



**Ccent. 29/2019  
MSC Entroncamento / TVT**

**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]

17/09/2019

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

**DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO  
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA****Processo Ccent. 29/2019 – MSC Entroncamento / TVT****1. OPERAÇÃO NOTIFICADA**

1. Em 12 de junho de 2019, foi notificada à Autoridade da Concorrência (“AdC”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), uma operação de concentração que consiste na aquisição, pela MSC Terminal do Entroncamento, S.A. (“Notificante” ou “MSC Entroncamento”), do controlo exclusivo sobre a T.V.T. – Terminal Multimodal do Vale do Tejo, S.A. (“Adquirida” ou “TVT”).
2. 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 a) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.

**2. AS PARTES****2.1. Empresa Adquirente**

3. A MSC Entroncamento é uma sociedade do Grupo *Mediterranean Shipping Company* (“Grupo MSC” ou “MSC”), o qual, entre outras atividades, opera navios de contentores, terminais portuários e terrestres de movimentação de carga e navios de cruzeiros.
4. Em Portugal, o Grupo MSC desenvolve a sua atividade nos seguintes setores: transporte marítimo regular de contentores, cruzeiros<sup>1</sup>, agenciamento marítimo<sup>2</sup>, atividade de transitário (“*freight forwarding*”) e logística<sup>3</sup>, serviços de movimentação de carga contentorizada em terminal portuário<sup>4</sup>, serviços de transporte ferroviário de mercadorias<sup>5</sup> e serviços de gestão de terminais terrestres rodoferroviários<sup>6</sup>, incluindo-

---

<sup>1</sup> Através da MSC Cruises, representada em Portugal pela MSC Cruzeiros, S.A.

<sup>2</sup> Através da Mediterranean Shipping Company (Portugal) – Agentes de Navegação S.A., a qual apenas presta serviços a empresas do Grupo MSC.

<sup>3</sup> Através da Medway Logistic Services, S.A.

<sup>4</sup> Através da PSA Sines – Terminais de Contentores, S.A., concessionária do Terminal XXI, no porto de Sines. Esta empresa é controlada conjuntamente pelo Grupo MSC (através da Terminal Investment Ltd., S.A.) e pela PSA Corporation Ltd.

<sup>5</sup> Através da Medway – Operador Ferroviário de Mercadorias, S.A., empresa que resultou da antiga CP Carga, adquirida pelo Grupo MSC em 2015 (concentração analisada pela AdC no âmbito do processo Ccent.43/2015 – MSC Rail / CP Carga).

<sup>6</sup> Através da MSC Entroncamento, que gere o terminal rodoferroviário do grupo no Entroncamento (próximo das instalações do TVT). Este terminal não presta serviços a terceiros. Por seu turno, a Mediterranean Shipping Company Terminal de Aveiro, S.A. opera um terminal rodoferroviário em Aveiro. A MSC Entroncamento é ainda a concessionária do Terminal Sul da Bobadela, na região de

se, neste último, a movimentação de carga contentorizada e, em menor medida, serviços de *depôt*.

5. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, os volumes de negócios da MSC, nos anos de 2016 a 2018, foram os seguintes:

**Tabela 1 – Volume de negócios da Notificante, para os anos de 2016-18**

<i>Milhões Euros</i>	2016	2017	2018
<b>Portugal</b>	[>100]	[>100]	[>100]
EEE	[>100]	[>100]	[>100]
Mundial	[>100]	[>100]	[>100]

**Fonte:** Notificante.

## 2.2. Empresa Adquirida

6. A Adquirida gere um terminal rodoferroviário de mercadorias na região do Entroncamento, o qual consiste numa plataforma logística com capacidade para prestar serviços de consolidação/desconsolidação de contentores, armazenagem e manipulação, carga e descarga, transferência de carga e concomitantes serviços administrativos. O TVT encontra-se ainda ativo na prestação e organização de serviços de transporte porta-a-porta.
7. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, os volumes de negócios do TVT, nos anos de 2016 a 2018, foram os seguintes:

**Tabela 2 – Volume de negócios do TVT, para os anos de 2016-18**

<i>Milhões Euros</i>	2016	2017	2018
<b>Portugal</b>	[<5]	[<5]	[<5]
EEE	[<5]	[<5]	[<5]
Mundial	[<5]	[<5]	[<5]

**Fonte:** Notificante.

## 3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

8. Conforme referido *supra*, a transação em análise consiste na aquisição, pela MSC, do controlo exclusivo sobre o TVT. A mesma materializar-se-á mediante a aquisição de 97,75% do capital social (e respetivos direitos de voto) do TVT pela MSC Entroncamento.

---

Lisboa (decisão de inaplicabilidade da AdC de 10 de setembro de 2019 no âmbito do processo Ccent.39/2019 – MSC/Parque Sul da Bobadela).

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

9. A transação em causa configura uma operação de 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 as condições enunciadas na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.
10. Para efeitos do disposto no artigo 55.º da Lei da Concorrência, foi solicitado Parecer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”), tendo esta remetido o seu Parecer em 5 de setembro<sup>7</sup>.

## 4. MERCADOS RELEVANTES

### 4.1. Mercados do produto relevantes

11. A Notificante apresenta as suas propostas de mercados de produto relevantes tendo por base as atividades desenvolvidas pela Adquirida.
12. Como se referiu *supra*, o TVT gere o terminal multimodal (rodoferroviário) do Vale do Tejo. Este consiste numa plataforma logística, situada no Entroncamento, que presta serviços de consolidação/desconsolidação de contentores, armazenagem e manipulação, carga e descarga, transferência de carga, serviços administrativos e logística personalizada.
13. A atividade do TVT, porém, vai para além da mera gestão das operações de terminal, estendendo-se à organização de cadeias de transporte enquanto operador logístico, atividade que representa, de acordo com a Notificante, cerca de [50-60]% da faturação total do TVT.
14. Adicionalmente, a Notificante apresenta propostas de mercados relacionados tendo por base as atividades desenvolvidas pelo grupo MSC.
15. Note-se que, à luz do Regulamento n.º 60/2013 – “Formulários de Notificação de Operações de Concentração”<sup>8</sup>, a AdC considera que “[a] *delimitação de mercados relevantes, regra geral, e por razões de ordem prática, tem por base os bens e serviços fornecidos pela(s) empresa(s) adquirida(s), podendo, contudo, incluir qualquer mercado suscetível de ser afetado pela operação*”<sup>9</sup>, e que, “[e]m determinados casos, poderá ser necessária a definição de mercados por referência aos produtos ou serviços da adquirente (v.g., quando a eliminação de concorrência potencial possa ser um elemento importante da concentração)”<sup>10</sup>.
16. Assim, para efeitos do presente procedimento, a AdC considera como relevantes todos os mercados suscetíveis de serem afetados pela operação de concentração, conforme

---

<sup>7</sup> Respetivamente, S-AdC/2019/2295, de 17 de junho e E-AdC/2019/5568, de 5 de setembro.

<sup>8</sup> De 25 de janeiro de 2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 32, de 14 de fevereiro de 2013.

<sup>9</sup> Regulamento n.º 60/2013, definição de “mercado do Produto Relevante”, *in Definições e instruções para efeitos dos presentes Formulários*.

<sup>10</sup> *Idem*.

se descreve a seguir, não se procedendo a uma distinção entre mercados relevantes e mercados relacionados.

#### **4.1.1. Exploração de terminais rodoferroviários**

17. Relativamente às atividades de gestão do TVT enquanto terminal multimodal de mercadorias, a Notificante recorre à prática decisória da AdC, referindo-se, por um lado, à decisão no processo Ccent.57/2015 – Yilport / ME Logística\*Tertir, onde se adotou uma definição de mercado relativamente alargada de “exploração de terminais rodoviários, ferroviários, rodoferroviários e plataformas logísticas”; e, por outro, à decisão no processo Ccent.18/2018 – ALB – Área Logística da Bobadela / Ativos do Parque Norte do Terminal da Bobadela, em que o mercado foi definido em termos mais restritos, tendo sido identificados o mercado da movimentação de carga contentorizada e o mercado dos serviços de *depôt* (que envolve serviços de armazenamento e estacionamento de contentores vazios, incluindo a sua movimentação, limpeza e manutenção).
18. Importa referir que, no primeiro caso, a exata definição de mercado do produto relevante foi deixada em aberto, uma vez que a avaliação jusconcorrencial daí resultante não se alteraria.
19. No segundo caso, tratando-se de uma decisão de inaplicabilidade, a AdC considerou a definição plausivelmente mais restrita de forma a aferir se se encontravam cumpridos qualquer um dos critérios de notificabilidade que dependem das quotas de mercado (o que não se verificou).
20. A AdC entende que, para efeitos de definição de mercado do produto relevante, continuam válidos os pressupostos da análise efetuada no âmbito do processo Ccent. 52/2006 – Mota-Engil Ambiente e Serviço (“MEAS”) / R.L., em que se identificou o mercado da exploração de terminais rodoferroviários.
21. De facto, cumpre lembrar que o TVT, enquanto terminal multimodal (rodoferroviário) de mercadorias, presta um conjunto de serviços de apoio às atividades de transporte de mercadorias, ao nível da receção, tratamento e manuseamento de cargas, do aluguer de espaços e equipamentos de natureza diversa e serviços administrativos e aduaneiros.
22. A exploração deste espaço permite aos clientes (transitários, empresas de transporte, operadores logísticos) otimizar as suas cadeias de transporte de mercadorias, nomeadamente, através da articulação entre o meio rodoviário e o meio ferroviário.
23. A carga movimentada encontra-se acondicionada em unidades de transporte intermodal (UTI)<sup>11</sup> – contentores ou caixas-móveis<sup>12</sup> —, que permitem, com um conjunto de equipamentos especificamente concebidos para o efeito, uma fácil transferência entre diferentes modos de transporte.

---

<sup>11</sup> Para uma explicação em maior detalhe, consultar EUROSTAT, ITF, UNECE (2009) – Glossário de Estatísticas para o Transporte, disponível em [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded\\_files/transport\\_glossary\\_4\\_ed\\_PT.pdf](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded_files/transport_glossary_4_ed_PT.pdf).

<sup>12</sup> *Idem*. Regra geral, as caixas-móveis não são empilháveis, pelo que não se adequam ao transporte marítimo. Existem caixas-móveis com capacidade de empilhamento, mas sempre em menor medida do que os contentores metálicos.

24. Neste sentido, reforça-se a plausibilidade, já avançada na operação de concentração entre a MEAS e a R.L., de que o mercado da exploração de terminais rodoferroviários é suscetível de constituir um mercado relevante autónomo.
25. A questão de este mercado incluir, ou não, terminais ou plataformas de outro tipo pode permanecer em aberto, uma vez que a análise jusconcorrencial da presente operação de concentração não seria distinta caso assim fosse.
26. Relativamente aos tipos de serviços prestados, nomeadamente movimentação de carga contentorizada (entendida como carga em UTI, i.e., contentores e/ou caixas móveis) e serviços de *depôt*, a AdC considera não ser necessário definir dois mercados de produto relevante distintos, uma vez que a análise jusconcorrencial da presente operação de concentração não se alteraria em função dessa segmentação.<sup>13</sup>
27. Assim, para efeitos da presente operação de concentração, a AdC considera como relevante *o mercado da exploração de terminais rodoferroviários*.

#### **4.1.2. Prestação de serviços de transporte multimodal porta-a-porta**

28. A Comissão Europeia define os serviços de transporte porta-a-porta como o transporte de mercadorias de um determinado ponto para outro ponto. Os clientes decidem os locais de carga e descarga e os prestadores de serviços adaptam-se a essas necessidades<sup>14</sup>.
29. Do ponto de vista da procura, ao cliente final não interessará a forma, em concreto, como é organizada cada cadeia de transporte, desde que sejam satisfeitas as suas necessidades em termos de preço, frequência, capacidade e duração do serviço. Segundo a Comissão, a maioria dos clientes é, de facto, indiferente à forma de organização do serviço, embora existam clientes que não são inteiramente indiferentes, por exemplo, aos modos de transporte utilizados.<sup>15</sup>
30. Assim, para concorrerem mais eficazmente, os diversos operadores na cadeia de valor do transporte de mercadorias, incluindo agentes transitários, operadores de transporte, operadores logísticos e operadores de terminais, têm vindo a estender as suas atividades de forma a, direta ou indiretamente, fornecer ao cliente final um serviço completo.
31. Como reconhece, aliás, a Comissão Europeia<sup>16</sup>, também a AdC considera que as atividades de transporte têm evoluído no sentido do desaparecimento tendencial das fronteiras entre mercados que eram previamente autonomizados, como eram os casos dos mercados dos serviços dos agentes transitários e dos operadores logísticos,
32. Este fenómeno pode ocorrer por via da integração vertical ou da subcontratação de partes da cadeia de transporte a empresas terceiras e será, tendencialmente, mais

---

<sup>13</sup> Importa a este respeito referir que as atividades de *depôt* representam menos de [0-5]% das vendas da Adquirida.

<sup>14</sup> Cfr. decisão no processo COMP/M. 752 – CMA CGM / OPDR, ponto 24.

<sup>15</sup> Quer por preocupações ambientais, quer ainda por acrescida sensibilidade ao preço ou necessidade de maior flexibilidade, por exemplo (cfr. COMP/M. 752 – CMA CGM / OPDR, ponto 30).

<sup>16</sup> Cfr. decisão no processo COMP/M. 7523 – CMA CGM / OPDR, pontos 72 e 73.

relevante quando se trata de transporte de carga em UTI, dada a facilidade de transferência modal que esta forma de acondicionamento proporciona.<sup>17</sup>

33. De facto, a carga acondicionada em UTI apresenta uma facilidade de transferência modal e integração logística que não é igualada por nenhuma outra forma de acondicionamento. Neste sentido, fará sentido considerar uma segmentação de mercado em função da forma de acondicionamento, nomeadamente, em UTI.
34. Importa referir, a este propósito, que, na prática decisória referida<sup>18</sup>, o conceito de mercado do transporte porta-a-porta está fortemente relacionado com a forma de acondicionamento da carga em UTI, pelo que o mercado é especificamente designado de mercado multimodal porta-a-porta e a avaliação jusconcorrencial recorre a dados de mercadorias transportadas em contentores.<sup>19</sup>
35. Face a todo o exposto, a AdC considera, para feitos da presente operação de concentração, *o mercado do transporte multimodal porta-a-porta*.

