoridade competente, deverá poder limitar o número de prestadores de um dado serviço portuário, caso tal se justifique por uma ou mais razões*”<sup>2</sup>.

Adicionalmente, esse Regulamento prevê que o acesso ao mercado para prestação de serviços portuários, possa estar sujeito a requisitos mínimos para a prestação de serviços portuários e à limitação do número de prestadores<sup>3</sup>.

Contudo, essa limitação, sempre que existente, deverá ser bem justificada para evitar a introdução de barreiras desproporcionais no mercado<sup>4</sup>.

11. Através do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, é assegurada a execução, na ordem jurídica interna, das obrigações decorrentes do mencionado Regulamento (UE) 2017/352 e é consagrada a definição complementar de procedimentos e mecanismos funcionais da sua execução, designadamente os procedimentos de reclamação e o quadro de fiscalização e contraordenacional aplicável.

### **III.1.1. Delimitação do Mercado do Produto Relevante**

12. À luz das orientações da Comunicação da Comissão Europeia (CE) sobre a definição do mercado relevante para efeitos do direito da UE 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.

<sup>1</sup> Cf. considerando n.º 11, do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>2</sup> Cf. considerando n.º 24, do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>3</sup> Cf. artigo 3.º, n.º 1, al. b) e c), do Regulamento (UE) 2017/352.

<sup>4</sup> Cf. considerando n.º 20, do Regulamento (UE) 2017/352.

13. 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.
14. Neste caso concreto, e conforme anteriormente assinalado, está principalmente em causa, em matéria concorrencial, o mercado dos serviços de reboque nos portos nacionais, os quais são prestados a qualquer tipo de navios que tencione entrar nos portos portugueses, sendo, em regra, a sua procura/contratação feita pelo agente de navegação, que habitualmente assume perante o armador ou o operador do navio o encargo da contratação do serviço de reboque em conjunto com todas as outras tarefas e contratações que realiza por conta do armador ou operador. No entanto, aquela contratação poderá também ser feita diretamente pelo armador ou operador do navio.
15. Nos termos do DL 75/2001, o serviço de reboque pode ser prestado de três formas: (i) pela autoridade portuária, estando, nestes casos, vedado aos operadores privados; (ii) mediante licenciamento (concedido pela autoridade portuária) a uma ou mais pessoas singulares e/ou empresas; ou (c) mediante concessão, assinalando a Notificante que a primeira forma é a adotada nos portos de Leixões e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o licenciamento nos portos de Lisboa e de Setúbal e a concessão no caso dos portos de Aveiro e de Sines.
16. De acordo com a Notificante:
- 16.1. *“O mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações já foi várias vezes analisado pela AdC, nomeadamente na recente decisão proferida no âmbito do processo n.º Ccent/2023/47 - Pioneiro do Rio / Portugs.*
- A AdC tem vindo a definir o mercado do produto relevante para a prestação de serviços de reboque por referência à definição legal de serviços de reboque constante do artigo 2.º, alínea a) do Decreto-Lei n.º 75/2001, tendo considerado, nessa medida, a atividade de serviços de reboque de embarcações como o mercado relevante de produto”.*
- 16.2. *“O mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações foi também objeto de análise por parte da Comissão Europeia (“Comissão”) (cfr. Processos No COMP/M.3829 - MAERSK / PONL, decisão de 29 de julho de 2005), que considerou que os serviços de reboque constituem um mercado separado e*

*incluem manobras precisas, assistência ao posicionamento, atracação e desatracação”.*

**16.3.** *“À luz do exposto, e tendo em conta que as dinâmicas do mercado não se alteraram desde a mais recente decisão da AdC sobre este mercado, entende a Notificante que, para efeitos da avaliação da Transação Proposta, o mercado relevante de produto deverá ser definido como o mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações”.*

17. No âmbito da identificação do mercado do produto relevante, atenta a atividade desenvolvida pela Adquirida, essencialmente de prestação serviços de reboque nos portos de Lisboa e de Setúbal, onde a Adquirente, conforme informações por si prestadas, não tem presentemente atividade nesses dois mercados específicos, a AMT não tem nada a opor ao entendimento expressado pelo Notificante, nem perspetiva a eventual ocorrência de questões jus concorrenciais, tratando-se, em termos operacionais, essencialmente da assunção, pela Notificante, da prestação de serviços que a Adquirida presta nos referidos portos da Área Metropolitana de Lisboa.

