

DECISÃO

DOPC – Ccent. 04/2003 – SUMA/ UTIL e STL

Com data de 28 de Fevereiro de 2003, deu entrada na Direcção-Geral do Comércio e da Concorrência, a notificação do projecto de concentração, mediante a qual a empresa **SUMA - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.** (adiante designada SUMA) pretende adquirir o controlo exclusivo das empresas **UTIL - União de Transportes e Limpeza, S. A.** (adiante designada UTIL) através da compra da totalidade do seu capital social, e **STL - Sociedade de Transportes e Limpezas, Lda** (adiante designada STL), cujo capital social adquirirá 50%, por via indirecta através da UTIL e 50% por via directa, mediante compra ao seu actual detentor, a sociedade de direito francês Nicollin et Cie, Sa

I. NATUREZA DA OPERAÇÃO

A operação notificada enquadra-se no entendimento de concentração de empresas definido na alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de Outubro, nos termos do qual há concentração de empresas no caso de uma ou mais empresas adquirirem directa ou indirectamente, o controlo do todo ou de partes de uma ou de várias empresas.

A concentração encontra-se sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia em virtude de estar preenchida a condição prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de Outubro, visto que o volume global de negócios desenvolvido, em 2001, pelas empresas participantes na mesma ultrapassa o limiar de 149 639 369,10 euros, estabelecido neste diploma. Encontra-se igualmente preenchida a condição prevista na alínea a) do n.º 1 do mesmo artigo, num dos segmentos de mercado afectados pela concentração, conforme veremos no ponto III, *infra*.

II - AS PARTES

1. Sociedade adquirente

SUMA - SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE, S.A., com sede na Avenida Júlio Dinis, n.º 2 - 1.º esq., em Lisboa, e um capital social de 5 500 000 Euros., é participada maioritariamente pelo Grupo MOTA-ENGIL (61,5%), grupo controlado pela Família Mota, e resultante da fusão, em 2000, dos grupos Mota e Engil, na sequência de uma OPA lançada por duas empresas da Família Mota sobre o grupo ENGIL.

A SUMA tem como actividades a limpeza urbana, a recolha de resíduos sólidos urbanos e a recolha de resíduos industriais, tendo realizado em 2001, último exercício aprovado, um volume de negócios de [**<150 M**] euros. Em 2002, o volume de negócios da SUMA foi de [**<150 M**] euros.

A empresa detém uma participação de controle na RIMA - Resíduos Industriais e Meio Ambiente, S.A., sociedade que irá dedicar-se ao tratamento de resíduos industriais banais.

O Grupo MOTA-ENGIL, no qual a SUMA se integra, é constituído por um vasto leque de sociedades que desenvolvem actividades no sector da construção civil e obras públicas, a nível nacional e internacional, e detém ainda participações em diversas empresas em áreas como a recolha e tratamento de resíduos sólidos, tratamento e distribuição de água, desenvolvimento de tecnologias de informação, promoção imobiliária e turismo, produção de energias renováveis, concessão de vias de comunicação, entre outras.

Em 2001, o volume de negócios consolidado do grupo MOTA-ENGIL foi de [**>150 M**] euros, dos quais cerca de [...] % foram realizados no mercado nacional.

O Grupo MOTA-ENGIL intervém actualmente na área de actividade da SUMA através de outras participadas como a SERURB - Serviços Urbanos, Lda, e das empresas por esta participadas (adiante designadas SERURB).

Em conjunto a SUMA e a SERURB realizaram, volumes de negócios de [**<150 M**] euros e de [**<150 M**] euros, respectivamente, em 2001 em 2002.

2. Sociedades a adquirir

- **UTIL - UNIÃO DE TRANSPORTES E LIMPEZAS, LDA.**, com sede na Rua Dr. Francisco Alves n.º 104, Loja 6, Urbanização do Ribeirinho, Nossa Senhora da Piedade, Ourém tem um capital social de 99 759,59 euros, actualmente detido por dois sócios individuais.

A UTIL desenvolve a sua actividade na área da recolha de resíduos industriais banais (RIB), e realizou volume de negócios de [**<2 M**] euros em 2001, e de [**<2 M**] euros.