#### **4.1.3. Transporte ferroviário de contentores**

36. Relativamente ao transporte ferroviário de mercadorias, a Notificante entende que o mesmo não constitui, por si, um mercado autónomo e que o transporte ferroviário faz parte de um mercado mais vasto que inclui todos os modos de transporte (e.g. rodoviário).
37. Quer a AdC, quer a Comissão, já tiveram oportunidade de se debruçar diversas vezes sobre esta questão, incluindo na operação de concentração que envolveu a aquisição, por parte do grupo da Notificante, da CP Carga, antiga empresa estatal de transporte ferroviário de mercadorias.<sup>20</sup>
38. Nesta decisão, a AdC pronuncia-se com bastante profundidade sobre os elementos de análise relevantes que justificaram, em total consonância com a prática da Comissão<sup>21</sup>, a autonomização do modo ferroviário enquanto mercado relevante distinto.
39. Em termos genéricos, o transporte ferroviário continua a apresentar características que lhe são únicas ao nível dos custos e volumes transportados e que continuam a justificar a respetiva autonomização enquanto mercado relevante.

---

<sup>17</sup> Importa ainda referir que os níveis de integração vertical ou de extensão do serviço por via de subcontratações podem ocorrer parcialmente ao longo da cadeia de valor, isto é, os operadores podem alargar os seus serviços apenas às áreas verticalmente relacionadas mais próximas e não, necessariamente, a toda a cadeia de valor até ao cliente final. Por exemplo, um operador de terminal portuário que organiza, para o seu cliente armador, o transporte de contentores até um determinado terminal no seu *hinterland*.

<sup>18</sup> *Cfr.*, também, por exemplo, decisão no processo M.9016 – CMA CGM / Container Finance.

<sup>19</sup> *Cfr.* decisão no processo COMP/M. 7523 – CMA CGM / OPDR. Pontos 23 e segs. e secção VI.

<sup>20</sup> Operação de Concentração Ccent.43/2015 – MSC Rail / CP Carga, Decisão de não oposição emitida a 4 de dezembro de 2015.

<sup>21</sup> *Idem*. Pontos 39 a 58. Para a prática decisória da EU, *cfr.*, a título meramente exemplificativo, decisão no processo COMP/M.4746 – Deutsche Bahn / English Welsh & Scottish Railway Holdings (EWS).

40. Tal assume particular relevância em determinados pares Origem/Destino (OxD), sobretudo relacionados com o transporte de contentores de e para os portos nacionais.
41. Neste âmbito, importa referir que a Notificante não apresentou elementos suficientes para colocar em causa o entendimento assente na referida prática decisória. A análise efetuada na Notificação e em subseqüentes respostas a pedidos de elementos limita-se a uma comparação da evolução dos volumes transportados por cada um dos modos, não sendo possível daí extrair, ao contrário do que faz a Notificante, qualquer ilação quanto ao âmbito concreto dos mercados de produto para efeitos de avaliação jusconcorrencial.
42. As respostas obtidas junto das diversas entidades consultadas no âmbito da instrução do presente procedimento são, a este propósito, ambíguas, não sendo, no entanto, suficientes para contradizer o precedente decisório.<sup>22</sup>
43. A Hapag-Lloyd afirma claramente que *“o camião, não é uma boa alternativa ao rail”*.<sup>23</sup>
44. Já a Maersk refere em termos genéricos que, regra geral, *“o transporte rodoviário será alternativa se o transporte ferroviário deixar de ser competitivo”*.<sup>24</sup>
45. Por seu turno, a Takargo refere que, especificamente nos tráfegos entre o Entroncamento e (o porto de) Sines e o Entroncamento e (o porto de) Leixões, o meio mais viável é, claramente, o comboio, *“pela distância, pela facilitação dos trâmites administrativos que o comboio permite e por a utilização da rodovia implicar a disponibilidade de muitos camiões em simultâneo”*.<sup>25</sup>
46. A este propósito, a Takargo acrescentou ainda que *“quando se consegue atrair um grande cliente para o comboio, é mais difícil esse cliente voltar para a rodovia, mesmo que a solução ferroviária seja, em termos absolutos, ligeiramente mais cara (...) É mais fácil gerir uma única expedição, do que gerir dezenas de expedições”*.<sup>26</sup>
47. Note-se que a existência de um mercado de transporte ferroviário não é incompatível com a existência de um mercado de transporte intermodal. De facto, empresas como a Medway e a Takargo oferecem um serviço de transporte ferroviário que é, posteriormente, integrado por outras empresas (ou por empresas do próprio grupo) numa cadeia mais vasta de transporte de mercadorias.
48. As empresas que organizam a cadeia de transporte contratam as empresas prestadoras de serviços ferroviários (estejam estas integradas verticalmente, ou não) para a prestação desse serviço num determinado percurso (entre terminais multimodais) que, por sua vez, é incluído numa cadeia intermodal de transporte de mercadorias. Essa é, aliás, a situação em Portugal: quer a Medway, quer a Takargo prestam serviços de transporte ferroviário de mercadorias a entidades terceiras que organizam serviços de transporte porta-a-porta, tais como armadores, operadores logísticos, agentes

---

<sup>22</sup> Foram consultadas as empresas Maersk Portugal (“Maersk”), Garland Transport Solution (“Garland”), Hapag-Lloyd Portugal, a Jomatir Trânsitos, Lda. (“Jomatir”) e o operador ferroviário Takargo.

<sup>23</sup> Cfr. Resposta da HL a pedido de elementos. Ref.<sup>a</sup> E-AdC/2019/4829.

<sup>24</sup> Cfr. Resposta da Maersk a pedido de elementos. Ref.<sup>a</sup> E-AdC/2019/4868. Note-se que não é claro o que esta empresa entende por *“deixar de ser competitivo”*.

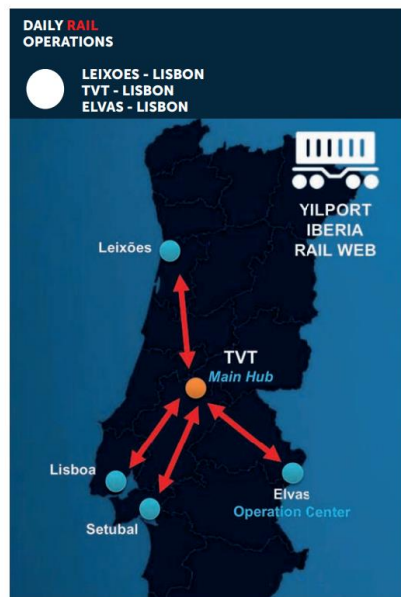
<sup>25</sup> Cfr. Ata da reunião com a Takargo. Ref.<sup>a</sup> E-AdC/2019/4802. Também neste sentido, cfr. ata da conferência telefónica com a Jomatir. Ref.<sup>a</sup> E-AdC/2019/4726.

<sup>26</sup> *Idem*.

transitários ou operadores de terminais (ver figura seguinte, onde um operador de terminal portuário oferece o serviço integrado de transporte de contentor ao seu cliente)

**Figura 1 – Exemplo de integração do serviço ferroviário por parte de um operador de terminal portuário**

Currently, railroad operation of YILPORT Holding logistics includes daily train shuttles between Leixoes - Lisbon, TVT - Lisbon, and Elvas - Lisbon. For further hinterland and inland expansion, the company explores opportunities to invest in railroad and logistics platforms in Spanish territories such as Badajoz, Majorabique,



Homepage / Portos E Terminais / Terminais Iberia / Liscont, Portugal / Serviços

All Ports

## Serviços

A Liscont oferece serviços de valor agregado com diferentes soluções de logística de acordo com as necessidades de cada cliente. Com sua ligação ferroviária direta, a Liscont está reduzindo os tempos de trânsito de contentores de trânsito para e para o Porto, Elvas, Guarda, Madri, Tarranoga, Valência, Zaragoza, Barcelona e Bilbao.

O Liscont Container Terminal atinge um "interior" de cerca de 50 milhões de pessoas com conexões ferroviárias diretas para as redes ferroviárias portuguesas e espanholas.

**Fonte:** Website da Yilport; "Connection" – Revista empresarial do Grupo Yilport

49. No caso específico do transporte de contentores – por se tratar de uma forma de acondicionamento padronizada, particularmente adaptada ao transporte multimodal –, o modo rodoviário, mais do que substituto, tende a ser complementar ao modo ferroviário.
50. Para além disso, importa recordar que, na sua prática decisória, a AdC tem também autonomizado não só o modo ferroviário face aos demais, mas também o transporte ferroviário de contentores face a outras formas de acondicionamento de carga.<sup>27</sup>
51. Pelo exposto, a AdC entende que o *transporte ferroviário de contentores* constitui um mercado de produto relevante para efeitos da presente operação de concentração.

<sup>27</sup> Cfr. decisão no processo Ccent.43/2015 – MSC Rail / CP Carga, pontos 55 a 58 e Ccent. 39/2019 – MSC/Parque Sul da Bobadela.

## 4.2. Mercados Geográficos relevantes

### 4.2.1. Exploração de terminais rodoferroviários

52. A Notificante considera que as atividades desenvolvidas no TVT (nomeadamente a movimentação de carga contentorizada e as atividades de *depôt*) têm um âmbito geográfico infranacional, correspondendo à região do Entroncamento.
53. Tal está em consonância com a prática decisória e com os elementos recolhidos junto de diversos *stakeholders*, onde é sublinhado o caráter essencialmente local que o TVT desempenha enquanto terminal rodoferroviário.
54. O TVT serve essencialmente de porto seco a um conjunto alargado de geradores de carga de exportação e de importação (através do sistema portuário), num raio de 30 a 40 km à sua volta.
55. Para nenhum dos clientes do terminal seria viável o recurso aos terminais mais próximos, como sejam a Bobadela ou Alfarelos, para servir o mesmo tipo de tráfegos.<sup>28</sup>
56. Pelo exposto, a AdC concorda com o entendimento da Notificante que o âmbito geográfico deste mercado relevante é a região do Entroncamento.

### 4.2.2. Transporte multimodal porta-a-porta

57. A Notificante refere a prática decisória nacional<sup>29</sup> e europeia<sup>30</sup> em que se considerou que o âmbito geográfico deste mercado não poderia ser inferior ao nacional e que, sendo mais lato, deveria ser segmentado em função dos pares de países ligados ou mesmo zonas geográficas mais vastas.
58. No entanto, para efeitos da presente operação de concentração, a Notificante considerou que a definição concreta do âmbito geográfico do mercado pode ser deixada em aberto.
59. A AdC concorda ser pouco provável que o âmbito geográfico deste mercado seja inferior ao nacional. Neste sentido, e porque a avaliação jusconcorrencial da operação de concentração não seria diversa, a AdC considera que o âmbito geográfico deste mercado pode ser deixado em aberto, não obstante analisar os seus impactos em território nacional.

### 4.2.3. Transporte ferroviário de contentores

60. No âmbito do processo contraordenacional PRC 2013/3 – CP Carga, tendo por base um inquérito efetuado a 24 utilizadores do modo ferroviário, a AdC entendeu que o âmbito geográfico dos serviços de transporte ferroviário de contentores era infranacional e correspondia a uma definição de mercado por corredores.

---

<sup>28</sup> Com exceção da Garland, que, tendo afirmado que haveria, do ponto de vista operacional, alternativa, a mesma implicaria um agravamento do *transit time* em 1 dia.

<sup>29</sup> Decisão no processo Ccent.57/2015 – Yilport / ME Logística \* Tertir.

<sup>30</sup> Decisão no processo COMP/M.9016 – CMA CGM / Container Finance.

61. A definição do âmbito geográfico em corredores não é incompatível com a prática decisória europeia, na medida em que tal possibilidade já havia sido considerada.<sup>31</sup>
62. Não obstante, uma vez que a avaliação jusconcorrencial não será distinta em função da exata definição do mercado geográfico, AdC considera que o âmbito geográfico deste mercado pode ser deixado em aberto, sem prejuízo de, sempre que se justificar, a avaliação jusconcorrencial incidir especificamente sobre os corredores de transporte com origem ou destino no TVT.

#### **4.3. Conclusão quanto aos mercados relevantes**

63. Dado o exposto, os mercados relevantes para efeitos da presente operação de concentração são:
  - (i) O mercado da exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento;
  - (ii) O mercado do transporte multimodal porta-a-porta, cujo âmbito geográfico é deixado em aberto e;
  - (iii) O mercado do transporte ferroviário de contentores, cujo âmbito geográfico é deixado em aberto.

## **5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL**

### **5.1. Enquadramento regulamentar**

64. Conforme referido acima, ambas as partes estão ativas na gestão de terminais terrestres rodoferroviários, onde prestam serviços de movimentação de carga contentorizada e, em menor escala, serviços de *depôt*.
65. A atividade de exploração de terminais de mercadorias, da qual fazem parte as atividades de movimentação de carga contentorizada e *dépot* enquanto serviços necessários ao transporte de mercadorias, está sujeita ao cumprimento da legislação e regulação aplicável ao espaço ferroviário único e respetivas obrigações de acesso, de prestação de serviços e limitações ao nível da definição dos preços.
66. Em termos concretos, o respetivo enquadramento regulatório encontra-se relativamente centralizado no Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro. Este diploma transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 2012/34/UE que estabelece um espaço ferroviário europeu único<sup>32</sup>, a qual, por sua vez, é complementada pelo Regulamento de

---

<sup>31</sup> Cfr. Decisões nos processos COMP/M.4746 Deutsche Bahn / EWS e COMP/M.3150 SNCF / Trenitalia / AFA.

<sup>32</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, definindo as regras aplicáveis em matéria de gestão da infraestrutura ferroviária e de atividades de transporte por caminho-de-ferro das empresas ferroviárias estabelecidas ou que venham a estabelecer-se em território nacional, as condições de

Execução n.º 2017/2177 sobre o acesso às instalações de serviço e aos serviços do setor ferroviário<sup>33</sup>.

