



**Ccent. 53/2012
Portucel/Soporgen**

**Decisão de Não Oposição
da Autoridade da Concorrência**

[alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio]

13/12/2012

DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Processo Ccent. 53/2012 – Portucel/Soporgen

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 15 de novembro de 2012, foi notificada à Autoridade da Concorrência, nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração, que consiste na aquisição, pela PORTUCEL, S.A. (“Portucel”), através da SOPORCEL - Sociedade Portuguesa de Papel, S.A. (“Soporcel”), do controlo exclusivo da SOPORGEN - Sociedade Portuguesa de Geração de Electricidade e Calor, S.A. (“Soporgen”), mediante a aquisição das ações representativas que a EDP - Gestão da Produção de Energia, S.A. (“EDP Produção”) detém na Soporgen.
2. Assim, com a presente operação de concentração, a Portucel, através da Soporcel, adquirirá o remanescente do capital social da Soporgen, passando a adquirir o controlo exclusivo sobre esta última.
3. As atividades das empresas envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
 - **Soporcel** - sociedade detida a 100% pela Portucel que, por sua vez, é controlada pela Semapa, SGPS, S.A. (“Semapa”), que se dedica à produção e comercialização de pastas celulósicas e de papel e seus derivados e à produção e comercialização de energia elétrica. O volume de negócios realizado pela Semapa, relativo a 2011, em Portugal, calculado nos termos do artigo 39º da Lei da Concorrência, ascendeu a € [**> 100 milhões**] milhões.¹
 - **Soporgen** – sociedade controlada conjuntamente pela Soporcel e pela EDP Produção, que explora uma central de cogeração que produz e comercializa energia elétrica e vapor. Enquanto que toda a energia elétrica produzida é vendida à EDP Serviço Universal², o vapor (energia térmica) é vendido, em exclusivo³, à Soporcel. O volume de negócios realizado pela Soporgen, relativo a 2011, em Portugal, calculado nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, correspondeu a € [**> 5 milhões**] milhões.
4. A operação notificada configura uma concentração de empresas na aceção da alínea b), do n.º 1 do artigo 36.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 c), n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma. A Soporgen é uma sociedade atualmente⁴ controlada conjuntamente, pela Soporcel e pela EDP Produção, com 18% e 82% do capital social, respetivamente.

¹ De acordo com dados da Notificante, os volumes de negócio agregados da Semapa, já incluem o volume de negócios da Portucel e da Soporcel que, naquele ano, ascenderam a € [**< 100 milhões**] milhões e a € [**< 100 milhões**] milhões, respetivamente.

² O Comercializador de Último Recurso (CUR).

³ Por razões técnicas, a energia térmica, *i.e.*, o vapor produzido é destinado a autoconsumo da Soporcel, uma vez que esta forma de energia é difícil de ser comercializada.

⁴ A Soporgen foi constituída em 2000, como um projeto conjunto da EDP, da ABB e da Soporcel, em terreno da propriedade da Soporcel, na área da sua fábrica de pasta de papel, com o objetivo de

2. MERCADO RELEVANTE e AVALIAÇÃO JUS-CONCORRENCIAL

2.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante

5. Estando em causa a aquisição, pela Soporcel, do controlo exclusivo sobre a Soporgen, que se dedica à produção de energia elétrica no regime de PRE⁵, a notificante, em linha com a prática decisória nacional⁶, propõe que o mercado do produto relevante do produto, para efeitos desta operação de concentração, corresponda ao mercado da produção de eletricidade, que integra quer a produção de energia elétrica em regime especial (PRE) quer a produção de energia elétrica em regime ordinário (PRO).
6. A Autoridade da Concorrência, à semelhança da posição adotada pela Comissão Europeia em diversas decisões⁷ tem considerado que o sector da energia elétrica se subdivide em quatro atividades, correspondente a diferentes níveis da cadeia de produção: (i) produção de eletricidade, (ii) transporte, (iii) distribuição e (iv) comercialização/fornecimento ao cliente final, constituindo as mesmas mercados de produto autónomos, atendendo a que se considera que cada uma apresenta uma estrutura de mercado distinta, exigindo ativos e meios de produção diferentes, o que implica condições de concorrência heterogéneas.
7. Com efeito, na sua prática decisória⁸, a Autoridade da Concorrência concluiu já que a produção de energia elétrica em PRE e em PRO devem ser consideradas como substitutas na satisfação da procura grossista de eletricidade e, assim, as duas formas de produção de eletricidade devem integrar um único mercado relevante, *i.e.*, o *mercado da produção de energia elétrica*.

