

**CCENT. N.º 46/2008  
CRIAR VANTAGENS/AQUAPOR**

**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)

18/09/2008

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

## DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

### CCENT. N.º 46/2008 — CRIAR VANTAGENS/AQUAPOR

#### OPERAÇÃO NOTIFICADA

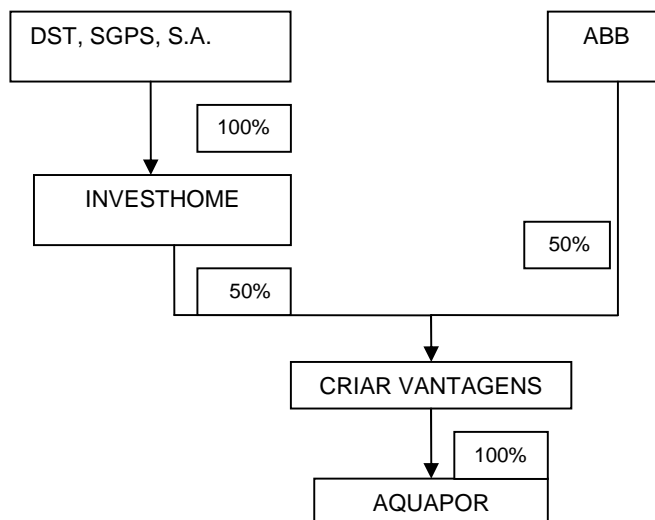
1. A 29 de Julho de 2008, foi notificada à Autoridade da Concorrência (doravante “AdC”), nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração, que consiste na aquisição, pela CRIAR VANTAGENS – ÁGUAS E RESÍDUOS, Lda. (doravante “CRIAR VANTAGENS”), do controlo exclusivo da empresa AQUAPOR – SERVIÇOS, S.A. (doravante “AQUAPOR”), através da compra da totalidade do respectivo capital social desta empresa.
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 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), referente ao “limiar do volume de negócios”, do n.º 1 do artigo 9.º do mesmo diploma.

## II AS PARTES

### II.1 A Adquirente

3. A CRIAR VANTAGENS, sociedade constituída em Fevereiro de 2008, como plataforma para a aquisição da AQUAPOR, é detida conjuntamente pelas sociedades Alexandre Barbosa Borges, SGPS, S.A. (doravante “ABB”) e pela *Investhome* – Construção Imobiliária, S.A. (doravante “*Investhome*”), esta última, por sua vez, exclusivamente controlada pela sociedade DST – SGPS, S.A. (doravante “DST”), como melhor se pode visualizar no seguinte esquema.

## Esquema I



4. A CRIAR VANTAGENS tem por actividade a construção, gestão e exploração de obras no âmbito dos serviços municipais do ambiente, nomeadamente: (i) Abastecimento de água de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas; (ii) Limpeza pública; (iii) Recolha e transporte dos resíduos sólidos urbanos, dos parques e jardins.
5. Por sua vez, as suas empresas-mãe, dedicam-se, fundamentalmente à indústria de construção civil e empreitadas de obras públicas, detendo participações sociais minoritárias<sup>1</sup> em diversas empresas que actuam na área da gestão da água e de resíduos **[CONFIDENCIAL – empresas participadas]** <sup>2 3</sup>.
6. Os respectivos volumes de negócios das empresas-mãe da Adquirente, calculados de acordo com o disposto no artigo 10.º da Lei da Concorrência, realizados em Portugal, nos últimos 3 anos, foram os seguintes:

---

<sup>1</sup> [CONFIDENCIAL].

<sup>2</sup> [CONFIDENCIAL].

<sup>3</sup> [CONFIDENCIAL].