67. Para efeitos deste conjunto normativo, os terminais de mercadorias – nos quais se enquadram os operados pela TVT e pela MSC (Entroncamento) – são qualificados como *instalações de serviço*. Na medida em que asseguram a gestão dos respetivos terminais de mercadorias, a MSC – Terminal do Entroncamento, S.A. e a TVT – Terminal Multimodal do Vale do Tejo, S.A. são qualificadas de *operadoras de instalação de serviço*.<sup>34</sup>
68. Nos termos da legislação aplicável, as operadoras de instalações de serviço encontram-se vinculadas a conceder acesso às respetivas instalações de serviço em condições equitativas, transparentes e não discriminatórias, às empresas ferroviárias que assim o solicitem.<sup>35</sup>
69. O cumprimento deste desígnio inicia-se, desde logo, pela obrigação em disponibilizar publicamente uma “*descrição da instalação de serviço*”, um documento que enuncia as informações necessárias para o acesso às instalações de serviço e aos serviços associados ao transporte ferroviário<sup>36</sup>. Neste sentido, as empresas ferroviárias que solicitem acesso a determinado terminal de mercadorias deverão poder ter acesso a toda a informação necessária a fim de formalizarem o seu pedido.
70. Nos termos da legislação nacional, “[O]s pedidos de acesso à instalação de serviço prevista no n.º 2 do anexo II ao presente decreto-lei [in casu, ao TVT ou a qualquer outro terminal de mercadorias] e de prestação de serviços nessa instalação, apresentados pelas empresas ferroviárias, devem obter resposta no prazo de 15 dias úteis (...)”.<sup>37</sup>

---

acesso à atividade das empresas de transporte ferroviário e os princípios e procedimentos de fixação e cobrança das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária.

<sup>33</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177 da Comissão, de 22 de novembro de 2017.

<sup>34</sup> Anexo II ao referido Decreto-Lei, n.º 2, alínea b). Nos termos do artigo 3.º, alínea (v) do referido Decreto-Lei, entende-se por “*«Instalações de serviço», uma instalação, incluindo o terreno, o edifício e o equipamento, especialmente adaptada, no todo ou em parte, para permitir a prestação de um ou de mais serviços previstos nos n.ºs 2 a 4 do anexo II ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante,*”. Nos termos do artigo 3.º, alínea (cc) do referido Decreto-Lei, entende-se por “*«Operador de instalação de serviço», a entidade, pública ou privada, responsável pela gestão de uma ou mais instalações de serviço ou pela prestação a empresas ferroviárias de um ou mais serviços previstos nos n.ºs 2 a 4 do anexo II ao presente decreto-lei,*”.

<sup>35</sup> Artigos 10.º, n.ºs 1 e 2 e 13.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 217/2015, bem como Considerando 4 do Regulamento 2017/2177. Aplicável, igualmente, aos serviços associados ao transporte ferroviário e à correspondente informação sobre tarifas e descontos.

<sup>36</sup> Considerando 12, artigo 3.º, n.º 3, artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, (nomeadamente) alíneas c)-f), k), m) e n) e artigo 5.º, n.º 1, todos do Regulamento 2017/2177 e Anexo IV, alínea f) do Decreto-Lei n.º 215/2017

<sup>37</sup> Artigo 13.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 217/2015. Para correspondente legislação da UE, vide artigos 8.º e 9.º do Regulamento n.º 2017/2177.

71. Não obstante, o enquadramento regulatório prevê como causas possíveis de recusa o facto do pedido de acesso recusado (i) se encontrar em conflito com outro pedido<sup>38</sup>, ou (ii) dizer respeito a *capacidade de instalação de serviço*<sup>39</sup> já atribuída<sup>40</sup>.
72. Seja qual for o motivo invocado para a recusa, o operador da instalação de serviço deve *“procurar satisfazer todos os pedidos, tanto quanto possível”*<sup>41</sup> e *“numa primeira fase, verificar se será possível acolher o novo pedido, propondo uma faixa horária diferente, com alteração da faixa atribuída se o candidato em questão concordar, ou adotar medidas que tornem possível aumentar a capacidade da unidade”*.<sup>42</sup>
73. Caso este conjunto de diligências de *coordenação* não surta o efeito desejado, e sem prejuízo dos pontos 74-77, caberá às partes determinar se existem *“alternativas viáveis”* que permitam a realização do serviço de transporte de mercadorias em causa, no mesmo itinerário ou em itinerários alternativos, em condições economicamente aceitáveis.<sup>43</sup> A existência de alternativas viáveis pode fundamentar a recusa do pedido por parte do operador da instalação de serviço.<sup>44</sup>
74. Sem prejuízo da procura de *“alternativas viáveis”*, *“o operador de uma instalação de serviço pode aplicar os critérios de prioridade para decidir entre os pedidos em conflito. Estes critérios devem ser não discriminatórios, transparentes e ser publicados na descrição das instalações de serviço, que está sujeita à fiscalização da entidade reguladora”*.<sup>45</sup>
75. Para efeitos da respetiva definição, o artigo 11.º do Regulamento n.º 2017/2177 estabelece que *“Os Estados-Membros devem tomar em consideração a finalidade da instalação, a finalidade e a natureza dos serviços de transporte ferroviário em causa, bem como o objetivo de assegurar uma utilização eficiente da capacidade disponível”*.
76. Por outro lado, os critérios de prioridade podem também ter em conta os seguintes aspetos: (i) contratos existentes; (ii) a intenção e a aptidão para utilizar a capacidade solicitada, incluindo a eventual não utilização, anteriormente, da totalidade ou parte da capacidade atribuída e as razões dessa não utilização; (iii) canais horários já atribuídos relacionados com os serviços solicitados; (iv) critérios de prioridade para atribuição de canais horários; e (v) apresentação dos pedidos dentro do prazo.
77. Não obstante, a letra da lei parece estabelecer que a determinação destes critérios de prioridade apenas constitui uma faculdade concedida ao operador de instalação de serviço, e não uma obrigação. Com efeito, o mesmo artigo 11.º prevê que os operadores

---

<sup>38</sup> Considerando 14 e artigo 10, n.º 1 do Regulamento n.º 2017/2177, artigo 13.º, n.º 9 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>39</sup> Para efeitos do Regulamento 2017/2177, entende-se por *“Capacidade de uma instalação de serviço”*, a possibilidade de utilização de uma instalação de serviço e o fornecimento de um serviço durante um determinado período, tendo em conta o tempo necessário para o acesso e para a instalação de serviço” (artigo 3.º, n.º 4)

<sup>40</sup> Artigo 10, n.ºs 1, 3, 4 e 5 do Regulamento n.º 2017/2177.

<sup>41</sup> Artigo 13.º, n.º 9 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>42</sup> Considerando 14 e artigo 10.º, n.º 3 do Regulamento n.º 2017/2177

<sup>43</sup> Artigo 12.º n.º 2 do Regulamento n.º 2017/2177 e artigo 13.º, n.ºs 6 e 8 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>44</sup> Artigo 13.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 217/2015 e artigo 13.º, n.º 2 do Regulamento n.º 2017/2177.

<sup>45</sup> Considerando 15 do Regulamento n.º 2017/2177.

da instalação de serviço “podem determinar critérios de prioridade para proceder à repartição da capacidade em caso de conflito entre os pedidos de acesso às instalações de serviço e aos serviços associados ao transporte ferroviário” (sublinhado nosso). Caso o façam, os critérios devem ser objetivos e não discriminatórios, e publicados na descrição da instalação de serviço, o que, desde logo, implicará uma definição *ex-ante* e neutra dos mesmos face ao caso concreto de recusa em apreciação.

78. Daqui se depreende que, perante uma recusa de acesso e em face do insucesso do procedimento de coordenação, os operadores da instalação de serviço poderão recorrer ao conjunto de critérios de prioridade, desde que previamente estabelecidos e conhecidos através da descrição da instalação de serviço (cfr. artigo 4.º, n.º 2, alínea k) do Regulamento n.º 2017/2177) ou, caso não os tenham definido, articular com a requerente a procura de alternativas viáveis.
79. Incidindo agora nesta figura, a “expressão alternativa viável engloba vários elementos, incluindo, designadamente as características físicas e técnicas como a localização de uma instalação, o acesso por estrada, caminho de ferro, navegação interior ou transporte público, o gabarito, o comprimento da pista e as eletrificações; as características operacionais, tais como horários de abertura, capacidade dentro e em torno da instalação, requisitos de formação dos condutores, âmbito e tipo de serviços oferecidos; a capacidade de atração e a competitividade dos serviços de transporte, tais como serviços de encaminhamento, ligações a outros modos de transporte, assim como a duração do transporte; e aspetos económicos, como o impacto sobre os custos de funcionamento e a rentabilidade dos serviços.” (sublinhado nosso)<sup>46</sup>
80. Conforme se referiu, os pedidos podem ser indeferidos pelo operador da instalação de serviço se existirem alternativas viáveis que permitam a realização do serviço de transporte de mercadorias em causa, no mesmo itinerário ou em itinerários alternativos, em condições economicamente aceitáveis. Considerando, no entanto, que a validação sobre viabilidade da alternativa depende de acordo entre o requerente e o operador da instalação de serviço, um desacordo sobre a mesma é passível de reclamação para a entidade reguladora sectorial – *in casu*, para a AMT.<sup>47</sup>
81. Aquando da sua recusa ao requerente e, igualmente, já em sede de instrução do procedimento da reclamação, o operador de uma instalação de serviço deve justificar por escrito ao candidato e à AMT a razão pela qual o pedido em causa não pôde ser atendido na sequência do procedimento de coordenação, e por que motivo, com base nas informações disponíveis, considera que a alternativa proposta satisfaz as exigências do candidato e é viável.<sup>48</sup>
82. Em face da reclamação apresentada e da resposta pelo operador da instalação de serviço, no prazo de 30 dias a contar da data da receção da queixa, a AMT analisa o caso e, se necessário, solicita as informações que considere pertinentes, iniciando consultas com todas as partes relevantes.
83. Uma vez coligidas todas as informações pertinentes, a AMT dispõe de um prazo de 45 dias úteis para, fundamentadamente, se pronunciar e, se necessário, adotar medidas

---

<sup>46</sup> Considerando 16 e artigo 12.º, n.º 3 do Regulamento n.º 2017/2177.

<sup>47</sup> Artigos 13.º, n.º 10, 56.º, n.º 1, alíneas f) e g) do Decreto-Lei n.º 217/2015 e artigo 13.º, n.º 1, §§2 e 3.

<sup>48</sup> Artigo 13º, n.ºs 3 e 4 do Regulamento n.º 2017/2177.

para assegurar que uma parte adequada da capacidade é concedida ao candidato.<sup>49</sup> Por sua vez, estas decisões são vinculativas para todas as partes a que digam respeito, e não são passíveis de impugnação administrativa.<sup>50</sup>

84. Ao avaliar o impacto de qualquer decisão que possa tomar no intuito de conceder uma parte adequada da capacidade ao candidato, a AMT deve tomar em conta, pelo menos, os seguintes elementos (desde que relevantes para o caso): (i) obrigações contratuais e a viabilidade dos modelos empresariais de outros utilizadores da instalação de serviço afetada; (ii) o volume global da capacidade das instalações de serviço já atribuído a outros utilizadores afetados; (iii) os investimentos na instalação por outros utilizadores afetados; (iv) a disponibilidade de alternativas viáveis para atender às necessidades de outros utilizadores afetados, incluindo alternativas noutros Estados-Membros, no caso de serviços associados ao transporte ferroviário internacional; (v) a viabilidade do modelo empresarial do operador da instalação de serviço; e (vi) os direitos de acesso a infraestruturas de conexão à rede.<sup>51</sup>
85. Concluída a instrução e adotada a decisão, uma recusa infundada de acesso ao terminal de mercadorias por parte do operador da instalação de serviço constitui uma contraordenação punível com coima. Iguamente punível com coima será uma violação da decisão da AMT, designadamente quanto ao cumprimento das medidas adotadas para assegurar que uma parte adequada da capacidade é concedida ao candidato (cfr. ponto 83).<sup>52</sup>

## **5.2. Caracterização estrutural dos mercados relevantes**

### **5.2.1. Mercado da exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento**

86. Quer a Adquirente, quer a Adquirida possuem e gerem terminais rodoferroviários em Riachos, na região do Entroncamento.

---

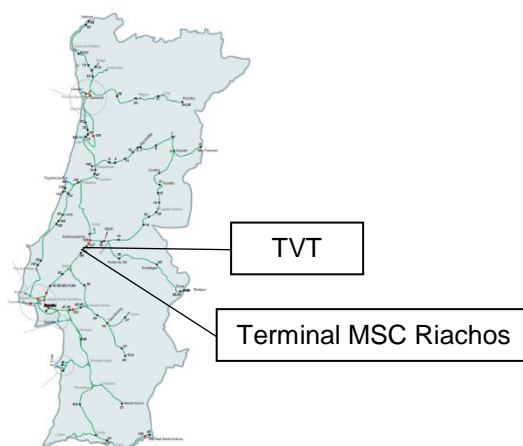
<sup>49</sup> Artigo 56.º, n.ºs 10, 11 e 12 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>50</sup> Artigo 56.º, n.º 14 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>51</sup> Artigo 14.º do Regulamento n.º 2017/2177.

<sup>52</sup> Respetivamente, artigo 60.º, n.º 2 e artigo 60.º, n.º 1, alínea w), ambos do Decreto-Lei n.º 217/2015.

**Figura 2 – Localização dos terminais Rodoferroviários da MSC e do TVT na Rede Ferroviária Nacional**



**Fonte:** Diretório de Rede.

87. O terminal da MSC é um terminal rodoferroviário que tem sido utilizado exclusivamente por entidades do próprio Grupo, isto é, empresas do grupo que estão presentes nos diversos níveis da cadeia de valor.<sup>53,54</sup>
88. Esta é a razão, aliás, que levou a Notificante a defender que a operação de concentração não apresenta uma dimensão horizontal.
89. Por sua vez, o TVT é um terminal rodoferroviário multicliente.
90. Tal como se referiu anteriormente, a atividades de exploração dos terminais engloba não só a movimentação da carga, mas também atividades de estacionamento e manutenção de contentores (atividades de *depôt*).
91. A tabela seguinte apresenta a posição relativa das partes no conjunto das atividades de movimentação de carga e *depôt* na região do Entroncamento, medidas em volume de negócios, para o período de 2016-18.