produzir calor para a nova fábrica de papel, a qual começou a laborar em 2000, produzindo, simultaneamente, eletricidade, através do processo de cogeração, aumentando a eficiência energética no seu conjunto. Em 2009, a EDP Produção veio suceder à EDP, como acionista, e a Alstom sucedeu à ABB.

⁵ Nos termos do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, considera-se produção de energia em regime especial (PRE) a atividade licenciada ao abrigo dos regimes jurídicos especiais, no âmbito da adoção de políticas destinadas a incentivar a produção de eletricidade, nomeadamente, através da utilização de recursos endógenos renováveis ou de tecnologias de produção combinada de calor e eletricidade. Este regime beneficia de garantia de aquisição de toda a produção, ou seja, o produtor pode vender à rede pública toda a energia elétrica produzida, com um sistema tarifário garantido, estando assim a procura assegurada, para toda a produção de eletricidade.

⁶ *Cfr.*, entre outras, as decisões da AdC nos processos Ccent. n.º 10/2003 - Enersis/HE70, de 20 de junho de 2003; Ccent. n.º 26/2004 - Enersis/Fespect/Reneward Energy System, de 26 de agosto de 2004; Ccent. n.º 16/2005 - Enernova/Ortiga*Safra, de 11 de novembro de 2005; Ccent. n.º 6/2008 - EDP/Activos EDIA (Pedrógão*Alqueva), cuja decisão foi adotada em 25 de junho de 2008; Ccent. n.º 23/2010 - EDP/GreenVouga, de 13 de dezembro de 2010 e Ccent. n.º 11/2011-Finerge/TP, de 20 de maio de 2011.

⁷ *Cfr.*, entre outras, as decisões da Comissão nos processos COMP. IV/M.1346 – EDF/London Electricity, de 27 de janeiro de 1999; COMP. IV/M.1606 – EDF South Western Electricity, de 19 de julho de 1999; COMP./M.2801 – RWE/INNOGY, de 17 de maio de 2002.

⁸ A este respeito, de entre as decisões *supra* citadas, destaca-se em particular a decisão da AdC no processo Ccent. n.º 23/2010 - EDP/Greenvouga, cit. *supra*.