**Tabela 1: Volumes de negócios em milhões de euros**

	2005	2006	2007
<b>DST</b>	[<150]	[<150]	[<150]
<b>ABB</b>	[<150]	[<150]	[<150]

**Fonte:** Notificante.

## II.2 A Adquirida

7. A AQUAPOR é uma empresa detida a 100% pela AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A. (doravante “AdP”), e actua na área da indústria ambiental, através da realização de actividades no âmbito da gestão, manutenção e exploração de serviços públicos, nomeadamente, de serviços de abastecimento de água e/ou saneamento de águas residuais, serviços de exploração de ETARs e serviços de acreditação laboratorial.
8. A AQUAPOR é responsável ou co-responsável, pela gestão e operação de 11 sistemas municipais de abastecimento de água e/ou saneamento de águas residuais, envolvendo 24 municípios e cerca de 1,3 milhões de habitantes.
9. Nos últimos 3 anos, os volumes de negócios da AQUAPOR, calculados de acordo com o disposto no artigo 10.º da Lei da Concorrência, foram os seguintes:

**Tabela 2: Volumes de negócios da AQUAPOR, em milhões de euros**

	2005	2006	2007
<b>Portugal</b>	[>2]	[>2]	[>2]

**Fonte:** Notificante.

## III NATUREZA DA OPERAÇÃO

10. Na sequência do Despacho-Conjunto dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de 26 de

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

Dezembro de 2007, foi autorizada a alienação da AQUAPOR, tendo, na sequência e para o efeito, sido celebrado, em 21 de Julho de 2008, o “Contrato de Compra e Venda de Acções e de Cessão de Créditos “ (doravante “O Contrato”), entre a AdP, a Criar Vantagens e as sociedades Investhome e ABB, supra identificadas.

11. Nos termos deste Contrato, a CRIAR VANTAGENS vai adquirir o controlo da totalidade do capital social da AQUAPOR, pelo que se conclui que a presente operação 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.
12. Não se verificando sobreposição de actividades entre a Notificante e todas as empresas a si ligadas, por um lado, e a empresa adquirida, por outro, a presente operação de concentração é de natureza conglomeral.

## IV MERCADOS RELEVANTES

### IV.1 Mercados dos Produtos/Serviços e Geográficos Relevantes

13. A presente operação de concentração tem impacto no sector da água, o qual abrange as seguintes actividades económicas:
  - Prestação de serviços de abastecimento de água, que compreende a captação, purificação ou tratamento, transporte e distribuição de água para consumo humano; e
  - Prestação de serviços de saneamento que compreende a recolha, tratamento e rejeição de águas residuais ou efluentes domésticos e industriais.
14. Cada uma das actividades acima descritas tem uma componente grossista e uma componente retalhista:
  - A componente grossista, também conhecida como serviços “em alta”, compreende: no caso dos serviços de abastecimento de água, os serviços relativos à captação, purificação e transporte; no caso dos serviços de saneamento, o tratamento e a eliminação de águas residuais.
  - A componente retalhista, também conhecida como serviços “em baixa”, compreende: os serviços de abastecimento relacionados com a distribuição de água para consumo humano; os serviços de colecta (directa) de esgotos; ambos realizados no âmbito do perímetro dos diversos municípios, aos consumidores finais.