<sup>53</sup> Resposta de 11 de julho de 2019 a pedido de elementos da AdC, Questão 3, Ref.<sup>a</sup> E-AdC/2019/4472.

<sup>54</sup> De acordo com a Tabela 36 do Formulário de Notificação, o Terminal da MSC representou cerca de [0-5]%, [0-5]% e [0-5]% de toda a movimentação da carga contentorizada de clientes terceiros (i.e., excluindo as vendas internas da MSC), respetivamente nos anos de 2016, 2017 e 2018.

Não obstante, acrescente-se que, de acordo com a Notificante, pontos 294 a 295 do Formulário de Notificação, “A presente operação de concentração não é uma concentração horizontal. De facto, mais de 90% da movimentação de carga contentorizada no Terminal da MSC é da responsabilidade de entidades do Grupo MSC, muito em particular, a Medway. A prestação de serviços diretamente a terceiros que é realizada não corresponde a verdadeira interação com entidades terceiras, pois estas são angariadas por outras entidades do Grupo”.

**Tabela 3 – Posição relativa das partes na movimentação de carga e depôt**

<b>Empresa</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Terminal MSC Entroncamento	[60-70]%	[60-70]%	[60-70]%
TVT	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%

**Fonte:** Notificante.

92. Os valores constantes da tabela anterior incluem as vendas internas do grupo MSC. Ora, como melhor se viu anteriormente, a atividade do terminal da MSC é inteiramente dirigida a empresas do próprio grupo.
93. Neste sentido – e como se verá abaixo (*cf.* Secção 5.3.1) – os valores apresentados podem não espelhar corretamente a oferta disponível para os operadores do mercado. Assim, excluindo as vendas “internas” do grupo MSC, o TVT teria uma quota de (aproximadamente) 100%, por ser o único terminal que disponibiliza capacidade para terceiros.
94. Refira-se, contudo, que a discussão sobre se deveremos considerar (ou não) as vendas internas, para efeitos de avaliação jusconcorrencial dos eventuais impactos horizontais da operação de concentração, será apresentada *infra* na Secção 5.3.1.
95. A procura dos serviços de terminal rodoferroviário é constituída por uma diversidade de operadores presentes em diversos níveis da cadeia de valor do transporte de mercadorias, tais como operadores logísticos, transitários e/ou transportadores.

### 5.2.2. Mercado do transporte multimodal porta-a-porta em Portugal

96. Tal como se afirmou anteriormente, este mercado envolve uma diversidade de operadores que prestam serviços ao longo ou em parte da cadeia de valor, em particular de carga e descarga de mercadoria de um ponto ao outro.
97. A tabela seguinte apresenta as melhores estimativas da Notificante relativas às quotas dos maiores operadores ativos em território nacional.

**Tabela 4 – Quotas de mercado das partes e dos 5 principais concorrentes no mercado do transporte intermodal porta-a-porta em Portugal entre 2016 e 2018**

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
MSC	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
TVT	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<b>MSC+TVT</b>	<b>[5-10]%</b>	<b>[5-10]%</b>	<b>[5-10]%</b>
Luís Simões – Logística Integrada, S.A.	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
Transportes Paulo Duarte, Lda.	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Torrestir, S.A.	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Patinter Transportadores, S.A.	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Takargo	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

**Fonte:** Notificante.

98. Na estrutura da oferta constante da tabela anterior encontram-se empresas diversas ligadas, quer à operação logística, quer ao transporte rodoviário e ferroviário de mercadorias.
99. Já na sua prática decisória, a Comissão Europeia reconhece a extrema dificuldade em recolher informação viável quanto a este mercado<sup>55</sup> (quer quanto à dimensão, quer quanto às quotas individuais de cada operador), considerando, por um lado, o elevado número de entidades envolvidas e, por outro, o facto de estarem em causa cadeias completas de transporte de mercadorias, usualmente envolvendo mais do que uma empresa.
100. Refira-se, por exemplo a propósito do TVT, que esta entidade não só atua como operador de terminal rodoferroviário, mas também organiza e contrata serviços de transporte de contentores para clientes, atuando enquanto operador de transporte multimodal pelo menos em parte da cadeia de valor.
101. Nas respostas aos pedidos de elementos da AdC, os diversos *stakeholders* não foram unânimes em identificar o TVT enquanto entidade concorrente às suas próprias atividades de operador logístico.<sup>56</sup>
102. Adicionalmente, coloca-se a questão de atribuição de volumes de negócio de empresas que exercem várias atividades que não apenas a de operador logístico multimodal. Por exemplo, a Notificante utiliza nas suas estimativas a totalidade do volume de negócios da Takargo – uma empresa de transporte ferroviário – como representando o seu peso na prestação de serviços intermodais porta-a-porta. Ora, como resulta da consulta a esta empresa, a mesma apenas oferece o serviço porta-a-porta em situações pontuais.<sup>57</sup>
103. Dado o exposto, as estimativas de quotas de mercados apresentadas pela Notificante tanto poderão estar sobrestimadas como subestimadas. No entanto, a AdC considera que existem no mercado nacional múltiplas alternativas e que as quotas das partes não serão significativas em qualquer dos casos.

### **5.2.3. Mercado nacional do transporte ferroviário de contentores**

104. Neste mercado existem apenas dois operadores presentes em território nacional: a Medway, empresa do grupo MSC e a Takargo.
105. A tabela seguinte apresenta as quotas de mercado (em toneladas) do transporte ferroviário de contentores em Portugal:

---

<sup>55</sup> Decisão no processo COMP/M.9016 – CMA CGM / Container Finance.

<sup>56</sup> Por exemplo, para a Jomatir – um operador logístico – o TVT “*não é visto (...) exatamente como concorrente, na medida em que as suas atividades de organização de transporte não são oferecidas diretamente aos clientes finais, tal como oferece a Jomatir, mas antes aos operadores logísticos/transitários*” (ata da conferência telefónica, E-AdC/2019/4726). Já a Garland afirma que “[u]ma vez que tanto a Garland como o terminal [TVT] organizam serviços de transporte para terceiros, são concorrentes entre si”. (Resposta de 25 de julho a pedido de elementos da AdC. Ref.ª E-AdC/2019/4762).

<sup>57</sup> Cfr. ata da reunião de 5 de julho de 2019 com a Takargo (E-AdC/2019/4802).

**Tabela 5 – Quotas no mercado do transporte ferroviário de contentores em Portugal entre 2016 e 2018<sup>58</sup>**

	2016	2017	2018
Medway (MSC)	[70-80]%	[70-80]%	[70-80]%
Takargo	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%

**Fonte:** Notificante.

106. A AMT, no seu Parecer, apresenta ainda as quotas de mercado calculadas com base em comboios-km e nas receitas<sup>59</sup>, situando-se a quota de mercado da Medway, em qualquer um dos casos, num intervalo entre os [85-100]%.
107. Em suma, é possível concluir que a Medway é o principal operador ferroviário de mercadorias a atuar no mercado nacional.<sup>60</sup>

### 5.3. Efeitos da operação na concorrência

#### 5.3.1. Efeitos horizontais

##### Mercado da exploração dos terminais rodoferroviários na região do Entroncamento

108. Como vimos anteriormente, quer a MSC, quer o TVT gerem terminais rodoferroviários na zona do Entroncamento.
109. Não obstante, a Notificante defende, nos pontos 294 a 295 do Formulário de Notificação, que *“A presente operação de concentração não é uma concentração horizontal. De facto, mais de 90% da movimentação de carga contentorizada no Terminal da MSC é da responsabilidade de entidades do Grupo MSC, muito em particular, a Medway. A prestação de serviços diretamente a terceiros que é realizada não corresponde a verdadeira interação com entidades terceiras, pois estas são angariadas por outras entidades do Grupo”*.
110. Note-se que, de acordo com a Tabela 36 do Formulário de Notificação, o Terminal da MSC representou cerca de [0-5]%, [0-5]% e [0-5]% de toda a movimentação da carga contentorizada de clientes terceiros no Entroncamento (i.e., excluindo as vendas internas da MSC), respetivamente nos anos de 2016, 2017 e 2018. Mas que, ainda assim, esta prestação marginal de serviços a terceiros, por parte do terminal da MSC, resulta de vendas angariadas por outras entidades do Grupo MSC (ainda que faturadas diretamente pelo terminal) e, nessa medida, entende a Notificante que as mesmas devem ser tratadas como vendas internas.
111. Importa, assim, esclarecer se deveremos incluir (ou não) na estrutura de oferta o terminal rodoferroviário da MSC do Entroncamento. Em caso de resposta positiva, resultaria da operação a criação de um monopólio no mercado da exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento, resultante da concentração no

<sup>58</sup> Os dados constantes da tabela incluem, tanto para a Medway como para a Takargo, todas as vendas de serviços de carga angariada pelos próprios (isto é, “vendas internas”). No entanto, e não tendo sido possível obter dados que permitissem calcular as quotas excluindo essas mesmas vendas, da investigação de mercado resultou que a Medway é o principal operador ferroviário em território nacional.

<sup>59</sup> Cfr. p. 28 do Parecer.

<sup>60</sup> *Idem*, p. 32 do Parecer.

mesmo operador dos terminais – que, nesse cenário, seriam concorrentes efetivos entre si – da MSC e do TVT. Já em caso de resposta negativa, resultaria da operação uma mera transferência de quota, sem qualquer impacto na estrutura de oferta do mercado.

112. Não se desconhece que, em determinadas circunstâncias, as vendas ou produção interna de determinado operador verticalmente integrado devam ser incluídas na estrutura de oferta, para que se consigam avaliar corretamente as efetivas pressões concorrenciais que caracterizam o mercado.
113. De facto, um eventual aumento de preços no mercado a montante, por parte do operador não integrado verticalmente, poderá induzir a empresa integrada verticalmente a expandir a sua produção de forma a passar a fornecer terceiros, em concorrência direta com o operador não integrado verticalmente. Nestas circunstâncias, o operador integrado verticalmente poderá restringir concorrencialmente o operador não integrado razão pela qual, conseqüentemente, as suas vendas ou produção interna deverão ser consideradas para efeitos de caracterização da estrutura de oferta.
114. Ou seja, o facto da empresa integrada verticalmente não vender para o mercado, não quer dizer que não o pudesse fazer num cenário de ligeiro aumento de preços, adotado pelo hipotético monopolista não integrado verticalmente. Nesta circunstância, a empresa integrada verticalmente, apesar de não estar a fazer vendas para o mercado, serve, ainda assim, para restringir concorrencialmente a capacidade do hipotético monopolista para aplicar um SSNIP e, nessa medida, a oferta da primeira deverá ser incluída no mercado relevante.
115. Esta mesma ideia surge refletida no § 2.2.18 das Linhas de Orientação para a Análise Económica de Operações de Concentração da AdC, em que se refere que *“no caso de mercados de produtos intermédios, quando uma empresa está verticalmente integrada e não transaciona o produto intermédio, pode contudo ser-lhe atribuída uma quota de mercado calculada por referência à capacidade produtiva que, perante pelo menos um SSNIP, teria incentivos em passar a fornecer a terceiros”*<sup>61</sup>.
116. Da mesma forma, a empresa integrada verticalmente poderá expandir as suas vendas no mercado a jusante e, por essa via, reduzir a procura no mercado a montante que é dirigida à empresa não integrada verticalmente. Nestas circunstâncias, o operador integrado verticalmente poderá restringir concorrencialmente o operador não integrado e, conseqüentemente, as suas vendas ou produção interna deverão ser consideradas para efeitos de caracterização da estrutura de oferta do mercado a montante.
117. Ou seja, considera-se aqui o efeito da procura derivada. Isto é, o operador não integrado verticalmente, hipotético monopolista no mercado a montante, poderá estar restringido a aumentos de preços, na medida em que tal resultaria num aumento dos custos dos seus clientes e, conseqüentemente, no aumento dos preços a jusante praticados pelos concorrentes da empresa integrada verticalmente. Deste aumento de preços a jusante

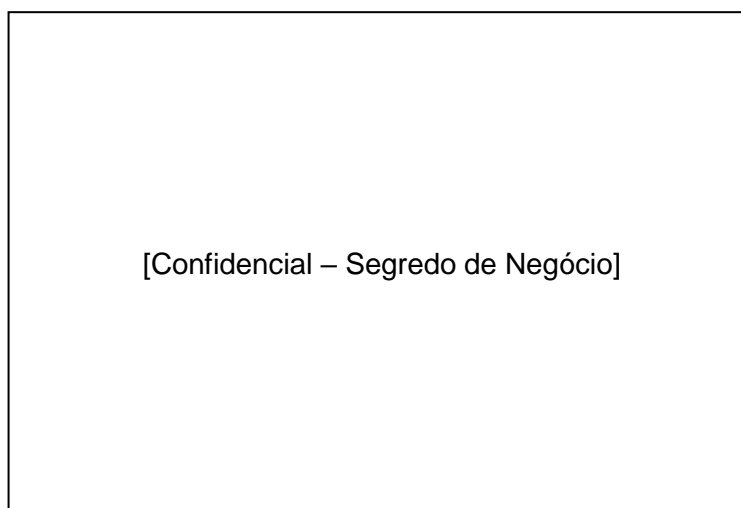
---

<sup>61</sup> De forma relacionada, o § 2.2.15 das referidas Linhas de Orientação da AdC refere que *“a estimativa da capacidade produtiva pode levar em conta aquela que pode ser rapidamente direcionada para o mercado relevante [leia-se, no presente caso, produção ou vendas internas da MSC que podem ser direcionadas para clientes terceiros] e para a qual existiria incentivo àquela (re)afetação, perante pelo menos um SSNIP. Para tal, releva a capacidade excedentária que seria utilizada, de forma lucrativa, no mercado relevante, assim como a capacidade afeta a outros mercados [leia-se, no presente caso, produção ou vendas internas da MSC], de forma não duradoura ou comprometida, e cuja afetação ao mercado relevante [leia-se, no presente caso, produção ou vendas internas da MSC que podem ser direcionadas para clientes terceiros] se afigure relativamente mais lucrativa”*.

resultaria, possivelmente, um desvio de procura para a empresa integrada verticalmente e, conseqüentemente, uma redução da procura (derivada) do input que é dirigida ao operador não integrado verticalmente.

