

**DECISÃO DO CONSELHO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
CCENT. 67/2006: EDIFER / COMPLAGE**

I – INTRODUÇÃO

1. Em 29 de Dezembro de 2006, foi notificada à Autoridade da Concorrência (doravante “AdC”), nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração, a qual consiste na aquisição, pela Edifer – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A. (“EDIFER”), do controlo exclusivo da Complage – Construções e Projectos, S.A. (“COMPLAGE”), mediante a aquisição de uma participação representativa de 60% do seu capital social, ao accionista Alberto Grilo.
2. A notificação apresentada só veio a produzir efeitos em 29 de Janeiro de 2007¹, na medida em que a informação constante do Formulário de Notificação se revelava incompleta².
3. A operação notificada configura uma concentração de empresas na acepção da alínea b), do n.º 1, do artigo 8.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea a), do n.º 3, do mesmo artigo, e está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, por preencher a condição enunciada na alínea b), n.º 1, do artigo 9.º, do mesmo diploma.

II – AS PARTES

2.1 Empresa Adquirente – EDIFER

4. A EDIFER é a sociedade gestora de participações sociais do Grupo EDIFER, detendo participações num conjunto de sociedades que desenvolvem a sua actividade nos

¹ Por aplicação do artigo 32.º, n.º 2 da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho. ¹ Não cumpria o disposto no artigo 31.º, n.º 3 da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

sectores: (i) da Construção Civil e Obras Públicas, através das empresas Edifer Construções, Meliobra, Tecnasol - FGE e Edimetal; (ii) das Concessões e Exploração de Infra-Estruturas, através da sociedade PPPS; (iii) do Desenvolvimento e Promoção Imobiliária, através da Imobiliária Edifer e (iv) dos Serviços, através da Edifer Serviços, que concentra o conjunto de serviços administrativos e de suporte às empresas do Grupo EDIFER.

5. O volume de negócios realizado pelo Grupo EDIFER, em Portugal, no EEE e a nível mundial, nos três anos que antecederam a concretização da presente operação de concentração, foi o seguinte:

Quadro 2: Volume de negócios do Grupo EDIFER, em Portugal, nos anos de 2003, 2004 e 2005 (em milhões de Euros)

	2003	2004	2005
Portugal	[>150]	[>150]	[>150]
EEE	[>150]	[>150]	[>150]
Mundial	[>150]	[>150]	[>150]

Fonte: Notificante.

6. As actividades desenvolvidas pela EDIFER integram as seguintes CAE: 74 150, 45 230, 45 120, 45 212, 28 110, 45 211, 45 212, etc.

2.2 Empresa adquirida – COMPLAGE

7. A COMPLAGE é uma sociedade de direito português que desenvolve a sua actividade, em Portugal e a nível internacional, na área do fornecimento e instalação de barreiras acústicas (painéis acústicos metálicos, de betão, de madeira e transparentes), para vias de comunicação e instalações industriais.
8. O volume de negócios realizado pela COMPLAGE, nos três anos que antecederam a concretização da presente operação de concentração, em Portugal, no EEE e a nível mundial, foi o seguinte:

² Não cumpria o disposto no artigo 31.º, n.º 3 da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.
Indicam-se entre parêntesis rectos [...] as informações cujo conteúdo é considerado confidencial

Quadro 1: Volumes de negócios da COMPLAGE, em Portugal, no EEE e a nível mundial em 2003, 2004 e 2005 (em milhões de Euros)

	2003	2004	2005
Portugal	[<150]	[<150]	[<150]
EEE	[<150]	[<150]	[<150]
Mundial	[<150]	[<150]	[<150]

Fonte: Notificante.

