

Ccent. 29/2008
MOTA-ENGIL / ES CONCESSÕES / ASCENDI

Decisão de Não Oposição
da Autoridade da Concorrência

(alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho)

19/06/2008

DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO
DO CONSELHO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
CCENT. 29/2008: MOTA-ENGIL / ES CONCESSÕES / ASCENDI

I – INTRODUÇÃO

1. Em 9 de Maio de 2008, foi notificada à Autoridade da Concorrência, nos termos dos artigos 9.º e 31.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração (doravante “Operação”), que consiste na aquisição do controlo conjunto pela Mota-Engil Concessões de Transportes, SGPS, S.A. (“ME Concessões”) e pela ES Concessões, SGPS, S.A. (“ES Concessões”), de cinco empresas concessionárias de auto-estradas, por intermédio da participação conjunta numa empresa comum – Ascendi, Concessões de Transportes, SGPS, S.A. (“empresa comum”).
2. 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 as alíneas a) e c) do n.º 3 do mesmo artigo, e está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, por preencher a condição enunciada na alínea b) do n.º.1 do artigo 9.º, do mesmo diploma legal.

II – AS PARTES

2.1 Sociedades adquirentes

2.1.1 ME Concessões

3. A ME Concessões é uma empresa gestora de participações sociais controlada pelo Grupo Mota-Engil, que gere as participações sociais detidas por este Grupo em sociedades concessionárias de infra-estruturas de transporte.
4. Através da ME Concessões o Grupo Mota Engil detém participações nas seguintes empresas concessionárias: (i) 13,83% da LusoPonte; (ii) 35,11% da AENOR; (iii) 36,09% da Costa de Prata; (iv) 36,09% das Beiras Litoral e Alta; (v) 36,09% do Grande Porto; (vi) 36,09% da Grande Lisboa; (vii) 18,088 do Metro do Sul do Tejo; (viii) 30% da Concessionaria Autopista Perote-Xalapa S.A. de C.V..

Nota: indicam-se entre parêntesis rectos as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial. 1

5. O volume de negócios realizado pelo Grupo Mota-Engil, nos anos de 2005, 2006 e 2007, calculado nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, foi o seguinte:

Tabela 1: Volume de negócios do Grupo Mota-Engil, em milhões de euros

	2005	2006	2007
Portugal	[>150]	[>150]	[>150]
EEE	[>150]	[>150]	[>150]
Mundial	1 381,006	1 468,162	1 511,324

Fonte: Notificante.

2.1.2 ES Concessões

6. A ES Concessões é uma empresa gestora de participações sociais controlada pelo Grupo Banco Espírito Santo, que gere as participações sociais detidas por este Grupo em sociedades concessionárias de infra-estruturas de transporte.
7. Através da BE Concessões, o Grupo Banco Espírito Santo detém participações nas seguintes empresas concessionárias: (i) 19,22% da AENOR; (ii) 22,38% da Costa de Prata; (iii) 22,38% das Beiras Litoral e Alta; (iv) 22,38% do Grande Porto; (v) 29,88% da Grande Lisboa; (vi) 4,75% da Via Litoral (Madeira); (vii) 15% da Madrid-Toledo; (viii) 50% da AUVISA – Autovia de los Viñedos S.A.; (ix) 22,23% da SCUTVIAS-Auto Estradas da Beira Interior S.A.; (x) 50% da Madrid 407 Sociedad Concesionaria S.A.; (xi) 40% da Aullasa-Autovia de los Llanos SA; (xii) 20% da Concesionaria Autopista Perote –Xalapa S.A. de C.V..
8. O volume de negócios realizado pelo Espírito Santo *Financial Group* (holding financeira do Grupo BES), nos anos de 2005, 2006 e 2007, calculado nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, foi o seguinte:

Tabela 2: Volume de negócios do Espírito Santo *Financial Group*, em milhões de euros

	2005	2006	2007
Portugal	[>150]	[>150]	[>150]
EEE	-	-	-
Mundial	[>150]	[>150]	[>150]

Fonte: IFRS.