118. Por esta via indireta resultante da procura derivada, o hipotético monopolista no mercado a montante está restringido concorrencialmente pela produção / vendas internas do input da empresa integrada verticalmente. Nessa medida, a oferta desta última deverá ser incluída na estrutura de oferta do mercado a montante, não obstante se tratar de vendas ou produção interna.
119. Face ao enquadramento conceptual apresentado nos pontos 112 a 118, o que importa aqui é avaliar, perante a factualidade recolhida pela AdC, se o terminal da MSC está em condições de poder expandir a sua atividade para, perante um aumento de preços do terminal do TVT, passar a fornecer clientes terceiros, diretamente no mercado a montante; ou, ainda, indiretamente, absorvendo parte da procura que é dirigida aos clientes do TVT no mercado a jusante e, por essa via, desviando procura de serviços do TVT.
120. Ora, de acordo com a informação que consta da Tabela 19 do Formulário de Notificação, a taxa de utilização do terminal da MSC rondou os [80-90]%, [80-90]% e [90-100]%, respetivamente nos anos de 2016, 2017 e 2018, o que faz antever um cenário de restrição efetiva de capacidade deste terminal.
121. A Notificante veio, na sequência de pedido de elementos da AdC, reforçar esta ideia referindo que a *“taxa de ocupação média [do terminal] para 2019 é de [110-120]%*”, tendo presente *“a taxa de utilização do terminal real face à capacidade teórica para a qual o Terminal da MSC foi dimensionado”*, o que, alegadamente, se reflete *“na degradação da produtividade do terminal da MSC e aumento de custos”*.
122. Tendo por base o ano de 2019, o terminal da MSC no entroncamento tem atingido picos de utilização na ordem dos [130-140]% da capacidade para o qual o mesmo foi dimensionado, conforme resulta do gráfico seguinte:

**Figura 3 – Taxa de utilização do Terminal da MSC Entroncamento, no ano de 2019**



**Fonte:** Notificante

123. Assim, perante esta circunstância de o terminal da MSC não dispor, atualmente, de uma capacidade excedentária, fica comprometida qualquer pressão concorrencial significativa deste terminal sobre o terminal do TVT.<sup>62</sup>
124. Ou, de forma equivalente, o TVT está em condições de atuar como um monopolista efetivo na movimentação de carga contentorizada de terceiros na região do Entroncamento, uma vez que se conclui não haver margem significativa para desvios de procura, diretos ou indiretos, para o terminal da MSC, atendendo à efetiva restrição de capacidade que caracteriza este último terminal.
125. Em síntese, encontrando-se o terminal da MSC a ser integralmente utilizado para produção intra-grupo e, simultaneamente, verificando-se a circunstância do terminal se encontrar no limite da sua capacidade de utilização, conclui-se, pelas razões expostas, que o mesmo não constitui uma efetiva pressão concorrencial sobre o terminal do TVT. E, nessa medida, as vendas ou produção interna do terminal da MSC não deverão ser incluídas na estrutura de oferta.<sup>63</sup>
126. Nesse sentido, a operação de concentração não terá qualquer impacto jusconcorrencial significativo de natureza horizontal neste mercado relevante.

*Mercado do transporte multimodal porta-a-porta*

127. Relativamente ao mercado do transporte multimodal porta-a-porta, tal como se analisou *supra*, o mesmo terá, tendencialmente, uma dimensão supranacional.
128. No entanto, a análise não pode deixar de incidir sobre os impactos no território nacional, nomeadamente no que diz respeito à organização e composição das cadeias intermodais de transporte.
129. Como melhor se argumentou *supra*, verifica-se que as partes, estando presentes neste mercado, o seu âmbito de atuação ao longo da cadeia é claramente distinto.
130. Por um lado, a MSC atua, através de diversas empresas do grupo, como uma entidade verticalmente integrada presente ao longo de toda a cadeia de transporte, enquanto o TVT apenas serve alguns subsegmentos dessa mesma cadeia (em concreto, funcionamento como plataforma multimodal e organizando transportes para alguns clientes).
131. Deste modo – relativamente ao mercado do transporte multimodal porta-a-porta – tendo em consideração: *i*) que o TVT, enquanto operador, tem uma dimensão marginal; *ii*) que a MSC e o TVT não serão concorrentes próximos; *iii*) que, após a operação de concentração, continuarão a existir inúmeras alternativas no mercado e; *iv*) que o âmbito geográfico deste mercado é, provavelmente, supranacional, a AdC considera que da

---

<sup>62</sup> Releva ainda, para esta discussão, que reafectar a operadores terceiros parte da capacidade do terminal da MSC que, atualmente, é utilizada pela própria MSC, não parece ser uma opção lucrativa. De facto, a utilização daquela capacidade do terminal pela MSC permite-lhe obter margens de lucro nas várias etapas da cadeia de valor em que a mesma se encontra presente; já a reafecção dessa capacidade a operadores terceiros permitiria à MSC obter, apenas, a margem de lucro associada à gestão do terminal, sacrificando as margens de lucro obtidas nas restantes etapas da cadeia de valor.

<sup>63</sup> Importa ainda referir que, segundo a Notificante, desde a abertura do terminal em 2009-10, não houve quaisquer pedidos de acesso ao terminal por parte de terceiros.

operação de concentração não resultam impactos suscetíveis de afetar negativamente a concorrência.

### 5.3.2. Efeitos não-horizontais

132. As concentrações não-horizontais são aquelas que envolvem empresas que não operam no mesmo mercado, incluindo-se nesta categoria as concentrações verticais e as concentrações conglomeradas.
133. As concentrações verticais envolvem empresas que atuam em níveis distintos da cadeia de valor, por exemplo, um produtor que adquire um distribuidor ou um fornecedor de matérias-primas.
134. Em termos genéricos, uma operação de concentração de natureza vertical é menos suscetível de criar entraves à concorrência efetiva do que uma operação de natureza horizontal, uma vez que não provoca a eliminação direta da concorrência entre empresas que atuam num mesmo mercado relevante, podendo, inclusive, proporcionar maiores ganhos de eficiência e de coordenação.
135. De facto, segundo a Comissão Europeia<sup>64</sup>, as concentrações verticais e conglomeradas podem proporcionar significativas possibilidades para a obtenção de ganhos de eficiência e de coordenação, devendo os potenciais ganhos de eficiência resultantes destas concentrações ser contrabalançados com eventuais efeitos anticoncorrenciais de encerramento do mercado.
136. Contudo, existem circunstâncias em que as operações não-horizontais podem restringir, de forma significativa, a concorrência efetiva nos mercados, em particular em resultado de potenciais efeitos de encerramento do acesso aos mercados em causa.<sup>65</sup> Tal deve-se, principalmente, ao facto de uma operação desta natureza poder alterar a capacidade e o incentivo das empresas envolvidas na concentração e dos seus concorrentes para concorrerem, em particular quando as empresas envolvidas detêm poder de mercado significativo em, pelo menos, um dos mercados em causa.
137. Estes efeitos podem produzir-se, principalmente, quando as concentrações não-horizontais “*dão origem a um encerramento de mercado*”<sup>66</sup> (*foreclosure*), ou seja, situações “*em que a concentração restringe ou impede o acesso dos concorrentes atuais ou potenciais às fontes de abastecimento ou aos mercados, reduzindo assim a capacidade e/ou incentivo destas empresas para concorrerem*”.<sup>67</sup>
138. No presente caso, para se identificarem potenciais situações de encerramento de mercados, há que analisar de que forma se articulam os diversos níveis da cadeia

---

<sup>64</sup> Cfr. “Orientações para a apreciação das concentrações não-horizontais nos termos do Regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas”, Comunicação 2008/C 265/07, publicada no JOUE, de 18.10.2008, pontos 13 e 52.

<sup>65</sup> A noção económica de encerramento de mercado (*foreclosure*) não passa, necessariamente, pela exclusão das empresas alvo da prática de encerramento. O conceito pode envolver um aumento dos custos ou uma restrição do fornecimento (quantidade e/ou qualidade) à empresa-alvo da prática. O encerramento de mercado pode, pois, ocorrer mesmo que os rivais permaneçam no mercado enquanto empresas viáveis e mesmo que tenham capacidade de atingir uma escala eficiente de produção.

<sup>66</sup> Cfr. “Orientações...”, ponto 18.

<sup>67</sup> *Idem*.

intermodal de transporte de mercadorias em território nacional e o papel dos diversos atores nesse sistema.

### **O sistema de transporte intermodal de mercadorias**

139. Em termos gerais, os terminais rodoferroviários constituem pontos importantes para a articulação entre os terminais portuários e a sua área de influência em terra (*hinterland*), ao permitir a concentração de mercadorias em locais mais próximos dos pontos de origem ou destino final das cargas.
140. Nos fluxos de importação, tornam-se pontos de receção de carga consolidada proveniente do terminal portuário para posterior desconsolidação e entrega aos importadores. No sentido inverso, constituem pontos de confluência de carga com origem nos diversos exportadores que é consolidada em unidades de transporte intermodal<sup>68</sup> e posteriormente expedidas para o terminal portuário para exportação.
141. Assumem igualmente um papel importante na circulação e prestação de serviços acessórios às próprias unidades de transporte intermodal.
142. Deste ponto vista, os terminais rodoferroviários permitem, portanto, a articulação entre os diversos segmentos das cadeias intermodais de transporte, nomeadamente entre os segmentos de grande volume e os segmentos de distribuição mais fina. São, por isso, elementos essenciais para a fluidez e fiabilidade dessas cadeias.<sup>69</sup>
143. O transporte ferroviário assume particular relevância no funcionamento desta cadeia, ao permitir o transporte de grandes quantidades de carga contentorizada entre o sistema portuário e os terminais rodoferroviários ou até entre terminais rodoferroviários (cadeias exclusivamente terrestres).

#### **5.3.2.1. O mercado do transporte multimodal porta-a-porta e o mercado do transporte ferroviário de contentores**

144. Tal como se viu anteriormente, o grupo MSC está presente em quase todos os níveis desta cadeia de valor.
145. O grupo está presente no transporte marítimo regular de contentores (sendo um dos maiores armadores mundiais<sup>70</sup>), na gestão de terminais portuários (*in casu*, detém o controlo conjunto do Terminal XXI, em Sines), no transporte ferroviário (através da Medway) e na gestão de diversos terminais rodoferroviários em Portugal, ainda que enquadrados em regimes diferenciados.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Tal como referido anteriormente, as unidades de transporte intermodal são constituídas essencialmente por contentores e caixas móveis. Para efeitos de simplificação da exposição, passa-se a utilizar os termos genéricos “contentores” e “carga contentorizada”.

<sup>69</sup> Importa referir que, apesar de em Portugal as cadeias mais importantes envolverem o sistema portuário (fluxos de importação e exportação por via marítima), também existem cadeias exclusivamente terrestres, nos quais os terminais rodoferroviários assumem a mesma relevância na articulação entre os diversos segmentos e valorização da cadeia intermodal.

<sup>70</sup> Através da Mediterranean Shipping Company e do controlo conjunto da WEC Lines.

<sup>71</sup> Terminal do Lousado (ainda em construção), terminal de Cacia (Aveiro), terminal do Entroncamento (Riachos) e terminal da Bobadela, Parque Sul (*cf.* Decisão de inaplicabilidade da AdC relativa à Ccent. 39/2019 – *MSC/Parque Sul da Bobadela*).

146. Encontra-se ainda presente na atividade de operação logística/transitário (através de Medway Logistic Services).
147. Verifica-se, portanto, que a integração vertical do grupo MSC é prévia à presente operação de concentração.
148. Em termos de cadeias intermodais de transporte, atuam em Portugal outros operadores verticalmente integrados, tais como o Grupo ETE e o Grupo Yilport, grupos esses que controlam a maioria dos terminais portuários de carga contentorizada, para além de empresas de transporte rodoviário, terminais terrestres, transitários e empresas de transporte marítimo.
149. A principal diferença entre o Grupo MSC e os operadores *supra* referidos reside no facto de a MSC controlar, também, a principal empresa de transporte ferroviário em Portugal.
150. Para além destes grupos, ao longo de toda a cadeia intermodal existem inúmeros operadores que, como se viu, atuam em um ou vários segmentos da cadeia de valor sem, no entanto, atingir o grau de integração vertical, quer da MSC, da ETE ou da Yilport.
151. Todos estes operadores podem (e, em larga medida, são) simultaneamente concorrentes e clientes do Grupo MSC, sobretudo no que diz respeito ao transporte ferroviário de contentores.
152. Dada a relevância da Medway no mercado do transporte ferroviário de contentores, poder-se-ia, em tese, argumentar que, no cenário pré-concentração, o Grupo MSC já poderia alavancar essa posição no intuito de beneficiar de uma redução na pressão concorrencial nos mercados a jusante (isto é, nas atividades de organização das cadeias logísticas e, em particular, no transporte multimodal porta-a-porta que se relacionam com o transporte ferroviário).
153. Note-se, aliás, que cerca de [30-40]% da carga contentorizada transportada pela Medway não é gerada dentro do próprio grupo. De facto, como se viu anteriormente, empresas como a Yilport integram, na sua oferta comercial, o serviço de transporte ferroviário prestado pela própria Medway.<sup>72</sup>
154. Resulta ainda da documentação interna da Notificante que cerca de [30-40]% da atividade prevista do TVT, após a concentração, será gerada por carga originária de empresas fora do grupo.<sup>73</sup>
155. Ora, não se vislumbra em que medida a aquisição do TVT lhe confere poder ou incentivos adicionais, face à sua forte posição no mercado do transporte ferroviário de contentores, para, através de eventuais estratégias de encerramento de mercado, diminuir as pressões concorrenciais nas atividades de organização logística.
156. Ou seja, os eventuais incentivos a uma tal estratégia – a existirem – seriam prévios à operação de concentração e resultariam, nomeadamente, da forte posição da MSC/Medway no mercado do transporte ferroviário de contentores, por um lado, e da sua presença nos mercados a jusante relativos às atividades de organização das cadeias logísticas, por outro lado.
157. Ora, o reforço de [0-5]% na quota de mercado da MSC, ao nível da atividade de transporte multimodal porta-a-porta, que resulta da operação de concentração, não é

---

<sup>72</sup> Ver Figura 1.