- **STL - SOCIEDADE DE TRANSPORTES E LIMPEZAS, LDA.**, com sede na Urbanização do Ribeirinho, Nossa Senhora da Piedade, Ourém, tem um capital social de 498 797,90 euros, detido, actualmente, 50% pela UTIL e 50% pela sociedade de direito francês Nicollin et Cie, Sa.

A empresa desenvolve a sua actividade na área da limpeza viária e da recolha de resíduos sólidos urbanos (RSU), tendo realizado em 2001 e 2002 volumes de negócios correspondentes, respectivamente, a [**> 2 M**] euros e [**>2 M**] euros.

A STL detém uma participação de 50% na RESILEI- Tratamento de Resíduos Industriais, S.A., empresa proprietária e gestora de um aterro para deposição de RIB que iniciou a sua actividade em Dezembro de 2002.

III - AVALIAÇÃO CONCORRENCIAL

1. Mercado relevante do serviço

- As sociedades a adquirir, UTIL e STL, como se viu no ponto anterior, desenvolvem actividades na área da limpeza urbana, e da recolha e tratamento de resíduos, quer urbanos, quer industriais.

A notificante, na caracterização que faz do mercado, começa por distinguir os resíduos tóxicos ou perigosos dos resíduos não perigosos, também designados banais, em virtude de os primeiros exigirem meios de tratamento distintos e estarem sujeitos a regulamentação específica.

Distingue depois, numa óptica da procura - autarquias ou empresas -, os resíduos sólidos urbanos, dos resíduos industriais.

Feita esta abordagem, a notificante considera como mercado relevante, para a análise dos efeitos da concentração, o mercado dos serviços de gestão de resíduos não perigosos, eventualmente segmentado por (i) recolha de resíduos sólidos urbanos (RSU) e limpeza urbana, (ii) tratamento de RSU, e (iii) recolha e tratamento de resíduos industriais banais (RIB).

- Também a Comissão tem vindo a considerar, nas decisões relativas aos resíduos, diversas segmentações possíveis, com mercados relevantes distintos. No entanto na decisão relativa ao caso Caso IV/M.1365 – Vivendi /FCC proferida nos termos do artigo nº 6 (1) (b) do Regulamento nº 4064/89, considerou que, no que se refere à limpeza urbana, apesar da tendência por parte das entidades locais em proceder a licitações conjuntas no que se refere à recolha de resíduos e à limpeza urbana, esta tendência não estava ainda suficientemente desenvolvida para poderem ser consideradas como partes de um mesmo mercado. Neste mesmo caso, apesar de entender não ser necessário delimitar mercados relevantes, considerou que, no mercado da gestão dos resíduos, se pode estabelecer uma primeira distinção entre resíduos perigosos e/ou tóxicos e resíduos não perigosos, e que, para cada um destes, se pode

ainda estabelecer uma segunda divisão entre a recolha e o tratamento, e que, em alguns países, se pode ainda subdividir os resíduos não perigosos em domésticos e industriais.

- A nível nacional, a legislação em matéria de resíduos, o Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de Setembro, estabelece as regras a que está sujeita a gestão de resíduos, define os vários tipos de resíduos fazendo a distinção entre resíduos perigosos, resíduos industriais, resíduos urbanos e resíduos hospitalares. Considerando, como regra, que a responsabilidade pelo destino final dos resíduos é de quem os produz, o mesmo diploma refere como responsáveis nesta matéria os municípios, no caso dos resíduos urbanos, os industriais no caso dos resíduos industriais e as unidades de saúde no caso dos resíduos hospitalares.

Neste sentido uma primeira segmentação a efectuar será por tipo de procura consoante o tipo de resíduo.

Depois há que distinguir na gestão dos resíduos as diferentes fases: o tratamento e a recolha, ou aquilo que um dos concorrentes das empresas em causa, a IPODEC, considera como as actividades de prestação de serviços (limpeza e recolha) da actividade industrial (tratamento dos resíduos).

Haverá ainda que ter em conta que, em Portugal, a tendência para colocar a concurso em conjunto as actividades de recolha de RSU e a limpeza urbana de tem-se vindo a acentuar, e as autarquias locais têm vindo a celebrar cada vez mais contratos globais envolvendo as duas actividades. Por essa razão a notificante estimou uma quota global para as mesmas. Também no estudo elaborado pela AEPSA – Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente, a que adiante faremos referência, quando é analisada a implantação nacional das empresas privadas, as duas actividades aparecem agregadas.