9. A actividade económica desenvolvida pela COMPLAGE integra a CAE 45 212.

III – NATUREZA DA OPERAÇÃO

10. A operação de concentração projectada consiste, nos termos do Contrato de Compra e Venda de Acções, celebrado em 31 de Agosto de 2006, entre a EDIFER e os actuais accionistas da COMPLAGE (“Contrato”), na aquisição, pela EDIFER, de uma participação representativa de 60% do capital social da COMPLAGE, actualmente detida pelo accionista Alberto Grilo³.
11. A EDIFER passará, deste modo, a deter o controlo exclusivo da COMPLAGE, a qual era, à data da concretização da presente operação, controlada pelo accionista Alberto Grilo, verificando-se, portanto, uma alteração na estrutura de controlo da COMPLAGE, na acepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo.
12. [...].
13. [...].
14. [...].

³ À data da concretização da presente operação, a estrutura accionista da COMPLAGE era a seguinte: Alberto Grilo, com 71% do capital social e Vasco Grilo Duarte Grilo, Tomás Grilo e Maria Rita Grilo, cada um com uma participação representativa de 7,25% do capital social da COMPLAGE.

15. Importa ainda esclarecer que, durante o período que vai desde a data de celebração do contrato, 31 de Agosto 2006 a 8 de Abril de 2008, a EDIFER não deterá, desde logo, o controlo exclusivo da COMPLAGE.
16. Na verdade, nos termos do Acordo Parassocial celebrado entre a EDIFER e os outros accionistas da COMPLAGE, o Conselho de Administração (CA) da COMPLAGE, durante esse período, será composto por quatro membros, dos quais dois serão designados pela EDIFER e os restantes, pelos outros accionistas da COMPLAGE. Para além da paridade ao nível dos membros do CA, verifica-se a existência de direito de veto quanto às denominadas decisões estratégicas de gestão, uma vez que é necessário a assinatura de um dos administradores designados pela EDIFER e de um dos administradores designados pelos restantes accionistas, para vincular a sociedade.
17. Este cenário de controlo conjunto, contudo, apenas se verificará por um período transitório, inferior a dois anos, com vista a preparar a posterior aquisição do controlo exclusivo da COMPLAGE pela EDIFER.
18. Existe, portanto, para além de uma relação de condicionalidade entre estas duas fases da operação em causa⁴, um reduzido período na fase de controlo conjunto, que, no caso presente, é inferior a dois anos, o que indicia tratar-se de um única operação de concentração.⁵
19. Por conseguinte, e em linha com a prática decisória da Comissão Europeia⁶, o entendimento da AdC é de que esta operação de concentração se reporta, na sua globalidade, a uma aquisição de controlo exclusivo.

⁴ Entende-se que duas ou mais operações de concentração se encontram ligadas por uma relação de condicionalidade quando estas “ não seriam realizadas umas sem as outras” e quando o resultado das mesmas seja “conferir a uma ou a várias empresas o controlo económico, directo ou indirecto, sobre a actividade de uma ou de várias outras empresas” (Acórdão do Tribunal de Primeira Instância relativo ao Caso T-282/02, *Cementbouw v Commission*, de 23 de Fevereiro de 2006, parágrafo 109)

⁵ Vide a este propósito, o considerando 20 do Preâmbulo do Regulamento (CE) n.º 139/2004, do Conselho, de 20 de Janeiro de 2004, relativo ao controlo de concentrações de empresas.

⁶ Cfr. Comunicação da Comissão relativa ao conceito de concentração de empresas, parágrafo 38, J.O. C 66, de 2.3.1998; Decisão da Comissão n.º COMP/M.2854 – RAG/Degussa, de 18 de Novembro de 2002.

20. Conclui-se, portanto, que a presente operação consubstancia uma operação de concentração, e que, estando preenchida a condição prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, esta se encontra sujeita à obrigação de notificação prévia, estabelecida no n.º 1 desse mesmo artigo.
21. A presente operação de concentração apresenta uma natureza vertical, porquanto, está em causa na presente operação a aquisição pela EDIFER de um seu fornecedor, não se verificando efeitos horizontais já que a EDIFER não actua no mercado da comercialização de barreiras acústicas, actuando no ramo das obras públicas, que se encontra verticalmente relacionado com aquele.