<sup>73</sup> *Cfr.* Resposta ao 2.º pedido de elementos da AdC. Ref.ª E-AdC/2019/5188.

suscetível de alterar, de forma significativa, as condições de mercado descritas no ponto anterior.

158. Pelo exposto, a AdC considera que o Grupo MSC não terá, no cenário pós-concentração, incentivos em implementar estratégias de encerramento do mercado do transporte ferroviário de contentores, com intuito de beneficiar as suas atividades de organização das cadeias logísticas, distintos daqueles que se verificarão no cenário prévio à operação de concentração.

### **5.3.2.2. O mercado da exploração de terminais rodoferroviários e o mercado do transporte ferroviário de contentores**

159. O encerramento do mercado por via de um *input foreclosure* pode passar pela recusa de fornecimento do fator produtivo – *in casu*, serviços de terminal rodoferroviário na região do Entroncamento – aos concorrentes (atuais ou potenciais) no(s) mercado(s) a jusante – *in casu*, no mercado do transporte ferroviário de contentores<sup>74</sup> – ou, ainda, pelo aumento dos preços cobrados aos concorrentes que atuam no mercado a jusante e/ou por tornar as condições de abastecimento menos favoráveis do que as que prevaleceriam na ausência da operação de concentração.
160. De acordo com a Comissão Europeia<sup>75</sup>, o *input foreclosure* apenas suscita problemas jusconcorrenciais caso o *input* seja um fator importante na produção do produto final. Essa importância pode ser medida, não só ao nível do peso do seu custo no total da estrutura de custos do produto final, mas também em função da sua essencialidade para a produção a jusante, independentemente do respetivo peso na estrutura de custos do produto final.
161. Neste sentido, importa averiguar em que medida a entidade resultante da operação de concentração terá a capacidade e o incentivo para, no cenário pós-concentração, impedir ou condicionar a disponibilização dos serviços de terminal rodoferroviário aos concorrentes do grupo MSC no mercado do transporte ferroviário de contentores.
162. Assim, como primeiro passo para esta análise, a AdC deverá debruçar-se sobre a importância dos serviços prestados pelo TVT para os clientes – atuais ou potenciais – que sejam concorrentes do grupo MSC na prestação de serviços de transporte ferroviário de contentores.
163. Enquanto terminal rodoferroviário, o TVT é importante para os operadores ferroviários que prestam serviços com origem e destino na região do Entroncamento – i.e., para além da MSC/Medway, também o seu concorrente, Takargo.
164. No cenário pré-concentração, o TVT atua como um terminal multiciente. Ora, na medida em que o seu objetivo será o de angariar o máximo de carga possível, não dispõe de qualquer incentivo para discriminar entre os seus clientes operadores ferroviários.
165. Após a operação de concentração, uma vez que o Grupo MSC já está verticalmente integrado, coloca-se a possibilidade de este poder, eventualmente, vir a adotar

---

<sup>74</sup> Importa nesta fase lembrar que o termo “contentores” utilizado na análise inclui, na realidade vários tipos de unidades de transporte intermodal (UTI), tais como os contentores metálicos ou a caixas móveis, nos termos já explicados anteriormente.

<sup>75</sup> Cfr. “Orientações...”, ponto 34.

estratégias de encerramento de mercado visando o seu concorrente Takargo no mercado do transporte ferroviário de contentores.

166. Esta estratégia poderia passar pela recusa de acesso ou deterioração dos termos de prestação dos serviços a esse operador alternativo à Medway e, dessa forma, diminuir as pressões concorrenciais nos fluxos com origem e/ou destino no TVT.
167. Ao nível do impacto sobre os custos, resultou das entrevistas aos *stakeholders* que, mais do que os custos de terminal, o relevante é a vertente operacional, na medida em que os serviços do TVT têm um impacto que se repercute na qualidade e na viabilidade dos serviços ao longo da cadeia de transporte.
168. Neste sentido, refere a Takargo que não é o preço de acesso ao TVT (i.e. custos com o terminal) que afetará a sua capacidade concorrencial mas sim “*os riscos de degradação estratégica da qualidade do serviço, pela MSC, a prestar no TVT à Takargo (...)*”.<sup>76</sup>
169. Assim, não pode a AdC excluir que os serviços prestados pelo TVT assumem, não só para os operadores logísticos, mas também para os operadores de transporte (nomeadamente, o operador de transporte ferroviário concorrente da Notificante, a Takargo), particular importância para os fluxos de mercadoria contentorizada (ou contentorizável)<sup>77</sup> com origem e/ou destino na região do Entroncamento.
170. Para tráfegos que resultem da recolha ou distribuição de carga em vários pontos do país para além da região do Entroncamento, o TVT tem uma localização geográfica privilegiada dada a sua centralidade geográfica e posicionamento face à rede ferroviária nacional (na confluência entre as linhas do Norte e da Beira Baixa).
171. A este propósito refere a Takargo que “*a opção pelo TVT justifica-se pela proximidade geográfica deste terminal às zonas de importação/exportação das cargas contentorizadas movimentadas, [Confidencial – estratégia empresarial]. Já para a operação internacional para Saragoça a importância do terminal não advém tanto da sua proximidade às origens e destinos da carga, uma vez que este comboio transporta cargas que são entregues por todo o País, mas sim por ser uma localização central em Portugal [Confidencial – estratégia empresarial].*”<sup>78</sup>
172. Assim, embora de acordo com os dados disponíveis, exista apenas um fluxo significativo que recorre ao TVT com base nestas características específicas<sup>79</sup>, não pode deixar de ser reconhecido o potencial desta infraestrutura para atrair outra tipologia de tráfegos e a importância que a mesma assumiria nesses tráfegos.
173. Deste modo, a AdC não pode deixar de concluir pela relevância efetiva do TVT enquanto *input* para a Takargo no mercado de transporte ferroviário; e, assim sendo, importa aferir em que medida esse operador teria a possibilidade de adotar estratégias efetivas e atempadas para contrariar a ação de potenciais estratégias de encerramento de mercado por parte da entidade verticalmente integrada.

---

<sup>76</sup> Cfr. Ata da reunião com a Takargo com a referência E-AdC/2019/4802.

<sup>77</sup> Uma vez que no próprio TVT é possível efetuar-se a consolidação/desconsolidação de cargas.

<sup>78</sup> Cfr. Ata da reunião com a Takargo com a referência E-AdC/2019/4802.

<sup>79</sup> Com base nas respostas a pedidos de elementos enviados à Medway e à Takargo, foi possível apurar que o único percurso com origem ou destino no TVT que tem as características *supra* referidas é o percurso operado pela Takargo [Confidencial – Segredo de negócio].

174. A Comissão Europeia, nas suas Orientações, identifica como possíveis estratégias a adotar pelos concorrentes “a possibilidade de alterar o processo de produção a fim de depender menos dos fatores de produção em causa (...)”.<sup>80</sup>
175. No caso concreto, e como se viu anteriormente, do ponto de vista da localização, não existe alternativa ao TVT (pelo menos para os tráfegos de carga angariada ou distribuída na região do Entroncamento)<sup>81</sup>.
176. Adicionalmente, o transporte rodoviário não é alternativa comparável, sendo que tal acarretaria um acréscimo de custos de diversa ordem.<sup>82</sup>
177. Conclui-se, assim, que o TVT constitui um fator relevante na produção do serviço final prestado pela Takargo.
178. Importa ainda recordar que, no mercado da exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento (mercado a montante), a entidade verticalmente integrada passará a deter 100% de quota de mercado.
179. Dado o exposto, a AdC considera que a entidade resultante da operação de concentração terá a capacidade para implementar estratégias de *input foreclosure*, podendo deteriorar os termos em que presta serviço ao seu concorrente no transporte ferroviário.
180. Determinada a capacidade, passemos agora à análise dos incentivos associados a uma eventual estratégia de *input foreclosure*.
181. De acordo com as Linhas de Orientação da CE, os incentivos para a entidade verticalmente integrada adotar estratégias de encerramento de mercado estão dependentes da rentabilidade dessas mesmas estratégias.
182. Na avaliação desses incentivos a AdC “(...) pode tomar em consideração diversos elementos como a estrutura de propriedade da entidade resultante da concentração, o tipo de estratégias adotadas no mercado no passado ou o conteúdo de documentos estratégicos internos da empresa, tais como os planos de atividade.”<sup>83</sup>
183. Como foi referido anteriormente, a entidade resultante da operação de concentração não tem a capacidade para, por via do aumento dos custos de terminal ao seu concorrente no transporte ferroviário (i.e. a Takargo), afetar significativamente a capacidade concorrencial deste, uma vez que “em termos de custos totais, o custo de terminal propriamente dito [é] [Confidencial – segredo de negócio].”<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. “Orientações...”, ponto 39.

<sup>81</sup> Resultou da investigação de mercado que o terminal da Bobadela não é uma alternativa ao TVT no que respeita ao transporte de mercadoria em contentores. Já no que concerne o terminal de Alfarelos, resultou que tanto para transporte de mercadoria em contentores como em caixas móveis, não constitui uma alternativa ao TVT.

<sup>82</sup> Cfr., por exemplo, ata da Takargo referente, especificamente, aos tráfegos entre Leixões e o TVT e Sines e o TVT: “(...) os serviços para Sines ou Leixões o meio alternativo [CONFIDENCIAL – Estratégia empresarial]”.

<sup>83</sup> Cfr. “Orientações...”, ponto 45.

<sup>84</sup> Cfr. Ata da reunião com a Takargo com a referência E-AdC/2019/4802.

184. Adicionalmente, refere a Takargo que “o mais habitual é o cliente assumir os custos do carregamento do comboio nos terminais (mesmo que, pontualmente, por conveniência, a faturação do terminal seja feita à Takargo) e, regra geral, a Takargo apenas assume o transporte ferroviário.”<sup>85</sup>
185. No que respeita ao possível incentivo de a entidade resultante da operação de concentração deteriorar os termos e a qualidade do serviço que prestará no TVT à Takargo (impondo-lhe custos operacionais acrescidos), com o objetivo de afetar a capacidade concorrencial desta última na prestação de serviços de transporte ferroviário, importa, num primeiro momento, aferir das pressões concorrenciais efetivas entre os dois operadores ferroviários.
186. Ou seja, quanto menor for concorrência entre os dois operadores ferroviários, que se verifica no cenário prévio à operação, menor tenderá a ser o incentivo à implementação de estratégias de encerramento do mercado.
187. Ora, da investigação de mercado, resulta que, considerando o transporte ferroviário de mercadorias contentorizadas em território nacional, a Medway terá uma quota de cerca de [80-90]%. No entanto, se considerarmos o transporte ferroviário “internacional”, isto é, o transporte que “cruza fronteiras”, a quota de mercado da Takargo será de cerca de [60-70]%.<sup>86</sup>
188. A este propósito a Takargo refere que “a internacionalização permite à Takargo oferecer um serviço diferenciado dos restantes operadores ferroviários e a distâncias onde este modo de transporte se torna mais competitivo”<sup>87</sup>.
189. De facto, analisando os percursos da Takargo com origem e/ou destino no TVT, verificamos que o principal percurso é entre este terminal e [Confidencial – Segredo de negócio], em território espanhol.
190. Do total de [Confidencial – Segredo de negócio] TEUs transportados pela Takargo no ano de 2018, cerca de [Confidencial – Segredo de negócio]% tem origem ou destino no TVT, dos quais cerca de cerca de [Confidencial – Segredo de negócio]% são feitos no percurso [Confidencial – Segredo de negócio].
191. Tal significa que, não levando em linha de conta este percurso, o total de TEUs transportados pela Takargo com origem e/ou destino no TVT representa cerca de [Confidencial – Segredo de negócio]% do total de TEUs que a Takargo transportou no ano de 2018.
192. Ora, importa aqui referir que, segundo a Takargo, para aquele serviço internacional que tem origem ou destino no TVT, [Confidencial – estratégia empresarial].<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> *Ibidem.*

<sup>87</sup> *Ibidem.*

<sup>88</sup> *Idem.*

193. Adicionalmente, e ainda segundo a Takargo, o terminal da Bobadela<sup>89</sup>, ainda que não seja uma alternativa para contentores, “(...) [Confidencial – estratégia empresarial]”<sup>90</sup>, precisamente a forma de acondicionamento utilizada naquele serviço internacional, que é totalmente terrestre.<sup>91</sup>
194. Da análise dos dados resulta que, excepcionando aquele fluxo específico, [70-80]% dos TEUs com origem no TVT e [70-80]% dos TEUs com destino ao TVT são transportados pela Medway, pelo que, antes da operação de concentração, a Medway é já o principal operador ferroviário em movimentação de carga no TVT na sua interligação com o sistema portuário.<sup>92</sup>
195. Importa referir que, atualmente, a Medway apenas recorre ao TVT nos seus serviços multicliente. Já a Takargo, como resulta das atas, apenas fornece serviços monocliente.<sup>93</sup> No cenário pós-concentração, o TVT lidará, também, com os serviços monocliente prestados pela Medway que atualmente recorrem ao terminal da MSC e que representam, tomando em consideração os dados relativos a 2018, mais de [Confidencial – segredo de negócio] TEUs anuais (face aos cerca de [Confidencial – segredo de negócio] TEUs transportados atualmente de e para o TVT no âmbito dos serviços multicliente).
196. Importa também acrescentar que, da investigação de mercado realizada pela AdC junto dos clientes, resultou existir contrapoder negocial da procura.
197. Nesse sentido, foi referido por alguns clientes que, aquando da decisão de escolha do operador ferroviário, fazem uma consulta aos dois operadores e tendem a contratar os dois.
198. Por exemplo, a Jomatir afirma que “*consulta sempre ambos os operadores do mercado e recorre aos dois para as suas necessidades*”.<sup>94</sup> No mesmo sentido, a Hapag-Lloyd refere que trabalha “*com vários fornecedores de rail*”<sup>95</sup> e que “*é muito importante ter mais do que uma opção*”<sup>96</sup>. Também a Garland afirma que “*é extremamente importante a existência de mais do que um operador [ferroviário] uma vez que permite maior*

---

<sup>89</sup> Este é um terminal que está localizado no mesmo corredor que o TVT e que, nessa medida, foi necessário aferir se constituía uma alternativa. Da investigação de mercado resultou que, no que diz respeito ao transporte de mercadoria em contentores, o terminal da Bobadela não é uma alternativa ao TVT.