### **III.1.2. Delimitação do Mercado Geográfico Relevante**

18. De acordo com as Orientações da CE relativamente à definição do mercado geográfico 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.

19. Para efeitos de mercado geográfico relevante, a Notificante referiu o seguinte:

**19.1.** *“Também a definição do mercado geográfico relevante se tem mantido constante na prática decisória da AdC, inclinando-se no sentido de uma definição porto-a-porto.*

*Em especial, nos processos de concentração n.º 2019/22 e 2019/61, a AdC reforçou a ideia de que o mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações se circunscreve ao porto em que estes serviços são prestados, atendendo a que “a prestação destes serviços numa outra localização não se apresenta como alternativa em face da necessidade de atracar uma embarcação num determinado porto”, excetuando situações pontuais em que*



*haja deslocação de rebocadores entre portos, posição também adotada pela Comissão Europeia”.*

**19.2.** Com base no exposto, a Notificante entende que “os mercados geográficos relevantes da presente operação de concentração serão: (i) o mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações no porto de Lisboa; e (ii) o mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações no porto de Setúbal”.

**20.** A **Notificante** apresentou as seguintes estimativas da dimensão de cada mercado relevante:

*Tabela 4: Estimativa da dimensão total dos mercados dos serviços de reboque a embarcações nos portos de Lisboa e Setúbal em 2022 (em EUR)*

<b>Porto</b>	<b>Valor (em EUR)</b>	<b>Volume (n.º de “tug jobs”)</b>
Lisboa	[5 000 000 – 10 000 000]	[5 000 – 10 000]
Setúbal	[5 000 000 – 10 000 000]	[5 000 – 10 000]

*Fonte: Pioneiro do Rio*

Releva a Notificante que “De acordo com a informação transmitida pela Pioneiro do Rio à Notificante, as estimativas supra indicadas tiveram como base as vendas da Portugs II. Na ausência de dados públicos que permitam à Pioneiro do Rio apresentar uma estimativa rigorosa, a mesma assumiu, para a parcela do mercado que não lhe corresponde, um valor de vendas e um volume de tug jobs proporcionalmente equivalentes ao que indica relativamente a si mesma, resultando as estimativas totais do mercado da soma das duas parcelas”.

**21.** Foram também apresentadas pela Notificante as seguintes estimativas de quotas de mercado da Adquirida nos mercados da prestação de serviço de reboque a navios nos portos de Lisboa e de Setúbal:

*Tabela 5: Estimativa de quotas de mercado no mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações no porto de Lisboa*

<b>Empresa</b>	<b>Quota (%)</b>
Portugs	[50-60]
Rebonave	[40-50]

*Fonte: Pioneiro do Rio*

*Tabela 6: Estimativa de quotas de mercado no mercado da prestação de serviços de reboque a embarcações no porto de Setúbal*

<b>Empresa</b>	<b>Quota (%)</b>
Portugs	[40-50]
Rebonave	[40-50]
Atlantic Tugs	[10-20]