IV – MERCADO RELEVANTE

4.1. Mercado Relevante do produto

Posição da notificante

22. A empresa a adquirir, a COMPLAGE, produz painéis para barreiras acústicas metálicas e instala qualquer tipo de painel quer seja em betão, madeira ou acrílico/transparente, adquirindo os que não fabrica aos fornecedores da especialidade.
23. A notificante considera que o mercado relevante para efeitos desta operação é o mercado da produção e instalação de barreiras acústicas.

Posição da AdC

24. Pelo Decreto-Lei nº 9/2007, de 17 de Janeiro, foi aprovado o regime legal sobre poluição sonora, visando a salvaguarda da saúde e o bem-estar das populações, bem como a promoção de medidas de carácter administrativo, técnico ou outras, adequadas para o controlo do ruído, nos limites da lei e no respeito do interesse público.

25. O diploma *supra* referido aplica-se ao ruído de vizinhança e às actividades ruidosas, permanentes e temporárias susceptíveis de causar “incomodidade”, nomeadamente, as infra-estruturas de transporte, prevendo o mesmo, no seu artigo 19º, que as entidades responsáveis pela exploração de infra-estruturas de transporte, rodoviárias, ferroviárias, e outras, devem adoptar as medidas necessárias para que a exposição da população ao ruído no exterior não ultrapasse os níveis sonoros em vigor.
26. Assim, torna-se imperativo aplicar medidas minimizadoras de forma a melhorar, ou pelo menos manter a qualidade de vida das populações, surgindo, neste âmbito, a necessidade de instalar barreiras acústicas – a instalação de um obstáculo entre a fonte de ruído e o receptor – , visando o controlo do ruído de tráfego rodoviário, ferroviário ou industrial.
27. Dependendo do tipo de infra-estrutura onde são implantadas as barreiras acústicas podem assumir os seguintes tipos:
- a) *Barreira acústica moldada “in situ”*, que pode corresponder a um aterro artificial com perfil apropriado entre a fonte de ruído e o receptor ou por outro lado apresentar-se como um muro em betão, alvenaria, ou pedra arrumada;
 - b) *Barreiras acústicas com elementos pré-fabricados*, que integram os painéis de betão, painéis transparentes, painéis de madeira e painéis metálicos.
28. Decorre do acima exposto, que existem diferentes tipos de barreiras acústicas em função dos materiais utilizados: metálicos, de betão, de madeira ou transparentes/acrílicos.
29. Todavia, e não obstante existirem algumas diferenças físicas decorrentes dos materiais utilizados, verifica-se que os vários tipos de barreiras acústicas apresentam, na perspectiva da procura, um grau elevado de substituíbilidade, uma vez que todos visam a mesma finalidade: o controlo do ruído de tráfego em vias de comunicação e na indústria.
30. Também na perspectiva da oferta, se verifica substituíbilidade entre os diferentes tipos de barreiras acústica, uma vez que a produção e instalação de barreiras acústicas não
- Indicam-se entre parêntesis rectos [...] as informações cujo conteúdo é considerado confidencial

requer técnicas e *know how* específicos, pelo que qualquer empresa com o necessário alvará pode, com os necessários investimentos, mas sem incorrer em custos significativos, passar a produzir e instalar este tipo de barreiras acústicas.

31. Assim, a AdC, atendendo às actividades desenvolvidas pela COMPLAGE e à existência de um elevado grau de substituíbilidade entre o conjunto dos diferentes tipos de barreiras acústicas instaladas pelos grandes empreiteiros de infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias ou industriais, define o mercado do produto relevante para efeitos desta operação de concentração, e sem prejuízo de futuras delimitações, ao *mercado da produção e instalação de barreiras acústicas*.