<sup>90</sup> Cfr. Ata da reunião com a Takargo com a referência E-AdC/2019/4802.

<sup>91</sup> Note-se que este fluxo é um fluxo intermodal. Na realidade, o TVT é um ponto de consolidação de cargas [Confidencial – estratégia empresarial].

<sup>92</sup> Incluindo o percurso específico [Confidencial – estratégia empresarial], a Medway representa [40-50]% dos TEUs transportados por via ferroviária com origem no TVT e [50-60]% dos TEUs transportados por via ferroviária com destino ao TVT.

<sup>93</sup> De acordo com a resposta da Takargo ao pedido de elementos da AdC com a referência S-AdC/2019/5629 (9 de setembro), no ano de 2018, realizou comboios monocliente para a [Confidencial – Segredo de negócio].

<sup>94</sup> Cfr. Ata da conferência telefónica com a Jomatir (E-AdC/2019/4726).

<sup>95</sup> Resposta da Hapag-Lloyd a pedido de elementos da AdC. Ref.<sup>a</sup> E-AdC/2019/4829.

<sup>96</sup> *Idem*.

*flexibilidade e margem de manobra na negociação das condições da prestação do serviço*.<sup>97</sup>

199. A Maersk, um dos principais armadores a nível mundial, e concorrente direto da Notificante no transporte marítimo<sup>98</sup>, refere que contrata serviços aos dois operadores ferroviários, ainda que saliente que a Takargo geralmente não tem capacidade para dar resposta às suas necessidades.<sup>99</sup>
200. Por sua vez, também a Yilport, o principal operador portuário em território nacional (gere os portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal), contrata os serviços de transporte ferroviário a ambos os operadores.
201. Considerando, em particular, o poder negocial destes dois últimos clientes<sup>100</sup>, será razoável assumir que a concentração dos serviços de transporte ferroviário numa única oferta, isto é, na Medway, em resultado da presente operação de concentração, não será provável. De facto, se já num cenário pré-concentração, estes clientes adotam estratégias no sentido de garantir a diversificação da oferta, por maioria de razão, poder-se-á prever que o mesmo continue a acontecer após a operação de concentração.
202. Nestes termos, o contrapoder negocial da procura, em particular da Maersk<sup>101</sup> e da Yilport, contribuirá para contrabalançar eventuais efeitos negativos decorrentes de uma exploração plena da posição que a Medway goza no mercado.
203. Um outro aspeto relevante na aferição dos incentivos por parte da Notificante é a capacidade do TVT prestar os seus serviços.
204. De acordo com informação disponibilizada pela Notificante, o seu terminal em Riachos, tem uma capacidade de movimentação de carga contentorizada e depôt de 26.000 m<sup>2</sup>, contra 100.000 m<sup>2</sup> do TVT.
205. Em termos de percentagem de utilização, a Notificante refere que, nos últimos três anos, o seu terminal se encontra a operar a uma taxa entre os [80-90]%, ou seja, em *full-capacity*.<sup>102</sup> Já no que respeita ao TVT, a taxa de utilização tem vindo a variar, sendo atualmente de cerca de [40-50]%, valor máximo alcançado para o mesmo período.

---

<sup>97</sup> Resposta da Garland a pedido de elementos da AdC. Ref.ª E-AdC/2019/4762.

<sup>98</sup> Importando referir, a este propósito que a Maersk e a MSC são parceiros numa aliança — designada por “2M” — em que existe um acordo de partilha de capacidade. Por exemplo, a Maersk recorre a espaço disponível em navios MSC para transporte dos seus contentores de e para o porto de Sines (Terminal XXI).

<sup>99</sup> Cfr. Resposta da Maersk a pedido de elementos da AdC com a Ref. E-AdC/2019/4868.

<sup>100</sup> Em 2017, os portos de Lisboa, Leixões e Setúbal representaram cerca de 42% do total de carga contentorizada (medida em TEUs) movimentada no sistema portuário nacional. Fonte: *Estatística dos Transportes e Comunicações – 2017*. INE.

Disponível em:

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=320462993&PUBLICACOESTema=55488&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=320462993&PUBLICACOESTema=55488&PUBLICACOESmodo=2)

<sup>101</sup> De acordo com os dados fornecidos pela Notificante, a Maersk representa [30-40]% da carga movimentada no TVT.

<sup>102</sup> Já em 2019, a taxa de ocupação média do terminal MSC foi, entre Janeiro e Setembro, de [>100]%.

206. Na hipótese, aliás prevista no seu plano de atividade, de a Notificante transferir por completo as suas atividades de movimentação de carga contentorizada e depôt em Riachos para o TVT, tal significaria que a taxa de utilização deste último seria de [20-30]%.  
207. Contudo, esta conclusão apenas ocorreria num cenário em que a Notificante encerrasse, por completo, o acesso ao terminal TVT a terceiros.  
208. O cenário base do *business plan* subjacente à operação de concentração (documentação interna e oficial da Notificante)<sup>103</sup> assume que o TVT mantém a sua natureza multicliente.  
209. Para além disso, considerando a taxa atual de utilização de ambos os terminais (que, recorde-se, para o caso do TVT é de cerca de [40-50]%), a junção de toda a atividade de movimentação de cargas e depôt no TVT ainda assim resultaria numa capacidade excedentária de cerca de [20-30]%.  
210. De tudo o exposto, constata-se que eventuais incentivos por parte da entidade resultante da operação de concentração em adotar estratégias de encerramento do TVT, são contrabalançados por um conjunto de fatores, nomeadamente, reduzida proximidade concorrencial entre a Takargo e a Medway, contrapoder negocial da procura e existência de capacidade excedentária no TVT mesmo no cenário previsto de transferência integral da atividade do terminal da MSC em Riachos para o TVT.  
211. Por último, lembre-se que o atual enquadramento regulamentar<sup>104</sup> que norteia a gestão de terminais terrestres rodoferroviários onde se prestam serviços de movimentação de carga contentorizada prevê requisitos particularmente exigentes, em especial, no que concerne o assegurar de condições de acesso a determinadas infraestruturas e aos respetivos serviços.<sup>105</sup>  
212. De facto, conforme confirmado pela AMT<sup>106</sup>, quer o terminal da MSC em Riachos, quer o TVT, são qualificados como *instalações de serviço*. Nessa medida, as entidades que as gerem (a MSC – Terminal do Entroncamento, S.A. e a TVT – Terminal Multimodal do Vale do Tejo, S.A, respetivamente) encontram-se vinculadas a conceder acesso às respetivas instalações de serviço em condições equitativas, transparentes e não discriminatórias, às empresas ferroviárias que assim o solicitem.  
213. O cumprimento deste desígnio inicia-se, desde logo, pela obrigação em disponibilizar publicamente uma “*descrição da instalação de serviço*”, um documento que enuncia as informações necessárias para o acesso às instalações de serviço e aos serviços

---

<sup>103</sup> Cfr. Anexo 1 constante da resposta ao 2.º pedido de elementos da AdC (ref.ª E-AdC/2019/5188).

<sup>104</sup> Cfr. Secção 5.1.

<sup>105</sup> Cfr. Parecer da AMT páginas 41 e 42.

<sup>106</sup> Cfr. Resposta a pedido de elementos com a referência E-AdC/2019/4841 de 30 de julho, bem como múltiplas referências ao longo do parecer desta mesma entidade. Igualmente, refere ainda a AMT que “às instalações de serviço e às empresas operadoras de instalações de serviço MSC – Terminal do Entroncamento, S.A. e TVT – Terminal Multimodal do Vale do Tejo, S.A, não são aplicáveis as exclusões previstas no artigo, porquanto nem os terminais de mercadorias são infraestruturas ferroviárias na aceção do disposto no Anexo I do referido Decreto-Lei 217/2015, nem as referidas empresas são empresas ferroviárias de transporte de mercadorias”.

associados<sup>107</sup> ao transporte ferroviário. Neste sentido, as empresas ferroviárias que solicitem acesso a determinado terminal de mercadorias deverão poder ter acesso a toda a informação necessária a fim de formalizarem o seu pedido.

214. No seu parecer, a AMT salienta que, no caso específico da operação/gestão de terminais de mercadorias (*in casu*, terminais rodoferroviários), o regime estabelece uma restrição adicional.
215. Assim, “se o “operador de uma instalação de serviço” estiver sob o controlo direto ou indireto de uma entidade ou empresa que também [exerça] atividade e detenha uma posição dominante no mercado dos serviços de transporte ferroviário nacionais para os quais a instalação é utilizada, este deve estar organizado de forma a ser independente dessa entidade, no plano organizativo e decisório (ainda que a legislação não exija a criação de uma entidade jurídica autónoma), devendo, em qualquer caso, a empresa ferroviária e o operador da instalação de serviço, apresentar “contas separadas””.<sup>108</sup>
216. Ora, este será o presente caso, tendo em conta que uma entidade do Grupo MSC, que deterá a empresa que resultar da operação, já detém o operador de transporte ferroviário de mercadorias, Medway, “a qual apresenta nesse mercado uma “posição dominante”<sup>109</sup> (cit.).
217. No seu Parecer, a AMT assegura que as suas competências nesta matéria, incluindo poderes sancionatórios, se encontram devidamente definidos, o que lhe permite monitorizar adequadamente a evolução do mercado e, caso necessário, adotar medidas que promovam o acesso não discriminatório dos vários operadores ferroviários ao TVT.
218. Neste sentido, afirma a AMT que “estará atenta à atuação do “novo Operador”, utilizando todos os mecanismos legais (incluindo sancionatórios) se verificar que da sua prática resulta alguma estratégia de “fecho de mercado” ou de criação de barreiras não desejáveis ou admissíveis num contexto regulatório e concorrencial que respeite todos os operadores e stakeholders do Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes, num contexto de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável”.
219. Em face do exposto, a AdC concluiu ser pouco provável que da operação de concentração resultem entraves à concorrência efetiva, por via, designadamente, da implementação de estratégias de encerramento do mercado.

#### **5.4. Conclusão da avaliação jusconcorrencial**

220. A presente operação de concentração envolve um conjunto de mercados ao longo da cadeia de valor do transporte de mercadorias.
221. Em causa estão cadeias multimodais de transporte, com particular incidência na ligação entre o sistema portuário e as respetivas áreas de influência em território nacional.
222. O sistema como um todo é caracterizado pela presença de diversos operadores, com maior ou menor grau de integração vertical.

---

<sup>107</sup> Incluindo tarifação, taxas e descontos comerciais.

<sup>108</sup> Cfr. Parecer da AMT página 32 e 33.

<sup>109</sup> Idem.

223. A Adquirente pertence a um grupo económico que integra empresas presentes em praticamente todos os níveis da cadeia de valor, nomeadamente: (i) a prestação de serviços de transporte ferroviário de contentores, onde é o principal operador; (ii) serviços de integração e gestão das cadeias logísticas; (iii) gestão de terminais portuários e; (iv) gestão de terminais rodoferroviários, em concreto, um terminal na região de Entroncamento.
224. A Adquirida gere um terminal rodoferroviário na região do Entroncamento, prestando serviços de movimentação de mercadorias e de *depôt*, para além de organizar serviços de transporte para clientes.
225. Existe, portanto, sobreposição entre as Partes na atividade de exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento e na prestação de serviços de organização da cadeia logística (mercado do transporte multimodal porta-a-porta).
226. O terminal da MSC é integralmente utilizado para produção intra-grupo e, simultaneamente, opera no limite da sua capacidade de utilização, pelo que o mesmo não constitui uma efetiva pressão concorrencial sobre o terminal do TVT. Nessa medida, a AdC entende que as vendas ou produção interna do terminal da MSC não deverão ser incluídas na estrutura de oferta.
227. Nesse sentido, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso, expostas nos pontos 119 a 126, a operação de concentração consubstancia-se numa transferência de quota que não terá, por essa razão, qualquer impacto jusconcorrencial significativo de natureza horizontal neste mercado relevante.
228. Relativamente à prestação de serviços de transporte multimodal porta-a-porta, concluiu-se que: i) o TVT, enquanto operador, tem uma dimensão marginal; ii) que a MSC e o TVT não serão concorrentes próximos; iii) que após a operação de concentração continuam a existir inúmeras alternativas no mercado e; iv) o âmbito geográfico deste mercado é, provavelmente, supranacional.
229. A AdC considera, pelo exposto, que da operação de concentração não resultam efeitos horizontais suscetíveis de afetar negativamente a concorrência nestes mercados.
230. No que respeita aos efeitos verticais, a AdC concluiu que a aquisição do TVT não confere, à entidade verticalmente integrada, poder ou incentivos distintos daqueles que se verificam no cenário prévio à operação de concentração, para – face à sua forte posição no mercado do transporte ferroviário de contentores – diminuir as pressões concorrenciais nas atividades de organização logística, por via de estratégias de encerramento do mercado.
231. De facto, o reforço de [0-5]% na quota de mercado da MSC, ao nível da atividade de transporte multimodal porta-a-porta, que resulta da operação de concentração, não é suscetível de alterar, de forma significativa, as condições de mercado que caracterizam o cenário prévio à operação de concentração.
232. No que se refere ao mercado do transporte ferroviário de contentores, concluiu-se que o TVT constitui um fator relevante na produção do serviço final prestado pela Takargo.
233. Assim, considerando a relevância do fator e o facto de a entidade verticalmente integrada passar a deter 100% de quota no mercado da exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento, a AdC considera que a entidade resultante da operação de concentração terá a capacidade para implementar estratégias de *input foreclosure*, deteriorando os termos em que presta serviço ao seu concorrente no transporte ferroviário.