Neste contexto, e tendo em conta as actividades desenvolvidas pelas empresas em causa, e o facto de os concorrentes nas suas respostas mostraram concordância com esta segmentação, consideraram-se, para a análise dos efeitos da presente concentração na área da gestão dos resíduos não tóxicos ou perigosos, como mercados relevantes do produto os seguintes:

- (i) recolha de resíduos sólidos urbanos (RSU) e limpeza urbana,
- (ii) tratamento de RSU, e
- (iii) recolha e tratamento de resíduos industriais banais (RIB).

2. Mercado geográfico relevante

O mercado geográfico relevante para a análise dos efeitos da concentração, é o mercado nacional.

Apesar de a concorrência entre as empresas se desenvolver a nível local, no momento dos concursos, as empresas presentes nestes mercados estão em condições de concorrer a nível nacional. Por outro lado, as grandes empresas internacionais para concorrerem em Portugal, têm vindo a instalar-se através de filiais nacionais, empresa constituídas para o efeito ou adquiridas, pelo que o mercado geográfico é de âmbito apenas nacional.

3. Estrutura da oferta

- A recolha e tratamento de resíduos foram, até 1993, apenas assegurados pelos municípios, tendo-se, a partir desta data, assistido a uma progressiva entrada das empresas privadas nesta área. O Decreto-Lei n.º 379/93, estruturou a actividade em causa com base na distinção entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais (com gestão directa ou indirecta dos municípios).

A parte dita "privada" representa, no entanto, ainda uma fatia muito reduzida sendo, assim, actualmente, a gestão dos resíduos basicamente assegurada por três tipos de agentes: os sistemas multimunicipais, e os municípios, directamente, ou através de empresas privadas por si concessionadas ou mediante contrato de prestação de serviços.

Aos sistemas multimunicipais, entretanto regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de Novembro, constituídos nos termos deste diploma, por capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, e que envolvem, no mínimo dois municípios, bem como aos municípios, directamente, cabe mais de dois terços da actividade de gestão de resíduos sólidos urbanos

Esta parte da actividade, embora constituindo um mercado potencial, não está aberta ao mercado, pelo que se circunscreverá o mercado para análise dos efeitos da concentração à parte aberta às empresas privadas. Tratando-se de serviços cuja prestação, na sua maioria, é precedida de concurso público é na fase da apresentação das propostas a concurso que a concorrência se processa.

Estamos perante um mercado aberto, que não exige grandes investimentos iniciais prévios à adjudicação do concurso, visto que, na generalidade dos casos apenas requer previamente o estudo a apresentar a concurso, sendo a maioria dos investimentos realizados após a celebração do contrato.

- Apesar de os registos relativos a toda e qualquer operação de gestão de resíduos serem obrigatórios, nos termos do referido Decreto-Lei n.º 239/97, não existem dados globais sobre este mercado, facto que os concorrentes também referem, pelo que desconhecemos a dimensão real da oferta em cada um dos mercados pertinentes considerados.

A notificante, para o cálculo do valor global dos mercados envolvidos e as correspondentes quotas, baseou-se no estudo "O Mercado dos Resíduos em Portugal" publicado pela AEPSSA- Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente em Novembro de 2002¹, com valores para 2001, introduzindo-lhe correcções para 2002, decorrentes do aumento da produção e da inflação verificada, que nos parecem pertinentes. De referir ainda que nos cálculos efectuados, a notificante, sempre que no estudo era considerado um intervalo utilizou o valor médio desse intervalo, tendo também, nalguns casos, utilizado taxas de crescimento baseadas na evolução verificada nos concelhos em que desenvolve a sua actividade, inferiores à taxa média anual de crescimento

¹ O estudo da AEPSSA incidiu sobre os resíduos sólidos urbanos, os resíduos industriais e os resíduos hospitalares, e baseou-se nos dados recolhidos, através de inquérito efectuado a nível nacional pelos seus autores, junto dos municípios, associações de municípios, empresas públicas e privadas e organismos da administração pública ligados ao sector.

prevista no estudo para o período 2001/2010, pelo que a oferta estará, eventualmente, subavaliada, e as quotas empoladas.