Mercado Relevante Geográfico

32. A notificante considera que, face ao reduzido peso que os mercados de Espanha e França têm na estrutura de receita da COMPLAGE, o mercado geográfico desta operação se restringe a Portugal.
33. A AdC considera adequado confinar a delimitação geográfica deste mercado ao território nacional, pelas razões que se passam a referir:
34. A principal forma de adjudicação/aquisição das barreiras acústicas destinadas a vias de comunicação (rodoviárias ou ferroviárias), as quais são fornecidas no âmbito de projectos de grande dimensão, envolvendo investimentos de elevado montante, é efectuada através de concurso público, lançados pelos grandes promotores: ESTRADAS DE PORTUGAL, BRISA e REFER.⁷
35. Já o fornecimento de barreiras acústicas destinadas a fins industriais tem sido sempre efectuado por convite da entidade promotora.

⁷ Tal obrigação decorre, aliás, da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

36. Da análise da relação das entidades classificadas nos principais concursos destinados às principais obras de infra-estruturas de transporte, em Portugal, desde 2002 até 2006, verifica-se que, em todos os casos, as empresas concorrentes e posicionadas nos primeiros lugares são nacionais.
37. Razões como os elevados custos logísticos associados a estas empreitadas inibem as empresas estrangeiras de se candidatarem aos grandes projectos nacionais e vice-versa.
38. Com efeito, não é competitivo para as principais empresas nacionais realizarem fornecimentos no mercado externo, uma vez que é sempre necessário disporem de uma infra-estrutura de apoio à instalação/estaleiro para operar noutro país, o que representa um custo significativo, relativamente aos montantes envolvidos.
39. Pelas razões *supra* referidas, entende a AdC que o mercado da produção e instalação de barreiras acústicas tem uma dimensão correspondente, ao território nacional.

V – ANÁLISE DO MERCADO E AVALIAÇÃO CONCORRENCIAL

5.1. Estrutura da Oferta e da Procura

40. A notificante estima que em 2005, o valor global do mercado nacional, calculado com base nas vendas das principais empresas que operam no mercado das barreiras acústicas, ascendeu a cerca de € 33 milhões, elevando-se a € 48 milhões o valor do mercado, quando calculado com base nas obras lançadas a concurso⁸.
41. Segundo informação da notificante, trata-se de um mercado que tem registado, nos últimos três anos, um crescimento médio anual superior a 40%, estando, todavia, previsto para 2007-2008, um certo abrandamento, a que se seguirá, a partir de 2009, um novo ciclo de crescimento, com o lançamento da rede de alta velocidade.

⁸ Em mercados sujeitos a contratação pública considera-se adequado o indicador volume de obras sujeitas a concurso, para determinação do valor do mercado.

42. Conforme já referido, as empresas que concorrem aos concursos para adjudicação de barreiras acústicas são empresas nacionais, algumas ligadas a grandes grupos que actuam no sector da construção civil e obras públicas.
43. Apresenta-se, seguidamente, na Tabela 3, a estrutura da oferta deste mercado, nos últimos três anos, calculada com base nas vendas registadas pelas principais empresas que nele operam.

Tabela 3: Estrutura da Oferta no mercado da produção e instalação de barreiras acústicas, com base no valor das vendas dos principais concorrentes.

Concorrentes	Quotas de mercado 2003 (%)	Quotas de mercado 2004 (%)	Quotas de mercado 2005 (%)
Tracevia	[50-60]	[40-50]	[30-40]
Electrofer II	[0-10]	[20-30]	[30-40]
COMPLAGE	[10-20]	[10-20]	[10-20]
GMA	[10-20]	[0-10]	[0-10]
Sonofabril	[0-10]	[0-10]	[0-10]
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cálculos efectuados com base em elementos da Notificante.