Nota: indicam-se entre parêntesis rectos as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial. 2

2.1.3 Ascendi

9. A Ascendi é uma empresa gestora de participações sociais, constituída em 20 de Dezembro de 2007, detida em 60% pela ME Concessões e em 40% pela ES Concessões, que tem por objecto social o desenvolvimento e exploração de concessões de infra-estruturas de transportes, de forma directa ou indirecta, incluindo a participação em concursos, preparação de propostas e elaboração de projectos no âmbito de concessões rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias, bem como a construção, exploração e manutenção, mediante licença ou contrato das respectivas infra-estruturas.
10. A Ascendi não tem ainda actividade que lhe permita realizar volume de negócios.

2.2 Sociedades adquiridas – empresas concessionárias

11. Para efeitos da presente operação, relevam apenas as concessionárias relativamente às quais a colocação em comum das participações sociais, através da empresa comum – Ascendi –, originará uma alteração na respectiva estrutura de controlo. É o caso das concessionárias: (i) AENOR – Auto Estradas do Norte, S.A. (“AENOR”); (ii) LUSOS CUT – Auto Estradas da Costa de Prata, S.A. (“Costa de Prata”); (iii) LUSOS CUT – Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A. (“Beiras Litoral e Alta”); (iv) LUSOS CUT – Auto Estradas do Grande Porto, S.A. (“Grande Porto”); (v) LUSOLISBOA – Auto Estradas da Grande Lisboa, S.A. (“Grande Lisboa”).
12. Estas cinco empresas são detidas por um grupo de accionistas – o Grupo AENOR – do qual fazem parte as empresas adquirentes.
13. As cinco empresas concessionárias têm por objecto o exercício, em regime de concessão de obra pública, das actividades de concepção, projecto, construção, financiamento, conservação, e exploração de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados.
14. Os volumes de negócios realizados pelas empresas concessionárias, em Portugal, nos anos de 2005, 2006 e 2007, foram os seguintes:

Tabela 3: Volumes de negócios das empresas concessionárias, em milhões de euros

	2005	2006	2007
AENOR	[<150]	[<150]	[<150]
Beiras Litoral e Alta	[<150]	[<150]	[<150]
Costa de Prata	[<150]	[<150]	[<150]
Grande Porto	[<150]	[<150]	[<150]
Grande Lisboa	N/A	N/A	[<150]

Fonte: Notificante.

III – NATUREZA DA OPERAÇÃO

15. A operação de concentração em causa respeita à aquisição, pelo Grupo Mota-Engil e pelo Grupo Banco Espírito Santo, do controlo conjunto de cinco empresas concessionárias de auto-estradas, por intermédio da participação conjunta numa empresa comum – a Ascendi.
16. A operação projectada tem por base um Acordo de Cooperação Empresarial, celebrado em 4 de Outubro de 2006, entre o Grupo Mota-Engil e o Grupo Banco Espírito Santo, nos termos do qual as partes comprometem-se a desenvolver em parceria a actividade inerente às Concessões de Transportes, mediante a constituição de uma empresa comum para a qual transmitirão as participações sociais actuais bem como as participações futuras detidas ou a deter pelos dois Grupos, em concessões de infra-estruturas de transportes.
17. Em 29 de Abril de 2008 as partes acordaram quanto ao valor das participações de cada Grupo na empresa comum, dessa forma conferindo um carácter definitivo e final ao Acordo de Cooperação.
18. Na sequência da operação projectada, as concessionárias AENOR, Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta, Grande Porto e Grande Lisboa, serão controladas conjuntamente pela ME Concessões e pela ES Concessões por intermédio da Ascendi - uma empresa comum - na qual detêm 60% e 40% respectivamente do capital social, nos termos previstos no Acordo Parassocial celebrado entre as partes em 20 de Dezembro de 2007.
19. A operação notificada configura portanto uma concentração de empresas na acepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei da Concorrência, conjugada com as alíneas a) e c) do n.º 3 do mesmo artigo, na medida em que se verificará uma alteração na estrutura de

Nota: indicam-se entre parêntesis rectos as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial.

controlo das empresa concessionárias, tendo sido notificada por cumprir os pressupostos de notificação prévia dispostos no n.º 1 da alínea b) do artigo 9.º da Lei da Concorrência.