Neste contexto é possível fazer as seguintes quantificações dos mercados relevantes afectados pela concentração:

(i) *recolha de resíduos sólidos urbanos (RSU) e limpeza urbana*

O estudo da AEPSA apresenta um gráfico com o posicionamento de um universo de 16 empresas privadas neste mercado, no qual a SUMA se destaca com cerca de [30-40]% do mesmo e a SERUB com [10-20]% e a STL [10-20]%. Considerando os valores globais de mercado calculados pela notificante nos termos acima referidos, as quotas de mercado relativas a 2002, antes da concentração SUMA+SERUB são de [30-40]%, passando com a aquisição da UTIL+STL para [40-50]% em resultado da mesma. Pese, embora, alguns dos concorrentes pertencerem a grandes grupos internacionais, com larga experiência neste mercado, detêm, ainda, quotas pouco significativas. É o caso da IPODEC, integrada no Grupo Générale des Eaux (com [0-5]%) e da RESIN, do Grupo Lyonnaise des Eaux (com [5-10]%). É, de referir que embora não se possuam elementos que permitam o cálculo de quotas de mercado, também se encontra presente o Grupo Vivendi, através da empresa FOCSA. A empresa ECOAMBIENTE, embora não pertença a nenhum grupo económico posiciona-se com uma quota de [0-5]%.

(ii) *tratamento de RSU*

Neste mercado as empresas a adquirir não têm actividade, sendo a quota de mercado da SUMA e da SERUB é de [10-20]%.

(iii) *recolha e tratamento de resíduos industriais banais (RIB)*

Este é o mercado de maior dimensão económica, que atingirá segundo a notificante cerca de [...] euros; a quota de mercado da SUMA e da SERUB em conjunto, em 2002, era de apenas [0-5]%, registando em resultado da concentração um aumento para [0-5]%. De referir que entre

as 19 empresas que integraram o estudo da AEPSA, relativamente a este mercado não constam nenhuma das envolvidas na concentração.

4. Efeitos da operação na estrutura concorrencial do mercado

Como se viu no ponto anterior apenas num dos segmentos de mercado considerado o da limpeza urbana e recolha de RSU, a quota atingida em resultado da concentração é significativa – [40-50]%, já que a empresa adquirente detinha [30-40]% a qual acresce [5-10]% da empresa adquirida.

Contudo, este é um mercado em expansão, em que a parte mais significativa se encontra vedada à actividade privada, sendo exercida através dos designados sistemas multimunicipais, constituídos nos termos do Decreto-Lei n.º 294/94, de que é exemplo a ERSUC, do grupo ÁGUAS de PORTUGAL, a quem foi atribuída através de concessão sem concurso, a maioria dos concelhos da região centro do país. Para além disso, verifica-se a tendência para as câmaras que ainda executam este tipo de actividades as transferirem para a gestão privada, pelo que as quotas terão tendência a baixar.

Por outro lado, como se referiu atrás, estamos perante um mercado aberto, sem limitações técnicas ou económicas à entrada de novos operadores, que não exige grandes investimentos iniciais prévios à adjudicação do concurso, visto que, na generalidade dos casos apenas requer previamente o estudo a apresentar a concurso, sendo a maioria dos investimentos efectivados só após a celebração do contrato, e em que grupos internacionais como o Grupo Lyonnaise des Eaux, o Grupo Vivendi, e o Grupo General de Eaux, já estão a instalados no nosso mercado e têm condições para concorrer com as notificantes.

IV – AUDIÊNCIA À NOTIFICANTE

Nos termos e para os efeitos previstos no n.º 6 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de Outubro, procedeu esta Autoridade à audiência escrita à notificante, comunicando-lhe as conclusões provisórias relativas à operação de concentração, as quais mereceram a sua concordância.

Nota: Indicam-se entre parênteses rectos [...] as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial.

V - CONCLUSÃO

Face ao exposto, a Autoridade da Concorrência conclui que a presente operação de concentração não cria ou reforça uma posição dominante susceptível de impedir, falsear ou restringir a concorrência nos mercados nacionais de (i) recolha de resíduos sólidos urbanos (RSU) e limpeza urbana, (ii) tratamento de RSU, e (iii) recolha e tratamento de resíduos industriais banais (RIB, pelo que decide, ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, não se opor à mesma.

Lisboa, 22 de Maio de 2003.

O Conselho da Autoridade da Concorrência