*Fonte: Pioneiro do Rio*

- 22.** Embora não se disponha de elementos que permitam identificar de modo exato as quotas de mercado de cada empresa, a informação já disponível no Observatório da Mobilidade e dos Transportes, da AMT, conjugada com outras fontes oficiais, incluindo estatísticas do Banco de Portugal relativamente à CAE 52220 (Atividades Auxiliares dos Transportes por Água) e do Instituto dos Registos e Notariado, não indiciam aspetos que possam colocar em causa, de forma substancial, os valores estimados apresentados pela Notificante.
- 23.** Por sua vez, a AMT não se opõe ao entendimento da Notificante de que o mercado geográfico abrangido seja o dos portos de Lisboa e de Setúbal, no que concerne concretamente aos serviços de reboque de navios nos portos, na linha do entendimento, quer da AdC, quer da CE.
- 24.** Igualmente, embora as quotas de mercado identificadas para a Adquirida tenham uma significativa expressão nos portos em causa, não existindo atualmente sobreposição do mesmo tipo de serviços entre a Adquirente e a Adquirida nesses mesmos portos, esta Autoridade também não antecipa preocupações jus concorrenciais com a presente operação de concentração
- 25.** Seja como for, considera-se que, mais relevante do que as quotas de mercado, será a prática das empresas e os acordos efetuados com outras empresas.

26. Ainda, a presente operação de concentração não apresenta qualquer indício de se inserir no âmbito da integração crescente da navegação marítima à escala global com terminais portuários e atividades logísticas e transporte multimodal terrestre, muitas vezes através, não de aquisições ou participação, mas de condições de adesão que podem limitar ou condicionar as opções dos clientes.

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

27. 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, na sua redação atual, 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.

28. 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 Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes.

29. 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.

30. Na perspetiva dos Investidores, será de notar que a Adquirente apresenta um significativo volume de negócios, seja a nível do Espaço Económico Europeu, seja em Portugal, pese embora **[CONFIDENCIAL]**.



Tabela 2: Volume de negócios do Grupo Ibaizabal em 2022

2022 (em €)	Mundial	EEE	Portugal
Ibaizabal	[100 000 000 – 200 000 000]	[100 000 000 – 200 000 000]	[50 000 000 – 100 000 000]

Fonte: Notificante.

**31. [CONFIDENCIAL]**

**32. [CONFIDENCIAL]**

**33.** Na Racionalidade dos Profissionais, Utilizadores e Consumidores, também não se antecipam impactos de relevo, na medida em que:

**33.1.** Com a aquisição do controlo exclusivo da Portugs pela Ibaizabal, não se perspetiva qualquer sobreposição horizontal, nem vertical, nos mercados onde as empresas em que a Portugs detém participações atuam presentemente, ou seja, no serviço de reboque de navios nos portos de Lisboa e de Setúbal, através da Portugs II.

Presentemente, conforme constante da Notificação, a Ibaizabal detém participações sociais em empresas sediadas em Espanha e na Zona Franca da Madeira, que se dedicam à prestação de serviços marítimos em porto e em alto mar, sendo que, nessa parte do território português, a prestação de serviço de reboque de navios em porto é efetuada diretamente pelas autoridades portuárias, em conformidade com uma das modalidades previstas no DL 75/2001.

**33.2.** Decorre que os serviços prestados pela Notificante e pela Adquirida não são substituíveis entre si, sendo totalmente autónomos e satisfazendo diferentes necessidades dos clientes, os quais podem livremente optar pela contratação isolada dos diferentes serviços, não resultando, deste ponto de vista, qualquer alteração estrutural no mercado.

**33.3.** Importa ainda sublinhar que nos portos onde a Adquirida desenvolve a sua atividade, vigora o modelo de prestação de serviços de reboque sob licenciamento, considerado pela AdC como sendo aquele que maior abertura à concorrência proporciona ao referir “*Deve ser adotado o princípio geral de*

*liberdade total de acesso à prestação de serviços de reboque portuário e pilotagem em todos os portos nacionais, através do regime de licenciamento”.*

**33.4.** Igualmente, não se antecipa qualquer preocupação relacionada com a proteção dos utilizadores destes serviços, **[CONFIDENCIAL]**.

**34.** 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 qualquer impacto em termos de despesa pública, ou seja na presente racionalidade.

Efetivamente, a atividade de reboque de navios desenvolve-se, nos portos em análise, num quadro de livre acesso e exercício, não implicando qualquer financiamento público.

#### **IV. CONCLUSÕES**

**35.** 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.