IV – MERCADO RELEVANTE

4.1 Mercado do Produto Relevante

20. Conforme *supra* referido, a Ascendi – Empresa-Comum do Grupo Mota-Engil e do Grupo BES, que passará a concentrar todas as participações dos referidos Grupos no sector das concessões de infra-estruturas de transporte – tem, por objecto social, o desenvolvimento e exploração de concessões de infra-estruturas de transporte, de forma directa ou indirecta. No seu objecto social inclui-se, designadamente, a participação em concursos, de natureza pública ou privada, preparação de propostas e elaboração de projectos no âmbito de concessões rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias, bem como a construção, exploração e manutenção das respectivas infra-estruturas.
21. Em resultado da transferência das participações da ME Concessões (Grupo Mota-Engil) e da ES Concessões (Grupo BES), para a Empresa-Comum, dar-se-á uma alteração na estrutura de controlo das sociedades concessionárias de auto-estradas AENOR, Grande Porto, Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta, e Grande Lisboa, as quais passarão a ser controladas pela Ascendi e, indirectamente, pelos Grupo Mota-Engil e Grupo BES. Para além destas Concessões, a Ascendi deterá participações sociais minoritárias em diversas sociedades concessionárias de infra-estruturas rodoviárias, em Portugal e a nível internacional, assim como na sociedade concessionária do Metro Sul do Tejo.
22. Acresce que as participações que o Grupo Mota-Engil e o Grupo BES venham a deter em consórcios, agrupamentos de empresas ou outras formas de associação, no âmbito de concursos já lançados mas ainda não adjudicados, ou em concursos cujo lançamento se encontra perspectivado, serão igualmente transferidos para a Empresa-Comum, sem que, no entanto, se alterem as participações relativas de cada uma das Notificantes no capital da Ascendi.

23. Ademais, as Notificantes integram ainda um consórcio que participará nos concursos das oito concessões rodoviárias recentemente anunciadas pelo Governo Português¹, detendo, a ME Concessões e a ES Concessões, participações de, respectivamente, 42,08% e 19,99% do capital do referido consórcio, as quais serão igualmente transferidas para a Ascendi.
24. Face ao exposto, a Ascendi estará directamente activa na adjudicação de concessões de infra-estruturas de transporte, e, por intermédio das empresas concessionadas por si detidas, na exploração de concessões de infra-estruturas de transporte.
25. As Notificantes, com base na prática decisória da Autoridade da Concorrência² e da Comissão Europeia³, definem, como relevantes: (i) o mercado da adjudicação de concessões de auto-estradas; e (ii) o mercado da exploração de auto-estradas, nos troços⁴ concessionados a sociedades que, em resultado da presente Operação, passarão a ser controladas pela Ascendi⁵.
26. Esta Autoridade, atendendo à sua prática decisória⁶, aceita como relevantes, para efeitos do presente procedimento, os mercados do produto propostos pelas Notificantes.
27. Ainda assim, importa notar que, no referente ao mercado da exploração de auto-estradas:
 - (i) Deveria ser avaliado, de forma casuística, a possibilidade de existência de concorrência inter-modal, isto é, entre infra-estruturas de transporte alternativas (*v.g.*, outras auto-estradas, outras vias rodoviárias, caminho de ferro) que sejam consideradas substitutas pelo utilizador;
 - (ii) Deveria ser avaliado se, do ponto de vista da procura, percursos em auto-estrada com ponto de origem/ponto de destino distinto constituem mercados do produto autónomos,

¹ AE Transmontana (extensão de 194 km), Douro Interior (extensão de 257 km), Baixo Alentejo (322 km), Baixo Tejo (extensão de 75 km), Algarve Litoral (extensão de 286 km), Litoral Oeste (extensão de 99 km), AE Centro (extensão de 344 km) e Alto Alentejo (extensão de 139 km).