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial. 3

8. No contexto do regime jurídico em vigor, a produção de eletricidade em regime especial é deduzida à procura que o comercializador de último recurso⁹ (CUR) leva a mercado. Assim, e tal como *supra* referido, para um mesmo nível de procura, quanto maior for a quantidade de energia PRE de origem renovável colocada no mercado organizado, mais baixo será o preço da energia produzida em PRO, em mercado organizado e vice-versa.
9. Em resultado, apesar de o preço da PRE não ser, de facto, afetado pelas condições de concorrência do mercado, o impacto, via quantidade produzida da PRE, para a determinação da oferta marginal que determina o preço de mercado da PRO é semelhante ao de outras formas de produção de eletricidade.
10. Neste contexto, refira-se, ademais, o entendimento do Regulador do sector, a ERSE, a propósito do seu parecer, enviado à AdC relativamente à instrução do processo Ccent. n.º 6/2008 - EDP/Activos EDIA (Pedrógão*Alqueva), cit. *supra*, no qual considerava que “os volumes de produção de energia elétrica de produtores em regime especial têm um reflexo indireto no preço do mercado diário de energia elétrica, sobretudo para a área portuguesa do MIBEL, por via das compras dirigidas a este mercado pelo CUR”.
11. Para além da interinfluência PRE-PRO, verifica-se, ainda, que as transações no mercado organizado se processam de forma autónoma, ou seja, tanto do lado da procura como do lado da oferta, sendo que os agentes participantes desconhecem a respetiva contraparte negocial.
12. Na perspetiva de qualquer comercializador que aceda ao mercado organizado, é-lhe indistinta a energia que está a adquirir, tratando-se de um produto homogéneo, não fazendo sentido, por isso, uma distinção entre a energia elétrica produzida em PRE e a produzida em PRO.
13. Considera, desta forma, a Autoridade da Concorrência, que a interinfluência entre a PRO e a PRE justifica que a PRE seja integrada no mesmo mercado relevante da PRO, o que aliás redundaria do reconhecimento de que a PRE é uma componente relevante da oferta do mercado de produção de energia elétrica, atendendo também às condições de homogeneidade do produto final, que é indistinto tratando-se da PRE ou da PRO.
14. A AdC considera atuais e válidas as conclusões relativas ao mercado de produto relevante expressas nas decisões de operações de concentração anteriores, definindo como mercado relevante do produto, para efeitos da apreciação jus-concorrencial da presente operação de concentração, o *mercado da produção de energia elétrica*.
15. No que se refere à dimensão geográfica, a notificante considera que o mercado relevante em causa terá dimensão nacional, em linha com a prática decisória nacional, já acima referenciada, uma vez que a eletricidade produzida é injetada na rede nacional, com vista à sua distribuição pelo território continental, não podendo o mercado ter dimensão infranacional.
16. Mais refere que, por se tratar de uma atividade regulada e sujeita a um enquadramento específico de base legislativa, o mercado terá, em princípio, âmbito nacional. Com efeito, considera que a oferta de energia em Espanha não será possível de afetar, de modo sensível, a situação do mercado português, pelo que, conclui, que o mercado geográfico é nacional, correspondendo ao território de Portugal Continental.

⁹ A entidade titular de licença de comercialização de energia elétrica sujeita a obrigações de serviço universal.

17. A AdC, na esteira da sua prática decisória, e sem prejuízo de futuras análises, que possam conduzir a delimitações do mercado geográfico distintas, tem adotado o entendimento de que a dimensão geográfica do mercado de produto definido, *i.e.*, o *mercado da produção de energia elétrica* corresponde ao território de Portugal Continental, pelo menos nas horas em que existe congestionamento. Nas horas em que não existe congestionamento, a dimensão geográfica da produção elétrica pode, eventualmente, corresponder à *Península Ibérica*.
18. Para efeitos de apreciação da presente operação de concentração, a AdC irá analisar o impacto da mesma a *nível do território continental*, atendendo a que as conclusões de uma avaliação jus-concorrencial alargada à Península Ibérica não seriam diferentes, atenta: a natureza da mesma, à reduzida quota de mercado do grupo em que se integra a Soporgen e ao fato de se tratar, como se verá *infra*, de uma operação de concentração da qual resultará uma redução do respetivo grau de concentração no mercado.

2.2. Avaliação jus-concorrencial

19. Está em causa, na presente operação de concentração, a passagem de um controlo conjunto para controlo exclusivo, pela Soporcel, deixando a EDP Produção de exercer qualquer controlo sobre a Soporgen.
20. A operação de concentração tem, portanto, natureza horizontal, uma vez que a quota de mercado que a Soporgen detém no *mercado da produção de energia elétrica, a nível de Portugal Continental*, já era imputada¹⁰ à Soporcel, porquanto esta última já exercia, sobre a Soporgen, o respetivo controlo conjunto.
21. No que diz respeito à operação de concentração em análise, importa realçar que, a nível nacional, a saída da EDP Produção do controlo conjunto sobre a Soporgen, e o reforço da participação da Portucel no capital social da adquirida, com a conseqüente alteração da natureza do controlo exercido sobre aquela, não implica uma alteração relevante, em termos concorrenciais, dos incentivos económicos que determinam a gestão da Soporgen.