234. No entanto, constatou-se que eventuais incentivos por parte da entidade resultante da operação de concentração em adotar estratégias de encerramento do TVT, são contrabalançados por um conjunto de fatores, nomeadamente, reduzida proximidade concorrencial entre a Takargo e a Medway, contrapoder negocial da procura e existência de capacidade excedentária no TVT, mesmo no cenário previsto de transferência integral da atividade da MSC do seu terminal em Riachos para o TVT.
235. Acresce que o atual enquadramento regulamentar que norteia a gestão de terminais terrestres rodoferroviários onde se prestam serviços de movimentação de carga contentorizada prevê requisitos particularmente exigentes, em especial, no que concerne ao assegurar as condições de acesso a determinadas infraestruturas e aos respetivos serviços.
236. Face a todo o exposto, conclui-se que a operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência nos mercados relevantes identificados.

## 6. CLÁUSULAS RESTRITIVAS ACESSÓRIAS

237. Nos termos do n.º 5 do artigo 41.º da Lei da Concorrência, a decisão que autoriza uma operação de concentração abrange igualmente as restrições diretamente relacionadas com a realização da mesma e a ela necessárias. A(s) referida(s) cláusula(s) deve(m), assim, ser apreciada(s) nos termos daquele dispositivo normativo<sup>110</sup>.
238. O Contrato de Compra e Venda de Ações, celebrado entre a Notificante e a alienante Gesbalcony, SGPS, S.A. estabelece uma cláusula de não concorrência nos termos da qual esta última se encontra impedida, por um período de máximo de [<3] anos a contar da data de aquisição das ações representativas do capital social do TVT e nos Concelhos [Confidencial – Âmbito Geográfico], de exercer [Confidencial – Âmbito Material].<sup>111</sup>
239. Atendendo aos âmbitos temporais, geográficos e materiais das referidas cláusulas, a AdC aceita que as mesmas possam ser consideradas diretamente relacionadas com a realização da operação, necessárias e proporcionais ao objetivo de preservação do valor do negócio a transferir, limitando este seu entendimento, no entanto, às participações de controlo no caso da cláusula de não concorrência.

---

<sup>110</sup> E à luz da prática da AdC e da *Comunicação da Comissão sobre as restrições diretamente relacionadas e necessárias às operações de concentração* (2005/C 56/03), J.O. C 56/24, de 5.03.2005 (“Comunicação relativa a Restrições Acessórias”).

<sup>111</sup> Cláusula 16 do Contrato de Compra e Venda de Ações (Anexo 2.3.1 ao Formulário de Notificação) e Declaração MSC (E-AdC/2019/5187, de 12 de agosto).

## 7. PARECER DA ENTIDADE REGULADORA

240. Em 5 de setembro, veio a AMT apresentar o seu Parecer à AdC.<sup>112</sup>
241. Em síntese, a posição do regulador é de não oposição à operação em causa.
242. “Contudo, salienta a necessidade de acompanhar o desenvolvimento do mercado dos terminais rodoferroviários (que são “instalações de serviços”) e toda a dinâmica concorrencial envolvente - no contexto do transporte de mercadorias/logística - encontrando-se a AMT particularmente atenta a todas as matérias relacionadas com o acesso equitativo e não discriminatório a instalações de serviços e serviços nelas prestados, bem como à atuação de todos os operadores, tendo em conta o seu poder de mercado.”
243. De forma melhor desenvolvida no seu Parecer, a AMT considera que o seu contributo na apreciação da operação em causa “não pode deixar de ter em conta o contexto regulatório/operacional do(s) sub-setor(es) em causa e do seu específico posicionamento/evolução no “Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes”. Assim, assente numa abordagem de intermodalidade (que define como “combinação de diferentes modos de transporte, de forma coordenada, numa experiência de deslocação contínua de passageiros ou mercadorias”), a AMT considera o seguinte:
- (i) Os terminais de mercadorias (como é o caso do TVT) são, para os efeitos da legislação em vigor, instalações de serviço; e as entidades que gerem essas instalações – como as partes e a que resultar da presente operação – são “operadores de instalação de serviço”.<sup>113</sup>
  - (ii) A pressão concorrencial exerce-se num “*mercado integrado e intermodal*”, sendo um facto que os clientes finais que procuram os serviços dos “terminais de mercadorias” são, cada vez mais, clientes que procuram “soluções logísticas integradas na cadeia de valor”.
  - (iii) No caso em análise, a Operação coloca a entidade resultante como um operador do (i) Mercado do Transporte de Mercadorias e da Logística (numa lógica de intermodalidade), tendo especialmente em conta os subsectores (mercados de produto) do transporte porta-a-porta, exploração de terminais de mercadorias rodoferroviários e plataformas logísticas, movimentação de carga contentorizada e *depôt* (cuja dimensão geográfica será mais lata que a nacional, ainda que concedendo determinadas incidências “regionais”), (ii) e com presença nos “mercados relacionados” do transporte ferroviário de mercadorias e da manutenção/reparação de material circulante.
  - (iv) Considerando que a Notificante faz parte de um grupo internacional, verticalmente integrado (Grupo MSC) e que este Grupo “detém” o principal operador ferroviário de mercadorias em Portugal (Medway), a integração do “novo operador” (TVT) neste não pode ser equiparada a um cenário de integração do mesmo TVT num outro operador “verticalmente integrados” (como Grupo ETE ou Grupo Yldirim).

---

<sup>112</sup> E-AdC/2019/5568.

<sup>113</sup> Para uma descrição mais detalhada do enquadramento legal e regulatório subjacente às “instalações de serviço”, *cf.* Secção 5.1 *supra*. Extensível, também às oficinas de manutenção de material ferroviário.

- (v) “[N]ão pode deixar de observar que o contexto regulatório é muito exigente no que respeita à matéria de acesso (em condições equitativas e não discriminatórias) a instalações de serviço e serviços nelas prestados (sendo os terminais de mercadorias e as instalações de manutenção de material circulante consideradas como instalações de serviço e a entidade resultante da Operação, uma entidade gestora de uma instalação de serviço).”

244. Assim:

- (i) Considerando que a Medway (Grupo da MSC) detém posição dominante no mercado dos serviços do transporte ferroviário de mercadorias, torna-se necessário garantir que a entidade operadora da instalação de serviço afeta à gestão do TVT venha a dispor de total e completa independência, nos planos organizativo, decisório e contabilístico, face àquela. Por outras palavras, haverá que ser assegurada uma completa autonomia entre a empresa ferroviária Medway e a entidade que gere o TVT.
- (ii) “No que concerne à alegada “ausência de efeitos horizontais” resultantes da Operação, há que ter em conta que o “novo Terminal”, gerido pela entidade/empresa que resultar da operação serve outros clientes e outras empresas de transporte ferroviário de mercadorias, pelo que há que assegurar - para além das questões de acesso a instalações de serviço/serviços e tarifação de forma equitativa e não discriminatória - que o Terminal TVT possa manter as suas características de “terminal multicliente”.

Este ponto reveste especial importância se se atender a que, “do ponto de vista das “possíveis alternativas”, poderão existir (do ponto de vista da apreciação dos concorrentes, clientes desse Terminal) fortes “barreiras à entrada”, sobretudo tendo em conta (i) questões relativas com a limitação de espaço/capacidade (realidade a ter em conta, sobretudo considerando que parte do espaço vai ser realocado para o mercado da manutenção/reparação); (ii) o facto de outros terminais (e.g. Bobadela) não serem os mais adequados ao tráfego de contentores: e ainda (iii) questões relacionadas com a localização estratégica do Terminal TVT que, para além de ser servido pela Linha do Norte, é também servido pelas Linhas do Leste e da Beira Baixa, o que o torna um “nó logístico” com inegável importância estratégica na ligação a Espanha.”

245. No que diz respeito às suas competências (incluindo poderes sancionatórios) entende a AMT que estão bem delimitadas. Assim, nos termos do já citado artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, a AMT tem competência para (i) aceitar as reclamações dos requerentes de acesso em matéria de tarifação/acesso; (ii) verificar oficiosamente se os requerentes são tratados de forma discriminatória/injusta ou de outro modo lesados; (iii) consultar periodicamente os representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários (de mercadorias e passageiros), a fim de ter em conta a sua opinião sobre o mercado; (iv) adotar medidas que promovam a aplicação do princípio da não discriminação entre candidatos, bem como o respeito pelo princípio da concorrência não falseada nos mercados.
246. Mais refere que sendo um facto que, do ponto de vista da *compliance* formal com os normativos europeus e nacionais referenciados, a Notificante parece cumprir os parâmetros (separação de entidades, separação de contas), haverá que referir que, atento o “poder de mercado” crescente do Grupo onde se insere o novo Operador (mercado do transporte de mercadorias/logística, incluindo o transporte porta-a-porta, numa perspetiva intermodal), é necessário assegurar que o acesso e condições de

acesso às instalações e aos serviços nelas prestados (incluindo tarifação, taxas, descontos comerciais) são adequadamente publicitados, de forma transparente, não sendo possível a esse novo Operador praticar quaisquer “estratégias de exclusão” do(s) mercado(s) de outros operadores concorrentes, no todo ou em parte da cadeia de valor dos serviços em causa (mercados relevantes e mercados relacionados).

247. Nesse sentido, considerando o acima exposto sobre acesso a instalações de serviço/serviços (quer terminais de mercadorias, quer instalações de manutenção), a AMT afirma que estará atenta à atuação do “novo operador”, não deixando de observar o mercado, recolher as posições dos *stakeholders*, regular as questões de acesso e tarifação, aplicando, se necessário, todas as medidas legais e regulamentares (incluindo sancionatórias) que possam resultar de qualquer comportamento conducente a um “encerramento do mercado”, exclusão e/ou discriminação de outros operadores ou de criação de barreiras não desejáveis ou admissíveis num contexto regulatório e concorrencial que respeite todos os operadores e *stakeholders* do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, num contexto de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável.
248. Para além das considerações apresentadas ao longo Parecer, a AMT abordou também o impacto da operação nas dimensões dos Utilizadores (outras empresas do transporte ferroviário de mercadorias), Clientes (clientes finais que pretendem transportar carga - *máxime* carga contentorizada - numa lógica intermodal, integrada na cadeia de valor), Investidores e Contribuintes.
249. Relativamente aos primeiros (Utilizadores e Clientes), a AMT reitera as suas competências legais e estatutárias de vigilância face a quaisquer comportamentos dos Operadores que possam configurar estratégias de exclusão/ fecho dos mercados (acesso, alternativas, preços/condições comerciais, acesso a informação de negócio), com as inerentes consequências (negativas) para a vigência de uma concorrência não falseada no(s) mercado(s), não deixando de aplicar as medidas legais e regulamentares adequadas. Relativamente aos “Investidores”, a AMT faz notar que a operação – enquanto investimento estratégico do Grupo MSC – vem reforçar a posição deste no mercado relevante e relacionados. Finalmente, a AMT considera que a ausência de financiamento público sobre uma atividade desenvolvida num quadro de livre acesso e exercício não resulta em qualquer impacto para o contribuinte.

## **8. AUDIÊNCIA PRÉVIA**

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

## **9. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO**

251. Face ao exposto, o Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, delibera adotar uma decisão de não oposição à 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 nos mercados relevantes identificados.

Lisboa, 17 de setembro de 2019

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

**X**

---

Margarida Matos Rosa  
Presidente

**X**

---

Maria João Melícias  
Vogal

**X**

---

Miguel Moura e Silva  
Vogal

## Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA .....	2
2.	AS PARTES.....	2
2.1.	Empresa Adquirente .....	2
2.2.	Empresa Adquirida .....	3
3.	NATUREZA DA OPERAÇÃO.....	3
4.	MERCADOS RELEVANTES.....	4
4.1.	Mercados do produto relevantes.....	4
4.1.1.	Exploração de terminais rodoferroviários.....	5
4.1.2.	Prestação de serviços de transporte multimodal porta-a-porta .....	6
4.1.3.	Transporte ferroviário de contentores .....	7
4.2.	Mercados Geográficos relevantes .....	10
4.2.1.	Exploração de terminais rodoferroviários.....	10
4.2.2.	Transporte multimodal porta-a-porta.....	10
4.2.3.	Transporte ferroviário de contentores .....	10
4.3.	Conclusão quanto aos mercados relevantes .....	11
5.	AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL .....	11
5.1.	Enquadramento regulamentar .....	11
5.2.	Caracterização estrutural dos mercados relevantes .....	15
5.2.1.	Mercado da exploração de terminais rodoferroviários na região do Entroncamento 15	
5.2.2.	Mercado do transporte multimodal porta-a-porta em Portugal .....	17
5.2.3.	Mercado nacional do transporte ferroviário de contentores.....	18
5.3.	Efeitos da operação na concorrência.....	19
5.3.1.	Efeitos horizontais .....	19
5.3.2.	Efeitos não-horizontais .....	23
5.3.2.1.	O mercado do transporte multimodal porta-a-porta e o mercado do transporte ferroviário de contentores .....	24
5.3.2.2.	O mercado da exploração de terminais rodoferroviários e o mercado do transporte ferroviário de contentores .....	26
5.4.	Conclusão da avaliação jusconcorrencial .....	33
6.	CLÁUSULAS RESTRITIVAS ACESSÓRIAS.....	35
7.	PARECER DA ENTIDADE REGULADORA .....	36
8.	AUDIÊNCIA PRÉVIA .....	38
9.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO .....	39

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 – Volume de negócios da Notificante, para os anos de 2016-18 .....	3
Tabela 2 – Volume de negócios do TVT, para os anos de 2016-18 .....	3
Tabela 3 – Posição relativa das partes na movimentação de carga e <i>depôt</i> .....	17
Tabela 4 – Quotas de mercado das partes e dos 5 principais concorrentes no mercado do transporte intermodal porta-a-porta em Portugal entre 2016 e 2018 .....	17
Tabela 5 – Quotas no mercado do transporte ferroviário de contentores em Portugal entre 2016 e 2018 .....	19

### **Índice de Figuras**

Figura 1 – Exemplo de integração do serviço ferroviário por parte de um operador de terminal portuário .....	9
Figura 2 – Localização dos terminais Rodoferroviários da MSC e do TVT na Rede Ferroviária Nacional .....	16
Figura 3 – Taxa de utilização do Terminal da MSC Entroncamento, no ano de 2019 .....	21