² Decisão da Autoridade da Concorrência no Processo Ccent. 22/2005 – Via Oeste / AEA / AEO.

³ Decisões nos processos COMP/M. 4249 – Abertis / Autostrade e COMP/M. 4087 – Eiffage / Macquarie / APRR.

⁴ Refira-se que os troços concessionados pelas empresas AENOR, Costa de Prata, Beira Litoral e Alta, Grande Porto e Grande Lisboa, não são percursos concorrentes entre si, dado servirem pontos de origem/pontos de destino completamente distintos e não sobrepostos.

⁵ Conforme *supra* referido, as sociedades concessionárias de auto-estradas AENOR, Grande Porto, Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta, e Grande Lisboa passarão, em resultado da transferência das participações da ME Concessões e da ES Concessões para a Empresa-Comum, a ser controladas pela Ascendi e, indirectamente, pelos Grupo Mota-Engil e Grupo BES.

⁶ Cfr. Decisão da Autoridade da Concorrência no Processo Ccent. 22/2005 – Via Oeste / AEA / AEO.

ou se, pelo contrário, o mercado corresponde ao trajecto integral em auto-estrada e seus percursos intermédios, independentemente do ponto de origem e ponto de destino.

28. Não obstante, não sendo distintas as conclusões jus-concorrenciais do presente procedimento, esta Autoridade deixará em aberto as questões levantadas no ponto anterior.
29. Importa igualmente notar que, estando o Grupo Mota-Engil presente na actividade de construção e manutenção de infra-estruturas, e dado que a exploração de auto-estradas engloba, entre outras, as actividades de concepção, construção e conservação da infra-estrutura rodoviária, esta Autoridade ponderou, no âmbito do presente procedimento, a necessidade de virem a ser definidos como relevantes as actividades de construção e manutenção de infra-estruturas.
30. Concluiu-se que os trabalhos de concepção, construção e manutenção são, normalmente, subcontratados a empresas construtoras de infra-estruturas (através de Contratos de Projecto e Construção e Contratos de Operação e Manutenção), dando-se especial preferência às empresas construtoras que integram os Consórcios a quem foi atribuído determinada Concessão. Ou seja, no caso das sociedades concessionárias que passarão a ser controladas conjuntamente pelo Grupo Mota-Engil e pelo Grupo BES, já existem, na maior parte dos casos, Contratos de Projecto e Construção e Contratos de Operação e Manutenção entre a sociedade concessionária e as empresas construtoras que detêm participações sociais naquelas sociedades, não sendo esta situação susceptível de vir a ser alterada, em resultado da presente Operação. Nestes termos, conclui esta Autoridade não se justificar, no âmbito do presente procedimento, a definição de mercado(s) relacionado(s) com as actividades de construção e manutenção de infra-estruturas.
31. A concessão de auto-estradas integra ainda a prestação de serviços de restauração, bem como a oferta de combustíveis e de outros produtos ou serviços acessórios, nomeadamente através da exploração das designadas Áreas de Serviço. Esta actividade é, no entanto, desenvolvida em regime de sub-concessão por empresas terceiras aos Grupo Mota-Engil e Grupo BES, não se encontrando estes Grupos, directa ou indirectamente, envolvidos na oferta deste tipo de serviços. Nestes termos, não será necessário definir como relevantes, no âmbito do presente procedimento, as actividades relacionadas com aquele tipo de serviços.