¹⁰ Na sua prática decisória, a AdC tem imputado a totalidade da quota de mercado de uma empresa controlada conjuntamente, a cada uma das empresas que a controlam, para efeitos de obter uma primeira indicação útil acerca da estrutura de mercado e da importância em termos de concorrência das partes. A mesma prática tem sido seguida pela Comissão Europeia.

Esta metodologia tem por base o facto de se considerar, por um lado, que a empresa controlada integra ambas as unidades económicas (artigo 3.º n.º 2 da Lei da Concorrência) e, por outro, que não se afigura correto, do ponto de vista da análise económica, dividir a quota de mercado da empresa comum por cada uma das empresas-mãe.

Esta abordagem não implica, porém, que uma operação que consista numa passagem de controlo conjunto para exclusivo não possa resultar numa alteração estrutural no mercado, tal como se depreende da prática decisória da AdC, podendo ter implicações no contexto concorrencial, se os incentivos económicos das empresas-mãe não forem coincidentes, podendo, por isso, a operação de concentração envolver uma alteração estratégica no comportamento de mercado da sociedade-alvo, já que esta passará a ser governada de acordo com os incentivos da empresa que adquire o controlo exclusivo.

Assim, importa avaliar em que medida os incentivos das empresas-mães que exercem o controlo são distintos, atendendo à posição de mercado de cada uma destas empresas, e, nessa medida, avaliar de que forma a operação de concentração projetada poderá alterar o comportamento da empresa adquirida no mercado, em resultado da alteração de incentivos que presidem à sua atuação.

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido 5 considerado como confidencial.

22. Verificou-se, também, que a Semapa/Portucel não detém qualquer participação na estrutura acionista do incumbente, a nível nacional, a EDP, ou de um operador com uma quota de mercado significativa, sendo que a existência de uma participação acionista deste tipo, mesmo que minoritária, poderia, eventualmente, ter implicações nos incentivos determinantes para a gestão da Soporgen.
23. De acordo com dados da notificante, a produção total de energia elétrica da Soporgen, em 2011, foi de [...] GWh (giga watts/hora), a que correspondeu uma receita de € [...] milhões. Atendendo a que a produção de energia elétrica, a nível nacional, se elevou a [...] ¹¹ Gwh, a quota de mercado da Soporgen corresponde a [0-5] %.
24. O conjunto das empresas que integra a Portucel e que operam, tal como a Soporgen, na produção de energia elétrica, em regime PRE, foi responsável por uma produção total, em 2011, de [...] Gwh ¹², o que representa cerca de [20-30] % da produção em regime PRE, e a que corresponde uma quota de mercado agregada de [0-5] %.
25. A estrutura da oferta integra, para além da Portucel, a EDP Produção, a principal empresa deste mercado, a Turbogás, a Galp Energia e outros. Na tabela seguinte apresenta-se a estrutura do mercado, em Portugal Continental, em termos de produção líquida, que resultará desta operação de concentração.

Tabela 1 – Estrutura da oferta da produção de energia elétrica, em Portugal Continental, em 2011

Produtores	Produção (Gwh)	Quota (%)
EDP Produção	[...]	[40-50] ¹³
Turbogás	[...]	[5-10]
Tejo Energia	[...]	[0-5]
Galp Energia	[...]	[0-5]
Portucel	[...]	[0-5]
Soporgen	[...]	[0-5]
Pós Concentração	[...]	[0-5]
Importação	[...]	[5-10]
Outros	[...]	[20-30]
Total	51249	100,0

Fonte: Notificante, com base na REN; Relatório e Contas da Galp Energia e da EDP.

26. A operação em apreço corresponde a uma alteração de controlo conjunto para exclusivo, sobre uma empresa com uma quota de mercado de [0-5] %, sendo que a quota de mercado do respetivo grupo adquirente é igualmente reduzida, conforme *supra* referido. Por sua vez, a presença da EDP, o principal produtor de energia elétrica em regime ordinário em Portugal Continental, detendo, igualmente, uma parcela significativa de ativos explorados em regime especial (PRE), como menciona o

¹¹ Que correspondeu a 51249 Gwh, se considerarmos a importação que correspondeu, em 2011, a [...] Gwh.