**Nota: Indicam-se entre parêntesis rectos as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial** 4

15. Por desempenharem um papel fundamental na satisfação de necessidades essenciais das populações, os serviços, atrás identificados, são considerados *serviços de interesse económico geral*, sendo a sua prestação assegurada, de forma directa ou indirecta, pelo Estado.
16. Nos termos da legislação sectorial em vigor, a exploração e gestão destes serviços consubstancia, assim, um serviço público<sup>4</sup>, exercido em regime de exclusividade, através da atribuição de monopólios legais, que normalmente assumem a forma de concessões<sup>5</sup>.
17. O exercício das actividades económicas descritas é feito de acordo com um modelo de gestão, definido em legislação própria, que assenta na distinção entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais, que tendencialmente corresponde à divisão entre a componente grossista, ou “em alta” (i.e., a montante da distribuição de água e a jusante da colecta de águas residuais) e a componente retalhista ou “em baixa” (i.e. a actividades de distribuição de água para consumo humano e a colecta directa de esgotos).
18. De acordo com o quadro legal em vigor, a gestão e exploração dos sistemas multimunicipais consubstanciam um serviço público<sup>6</sup> que apenas pode ser directamente efectuado pelo Estado ou atribuído, em regime de concessão, a entidade pública de natureza empresarial ou a empresa que resulte da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, em parceria, ainda que minoritária, com entidades privadas.
19. De notar, que a criação e a concessão dos sistemas multimunicipais é objecto de Decreto-Lei, sem sujeição, sublinhe-se, a concurso público prévio<sup>7</sup>.
20. Por sua vez, a exploração e gestão de sistemas municipais consubstancia igualmente um serviço público, que pode ser assegurado pelos respectivos municípios — através de “gestão directa” (serviços municipais, serviços municipalizados ou associações de municípios) ou de “gestão delegada” (empresas municipais ou empresas intermunicipais) — ou atribuído, por

<sup>4</sup> Cfr. Respetivamente art. 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei 319/94, de 24 de Dezembro, que consagra o regime jurídico da concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo público; e art. 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei 162/96, de 4 de Setembro, que consagra o regime jurídico da concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.

<sup>5</sup> Nos termos do enquadramento legal sectorial podem durar entre 5 e 50 anos. No caso dos Sistemas municipais, as concessões podem durar entre 5 a 50 anos, nos termos do art. 8.º do Decreto-Lei 379/93, de 5 de Novembro. Relativamente aos Sistemas multimunicipais de abastecimento de água a concessão pode ir de 10 a 50 anos, nos termos do Base IV do Anexo ao Decreto-Lei 319/94, de 24 de Dezembro. No que respeita aos Sistemas multimunicipais de recolha e tratamento de efluentes estes podem ser concessionados por um período de 30 anos, nos termos da Base IV, n.º 1 do Anexo ao Decreto-Lei 162/96, de 4 de Setembro.

<sup>6</sup> Cfr. Nota de rodapé 3.

<sup>7</sup> Exceptua-se deste preceituado o sistema multimunicipal da área da Grande Lisboa, que se encontra inserido num regime especial que não engloba qualquer contrato de concessão, sendo o regime de intervenção fixado por lei. Embora não existindo um contrato de concessão, a EPAL, empresa gestora do aludido sistema é, no entanto, considerada, nos termos do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de Novembro — diploma que cria o IRAR — como concessionária do sistema multimunicipal daquela área.

- aqueles, a entidades públicas ou privadas de natureza empresarial, através de um contrato de concessão, na sequência de um concurso público<sup>8</sup> (designada “gestão concessionada”).
21. Decorre do exposto que a concorrência no sector de abastecimento de água e saneamento de águas residuais em Portugal, tem sido, na prática, confinada àquelas actividades nas quais o sector privado actua, na sequência de adjudicação por concursos públicos e que se têm resumido, fundamentalmente, às seguintes:
- (i) Concessão de sistemas municipais, cuja gestão os municípios entendam concessionar através de procedimento concursal;
  - (ii) Prestação de serviços de manutenção e operação de estações de tratamento de água (ETA), estações de tratamento de águas residuais (ETARs), barragens, entre outros, no âmbito de concursos públicos lançados pelas empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais.
22. Neste âmbito, a concorrência existe fundamentalmente no momento da abertura destes concursos públicos — comumente designada “concorrência pelo mercado”.
23. Atentas as actividades da empresa adquirida descritas *supra* (pontos 7 e 8), entende esta AdC, que os mercados relevantes, para efeitos de apreciação da presente operação de concentração, são (i) o *mercado das concessões de sistemas municipais* e (ii) o *mercado das subcontratações de serviços a prestar aos sistemas multimunicipais*.
24. Para efeitos de delimitação geográfica dos mercados de produtos/serviços relevantes, considera-se, tal como *supra* se referiu, que a concorrência ocorre no momento da abertura dos concursos e não no momento da sua adjudicação. Nessa medida e, atendendo a que as empresas que constituem a procura se distribuem por todo o território continental e que a generalidade das empresas que constituem a oferta prestam os serviços em causa também dentro da mesma área geográfica, considera-se que os mercados relevantes correspondem ao território continental<sup>9</sup>.