4.2 Mercado Geográfico Relevante

32. No que se refere ao mercado da adjudicação de concessões de auto-estradas, as Notificantes consideram que este mercado tem, como âmbito geográfico, pelo menos o território do Espaço Económico Europeu, atendendo, designadamente, ao facto dos concursos para as concessões de auto-estradas serem de âmbito internacional. Aliás, acrescentam as Notificantes que as mesmas têm vindo a apresentar-se a concursos para adjudicação de concessões de infra-estruturas de transporte, por toda a Europa, o que será indicativo do âmbito geográfico alargado deste mercado. De igual modo, acrescentam as Notificantes que diversas empresas estrangeiras podem apresentar e têm, de facto, apresentado a sua candidatura em procedimentos de adjudicação de concessões rodoviárias, em Portugal.
33. A Autoridade da Concorrência já concluiu que o mercado da adjudicação de concessões de auto-estradas seria de âmbito nacional, embora tenha reconhecido que, no espectro comunitário, esta definição geográfica do mercado se pudesse vir a alargar⁷. Esta conclusão resultou, por um lado, do âmbito de actuação estritamente nacional da entidade concedente de auto-estradas, em Portugal, e, por outro lado, duma análise empírica da frequência de participação de empresas estrangeiras nos concursos para adjudicação de concessões de auto-estradas, em Portugal, a qual se tem revelado uma participação apenas ocasional.
34. Não obstante, não sendo distintas as conclusões jus-concorrenciais do presente procedimento, em função da definição do âmbito geográfico do mercado da adjudicação de concessões de auto-estradas, esta Autoridade deixará esta questão em aberto.
35. No que se refere ao mercado da exploração de auto-estradas, nos troços concessionados a sociedades que, em resultado da presente Operação, passarão a ser controlados pela Ascendi, as Notificantes argumentam que o mercado geográfico deve ser definido, do ponto de vista da procura, por referência ao ponto de origem/ponto de destino, constituindo cada percurso assim determinado um mercado geográfico autónomo.
36. Conforme referido *supra* no ponto 27, poderia avaliar-se se, do ponto de vista da procura, percursos em auto-estrada com ponto de origem/ponto de destino distinto constituem mercados geográficos autónomos, ou se, pelo contrário, o âmbito geográfico do mercado corresponde ao trajecto integral em auto-estrada e seus percursos intermédios, independentemente do ponto de origem e ponto de destino.

⁷ Cfr. Decisão da Autoridade da Concorrência no Processo Ccent. 22/2005 – Via Oeste / AEA / AEO.

37. Não obstante, não sendo distintas as conclusões jus-concorrenciais do presente procedimento, esta Autoridade deixará em aberto a questão levantada no ponto anterior.

4.3 Conclusão

38. Face a todo o exposto, a Autoridade da Concorrência considera, para efeitos do presente procedimento, como relevantes os seguintes mercados: (i) *mercado da adjudicação de concessões de auto-estradas*; e (ii) *mercados da exploração de auto-estradas*, nos troços concessionados a sociedades que, em resultado da presente Operação, passarão a ser controladas pela Ascendi⁸.

V – AVALIAÇÃO JUS-CONCORRENCIAL

39. No que concerne aos mercados da exploração de auto-estradas, os troços concessionados pelas empresas AENOR, Costa de Prata, Beira Litoral e Alta, Grande Porto e Grande Lisboa, não são percursos concorrentes entre si, dado servirem pontos de origem/pontos de destino completamente distintos e não sobrepostos. Nem tão pouco são percursos concorrentes com outras vias rodoviárias concessionadas a sociedades participadas (minoritariamente) pelo Grupo Mota-Engil ou Grupo BES.
40. Nestes termos, e independentemente de se considerar o trajecto integral de cada uma daquelas auto-estradas ou, em alternativa, também todos ou alguns dos percursos intermédios das referidas auto-estradas, a Operação não é susceptível de conduzir à criação ou reforço de uma posição dominante, da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva, nos mercados relevantes da exploração de auto-estradas, atendendo, designadamente, à ausência de qualquer tipo de sobreposição de natureza horizontal.
41. No que concerne ao mercado da adjudicação de auto-estradas, concluiu-se que o Grupo Mota-Engil e o Grupo BES já integram, normalmente, o mesmo consórcio concorrente aos concursos para a adjudicação de concessões, em Portugal, como aliás, resulta da comparação