44. Da análise da evolução das quotas de mercado, nos últimos três anos, conclui-se pela existência de uma estrutura da oferta concorrencial, verificando-se alterações significativas ao nível da evolução das quotas de mercado dos vários “players”.
45. Por outro lado, verifica-se que a COMPLAGE se situa em terceiro lugar no “ranking” das principais empresas a operar no mercado, com uma quota de cerca de [10-20]%, sendo que as duas principais empresas⁹ que, conjuntamente, detém mais de 70% do mercado pertencem a grupos verticalmente integrados, que operam no sector da construção civil.

⁹ A Tracevia e a Electrofer II são empresas integradas nos grupos Mota Engil e ETS, respectivamente. Indicam-se entre parêntesis rectos [...] as informações cujo conteúdo é considerado confidencial

46. De referir que a quota de mercado da COMPLAGE corresponderá a cerca de [10-20]%, se a dimensão do mercado relevante for calculada com base no valor das obras lançadas a concurso em 2005, isto é €48 milhões.
47. Importa ainda salientar que a procura é constituída, maioritariamente, por empresas de construção civil e obras públicas que lançam os concursos a nível internacional para concepção e construção de troços de auto estradas ou ferrovias, como sejam a Brisa-Auto Estradas de Portugal, a Teixeira Duarte - Engenharia e Construção, a Somague - Engenharia, a Refer - Rede Ferroviária Nacional e a EDIFER, destacando-se, entre estas, a Brisa e a Refer que, conjuntamente, representavam mais de 50% da procura no ano de 2005.

5.2 Avaliação Jusconcorrencial

48. Uma vez que a EDIFER não opera no mercado relevante delimitado, não ocorrerá qualquer sobreposição horizontal na estrutura da oferta, sendo, por isso, o delta zero.
49. Deste modo, verificar-se-á, com a presente operação de concentração, apenas uma alteração da titularidade da quota de mercado.
50. No entanto, uma vez que a presente operação de concentração envolve a aquisição pela EDIFER de um fornecedor, a COMPLAGE, trata-se de uma operação de concentração vertical.
51. Importa referir a este nível que, apesar de as compras efectuadas pela EDIFER à COMPLAGE tenham ascendido, em 2005, a cerca de 300 mil euros - 4% do total das vendas da COMPLAGE - , e ao provável reforço desta relação fornecedor/cliente, os efeitos verticais desta operação de concentração podem ser considerados diminutos.
52. Com efeito, não resultará da operação de concentração em causa qualquer encerramento do mercado relevante, uma vez que: (i) o nível de aquisições da EDIFER à COMPLAGE é reduzido; (ii) a estrutura do mercado jusante (i.e. construção civil e obras públicas) é

muito pulverizada; e (iii) ao nível da estrutura da oferta do mercado relevante, existem empresas, com quotas de mercado mais elevadas - a Tracevia e a Electrofer –, que se encontram verticalmente integradas em grupo de construção civil.

53. Por outro lado, as barreiras à entrada no mercado relevante do produto são pouco significativas, já que qualquer empresa de construção civil, devidamente munida de alvará próprio para o efeito, pode instalar barreiras acústicas, e, para além disso, sem incorrer em custos elevados, entrar neste mercado, também, ao nível da produção
54. Por fim, importa assinalar que se prevê, para os próximos anos, um elevado nível de crescimento no mercado relevante do produto, decorrente, nomeadamente, do lançamento em 2009 da rede de alta velocidade.

V – AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

55. Nos termos do n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, foi dispensada a audição prévia dos autores da notificação, dada a ausência de contra-interessados e o sentido da decisão, que é de não oposição.

VI – CONCLUSÃO

56. Face ao exposto, o Conselho da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea b) do n.º 1, do artigo 17.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, delibera, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, não se opor à presente operação de concentração, uma vez que a mesma não é susceptível de criar ou reforçar uma posição dominante da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva *no mercado nacional da comercialização de barreiras acústicas*.

Lisboa, de Março de 2007

O Conselho da Autoridade da Concorrência

Prof. Doutor Abel Mateus
(Presidente)

Eng. Eduardo Lopes Rodrigues
(Vogal)

Dra. Teresa Moreira
(Vogal)