#### Em conclusão

25. Deste modo, e atenta a inexistência de sobreposição horizontal entre as actividades das empresas participantes na operação de concentração notificada, não se afigura necessário

---

<sup>8</sup> Cf. Art. 6º do Decreto-Lei 379/93, de 5 de Novembro.

<sup>9</sup> As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não são abrangidas pela legislação sectorial referida na nota de rodapé 3.

proceder a uma definição mais fina dos mercados relevantes, pelo que a AdC considera que os mesmos correspondem aos seguintes: (i) o mercado das concessões de sistemas municipais para o abastecimento de água e saneamento de águas residuais, no território continental; (ii) o mercado das subcontratações de serviços a prestar aos sistemas multimunicipais, no território continental.

## V. AVALIAÇÃO JUS-CONCORRENCIAL

26. Actualmente existem 20 entidades gestoras municipais responsáveis pela concessão de 33 sistemas municipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.
27. O volume de negócios correspondente à totalidade dos sistemas municipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, segundo dados fornecidos pelo Instituto Regulador das Águas e Resíduos (doravante "IRAR") ascendeu, no ano de 2007, a cerca de 158,9 milhões de euros.
28. A Aquapor é responsável por sete daqueles sistemas<sup>10</sup>, e co-responsável por quatro, em parceria com outras empresas, em particular, a AGS – Administração e Gestão de Sistemas de Salubridade, S.A. (doravante "AGS")<sup>11</sup>.
29. Segundo estimativas da AdC, calculadas com base em elementos fornecidos pelo IRAR<sup>12</sup>, a quota da AQUAPOR, referente a 2007, no mercado das concessões de sistemas municipais para o abastecimento de água e saneamento de águas residuais, correspondeu a 19%.
30. Em 2007, os principais concorrentes naquele mercado foram a Gompagnie Générale des Eaux<sup>13</sup> (doravante "CGE") com uma quota de 16%, seguida da AGS (13%), da Indaqua – Indústria e Gestão de Águas, S.A.<sup>14</sup> (doravante "Indaqua), com uma quota de 10%, encontrando-se o remanescente, na ordem dos 42%, atribuído a um universo de empresas geridas em regime de consórcio.
31. No que respeita ao mercado das subcontratações de serviços a prestar aos sistemas multimunicipais, não foi possível apurar elementos que permitissem uma estimativa credível

<sup>10</sup> Dois dos quais são sistemas inter-municipais — Águas do Vouga e Tratave — dedicados à prestação de serviços, respectivamente, de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.

<sup>11</sup> Empresa integrada no universo empresarial do Grupo Somague.

<sup>12</sup> No seguimento de um pedido de informação formulado por esta AdC àquele Regulador.

<sup>13</sup> Detida maioritariamente pela sociedade Veolia Water do grupo francês Veolia Environnement.

<sup>14</sup> Empresa integrada no universo empresarial do Grupo Mota Engil.