⁸ Conforme *supra* referido, as sociedades concessionárias de auto-estradas AENOR, Grande Porto, Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta, e Grande Lisboa passarão, em resultado da transferência das participações da ME Concessões e da ES Concessões para a Empresa-Comum, a ser controladas pela Ascendi e, indirectamente, pelos Grupo Mota-Engil e Grupo BES.

das participações sociais nas várias sociedades concessionárias participadas por, pelo menos, um daqueles Grupos.

42. De facto, em Portugal, apenas duas das sete sociedades concessionárias participadas pelo Grupo Mota-Engil não são, igualmente, participadas pelo Grupo BES. De igual modo, apenas duas das sete sociedades concessionárias participadas pelo Grupo BES não são, igualmente, participadas pelo Grupo Mota-Engil⁹.
43. Ademais, o Grupo Mota-Engil e o Grupo BES já integram o mesmo consórcio constituído para as oito concessões rodoviárias anunciadas, recentemente, pelo Governo Português (cfr. ponto 23).
44. Nos termos expostos nos pontos 41 a 43, e independentemente do âmbito geográfico do mercado relevante, a Autoridade da Concorrência conclui que a Operação não é susceptível de conduzir à criação ou reforço de uma posição dominante, da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva, com impacto no território nacional, no mercado da adjudicação de auto-estradas.
45. O Grupo Mota-Engil e o Grupo BES não oferecem qualquer tipo de serviços acessórios à utilização de auto-estradas, conforme, aliás, foi já referido no ponto 31. Ou seja, as Notificantes não fornecem quaisquer infra-estruturas de telecomunicações em auto-estradas, nem detêm, directa ou indirectamente, qualquer empresa sub-concessionária de Áreas de Serviço de auto-estradas, pelo que a presente Operação não é susceptível de afectar qualquer relação vertical relacionada com aqueles serviços acessórios.
46. O Grupo Mota-Engil opera no sector da construção de infra-estruturas, onde se inclui a construção e manutenção de infra-estruturas rodoviárias. Não obstante, e conforme notado *supra* no ponto 30, as empresas Notificantes já participam, no cenário pré-Operação, nas sociedades concessionárias que passarão a ser controladas pela Ascendi, pelo que, também a este nível, a Operação não é susceptível de afectar, de forma significativa, qualquer relação vertical com as actividades relacionadas com a construção de infra-estruturas.

⁹ No caso de concessões já atribuídas àqueles dois Grupos, no estrangeiro, verifica-se uma ausência de participações do Grupo BES nas concessões participadas pelo Grupo Mota-Engil, e vice-versa. Aliás, o racional da presente Operação é, segundo elementos fornecidos pelas Notificantes, o reforço da capacidade daqueles dois Grupos na prossecução das respectivas estratégias de internacionalização ao nível das concessões de infra-estruturas.

47. De todo o *supra* exposto, a Autoridade da Concorrência conclui que a presente Operação não é susceptível de conduzir à criação ou reforço de uma posição dominante, da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva, com impacto no território nacional, nos mercados relevantes *supra* definidos.

VI – AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

48. 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.

VII – CONCLUSÃO

49. 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, com impacto no território nacional, nos seguintes mercados relevantes: (i) *mercado de adjudicação de concessões de auto-estradas*; e (ii) *mercado de exploração de auto-estradas*, nos troços concessionados a sociedades que, em resultado da presente Operação, passarão a ser controladas pela Ascendi.

Lisboa, 19 de Junho de 2008

O Conselho da Autoridade da Concorrência

Manuel Sebastião

(Presidente)

Jaime Andrez

(Vogal)

João Noronha

(Vogal)