¹² Já inclui a produção da Soporgen, a qual foi assim distribuída: (i) central de cogeração renovável a biomassa da Portucel Cacia, com uma produção de [...] Gwh; (ii) ENERPULP, com uma produção de [...] Gwh; (iii) Soporcel Pulp, com uma produção de [...]; (iv) Portucel, S.A., a biomassa, com uma produção de [...] Gwh; (v) ENERPULP Setúbal, com uma produção de [...] Gwh; (vi) Sociedade Portuguesa de Cogeração Elétrica (SPCG), com uma produção de [...]; (vii) Portucel/Soporcel com uma produção de [...] Gwh.

¹³ A quota de mercado da Soporgen já se encontra deduzida.

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial. 6

próprio regulador sectorial no seu parecer, reduz-se ligeiramente neste mercado. Assim, considera-se que, da presente operação de concentração, não resultará uma alteração significativa na estratégia de mercado da Soporgen e, como tal, conclui-se que a operação de concentração em apreço não terá um impacto significativo ao nível da concorrência no *mercado relevante da produção de energia elétrica, em Portugal Continental*.

Conclusão

27. Tendo em conta o *supra* exposto, conclui-se que a presente operação de concentração, pela qual a Soporcel/Portucel, adquire o controlo exclusivo sobre a Soporgen, sobre a qual já tinha o respetivo controlo conjunto, não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no *mercado da produção de energia elétrica, em Portugal Continental*.

3. PARECER DO REGULADOR

28. Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou o respetivo parecer à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (“ERSE”), na qualidade de regulador sectorial.
29. No referido parecer, recebido no dia 5 de dezembro de 2012, o Regulador evidencia as principais características subjacentes à operação, que ora se sumarizam.
30. Por um lado, o Regulador refere que a operação de concentração se refere a uma entidade que opera uma central de produção de eletricidade em regime de cogeração, sujeita a um mecanismo de retribuição por tarifa administrativa (PRE), representando o volume de energia produzido por entidades detidas, direta e indiretamente, pela empresa notificante, [...] GWh, valor que representou, em 2011, [20-30]% da produção em regime especial.
31. Todavia, a aquisição, nos termos da legislação em vigor, da energia proveniente de PRE, por parte do comercializador de último recurso (a EDP Serviço Universal, S.A.), tem como contraparte a sua colocação por aquela entidade em mercado grossista, afetando, por via de volume e do correspondente aumento da pressão competitiva, o preço que aí se forma para a energia elétrica.
32. Adicionalmente, refere o Regulador que a entidade cedente da posição acionista na Soporgen – o grupo EDP, através da sua participada EDP Produção -, é o principal produtor de energia elétrica em regime ordinário em Portugal Continental, detendo, igualmente, uma parcela significativa de ativos explorados em regime especial (PRE).
33. Em face do exposto nos pontos 31 e 32, a ERSE considera que o efeito gerado na formação do preço grossista de eletricidade é o de contribuir para a sua redução face a um mercado mais concentrado.
34. A ERSE refere, por fim, não se opor à presente operação de concentração.

4. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

35. Nos termos do n.º 3 do artigo 54.º da Lei da Concorrência, foi dispensada a audiência prévia da autora da notificação, dada a ausência de interessados e o sentido da decisão, que é de não oposição.

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial. 7

5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

36. 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 adoptar uma decisão de não oposição, à presente operação de concentração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a mesma não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no *mercado da produção de energia elétrica, em Portugal Continental*.

Lisboa, 13 de dezembro de 2012

O Conselho da Autoridade da Concorrência,

Manuel Sebastião
Presidente

Jaime Andrez
Vogal

João Espírito Santo Noronha
Vogal

Índice

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA.....	2
2. MERCADO RELEVANTE e AVALIAÇÃO JUS-CONCORRENCIAL.....	3
2.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante	3
2.2. Avaliação jus-concorrencial	5
3. PARECER DO REGULADOR.....	7
4. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS.....	7
5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	8

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Estrutura da Oferta da produção de Energia Elétrica, em Portugal, em 2011..... 6