- tanto da dimensão do mesmo como da quota de mercado da AQUAPOR<sup>15</sup>, relativamente ao ano de 2007.
32. No entanto e, conforme informação prestada pela Notificante, este mercado é competitivo, apresentando-se aos concursos públicos abertos pelas entidades concessionárias de sistemas multimunicipais, um universo significativo de empresas nacionais e internacionais, algumas das quais ligadas a grandes grupos económicos (caso da CGE/Veolia, AGS/Somague, Indaqua/Mota-Engil, entre outros), favorecendo, assim, o estabelecimento da concorrência neste mercado.
  33. Face ao exposto, e atendendo à natureza conglomeral da operação de concentração em causa, não resultando qualquer alteração ao nível da estrutura dos mercados relevantes, considera a AdC, que a mesma não é susceptível de criar ou reforçar uma posição dominante da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva nos mercados relevantes identificados.
  34. Realce-se que a alienação da Aquapor pela AdP a uma empresa de capitais privados, ao permitir a entrada de um novo “player” no mercado, potencia um aumento da concorrência no sector da água, vindo ao encontro das preocupações manifestadas pela Autoridade e que levaram à adopção da Recomendação n.º 2/2006<sup>16</sup> relativa ao funcionamento dos Sectores de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais.
  35. A alienação da Aquapor vem eliminar o conflito de interesses resultante da participação, no âmbito de um mesmo concurso, das empresas do Grupo AdP, simultaneamente, como entidade adjudicante e entidade proponente<sup>17</sup>, conforme foi evidenciado no ponto C da Recomendação 2/2006.

## VI – PARECER DO IRAR

36. Nos termos do artigo 39.º, n.º 1, da Lei da Concorrência, solicitou a AdC ao IRAR, em 19 de Agosto de 2008, a emissão de parecer sobre a presente operação.
37. No referido parecer, transmitido à AdC em 3 de Setembro de 2008, o Regulador refere, nomeadamente, que:

<sup>15</sup> Presente neste mercado através da sua participada Luságua – Serviços Ambientais, S.A..

<sup>16</sup> [http://www.concorrenca.pt/Download/recomendacao2006\\_2.pdf](http://www.concorrenca.pt/Download/recomendacao2006_2.pdf).

<sup>17</sup> [http://www.concorrenca.pt/Download/recomendacao2006\\_2.pdf](http://www.concorrenca.pt/Download/recomendacao2006_2.pdf).

— A operação em apreço, embora não aumente o número de potenciais concorrentes no mercado, também não cerceia o leque de potenciais escolhas oferecidas à entidade adjudicante em sede de concurso, pelo que se afigura neutral do ponto de vista do número de *players* no mercado;

— Não identifica um risco de criação ou reforço de posição dominante por parte dos agentes envolvidos, sendo pouco expressivo o aumento da quota de mercado global detida pelas empresas adquirentes em comparação à detida actualmente pela Aquapor;

— Relativamente à sustentabilidade dos sistemas em causa e à salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores, não identifica efeito pernicioso decorrente desta operação, uma vez que a Aquapor continuará a relacionar-se com os concedentes e com os utilizadores nos termos previstos nos contratos de concessão e regulamentos em vigor;

— Relativamente aos índices de qualidade dos serviços prestados, não se prevêem igualmente alterações significativas face aos compromissos assumidos no tocante à preservação e desenvolvimento da empresa Aquapor e seu respectivo património e know-how, mudando apenas o controlo accionista da empresa,

e conclui que

— "...não se opõe à autorização da operação de aquisição pela CRIAR VANTAGENS do controlo exclusivo da empresa AQUAPOR — Serviços, S.A., pela Autoridade da Concorrência."

## VII – AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

38. 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 da autora da notificação, dada a ausência de contra-interessados e o sentido da decisão que é de não oposição.

### VIII DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

39. 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 nos seguintes mercados cujas áreas de abrangência correspondem ao território de Portugal continental: (i) mercado das concessões de sistemas municipais para o abastecimento de água e saneamento de águas residuais e (ii) mercado das subcontratações de serviços a prestar aos sistemas multimunicipais.

Lisboa, 18 de Setembro de 2008

O Conselho da Autoridade da Concorrência,

---

Manuel Sebastião  
(Presidente)

---

Jaime Andrez  
(Vogal)

---

João Noronha  
(Vogal)