



**Ccent. 5/2021**  
**Minho Bus\*Autoviação do Minho / Comunidade Intermunicipal do Cávado**  
**(Lote 1)**

**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]

10/05/2021

**DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO  
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**

**Processo Ccent. 5/2021 – Minho Bus\*Auto Viação do Minho / Comunidade  
Intermunicipal do Cávado (Lote 1)**

**1. OPERAÇÃO NOTIFICADA**

1. Em 25 de janeiro de 2021, com produção de efeitos em 8 de fevereiro de 2021, 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 adjudicação, ao agrupamento de empresas composto pela Minho Bus – Transportes do Minho, Sociedade Unipessoal, Lda. (“Minho Bus”) e pela Auto Viação do Minho, Lda. (“AVM”), da concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros regular na Região da Comunidade Intermunicipal do Cávado, Lote 1, correspondente à rede “Oeste” (“Concessão CIM do Cávado, rede Oeste”).
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 o n.º 2 do mesmo artigo, e está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia por preencher, pelo menos, a condição enunciada na alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.
3. As atividades das partes envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
  - **Minho Bus:** integra o Grupo Transdev, que se encontra ativo, em Portugal, entre outros, no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros e de carga.  
  
Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a Minho Bus realizou, em 2018, cerca de €[>100] milhões em Portugal.
  - **AVM:** desenvolve a sua atividade, em Portugal, no âmbito do transporte rodoviário pesado de passageiros e mercadorias. O sr. Valdemar Cunha é titular de participações representativas de 50% do capital social da AVM, detendo igualmente um conjunto de participações correspondentes ao Grupo AVIC, que se encontra ativo, em Portugal, fundamentalmente no setor do transporte público pesado de passageiros e, de forma residual, na atividade de agência de viagens e de animação turística, na compra, venda e arrendamento de imóveis, urbanizações e construção de casas para revenda e na restauração.  
  
Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, o Grupo AVIC, incluindo a AVM, realizou, em 2019, cerca de €[<100] milhões em Portugal.
  - **Concessão CIM do Cávado, rede Oeste:** universalidade de direitos e obrigações sobre um conjunto de ativos afetos à exploração da concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros regular na Região da Comunidade Intermunicipal do Cávado, rede Oeste, em particular a Rede Regional, Intermunicipal e Municipal de Esposende, a Rede Regional e Intermunicipal de Barcelos e a Rede Regional entre Braga e a Comunidade Intermunicipal do Ave (com partilha de linhas com a Comunidade Intermunicipal do Ave).

Os ativos objeto da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, terão permitido uma receita de €[<5] milhões em Portugal<sup>1</sup>.

## **2. NATUREZA DA OPERAÇÃO**

### **2.1. Posição das Notificantes**

4. Tal como acima se refere, 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 o n.º 2 do mesmo artigo, posto que se trata — na sequência e para os efeitos da adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste — da constituição de uma empresa comum de pleno exercício, tal como se desenvolve de seguida.
5. Em todo o caso, no entendimento das Notificantes, as concessões ao abrigo da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”) — como é o caso da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste —, devem ser qualificadas como “concessões de primeira geração”, porque, designadamente, é substituída a exploração até agora desenvolvida ao abrigo das Autorizações Provisórias emitidas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes e porque a rede de linhas (ou de carreiras) objeto dos contratos de concessão sofreu alterações geográficas significativas.
6. Mais referem as Notificantes que a rede de transportes públicos objeto da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, é delimitada com base numa área geográfica, linhas e fixação de horários novas e que o próprio Caderno de Encargos do concurso público em causa refere que se trata de um “contrato de 1.ª geração”.
7. Entendem as Notificantes que a adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, será, para efeitos da Lei da Concorrência, equivalente a um crescimento orgânico e não a uma aquisição de ativos configurando uma operação de concentração.
8. Sem prejuízo do acima exposto, as Notificantes notificam a adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, por mera cautela de patrocínio.

### **2.2. Posição da AdC**

#### **2.2.1. Constituição de uma empresa comum de pleno exercício**

9. Nos termos do n.º 2 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, a criação de uma empresa comum constitui uma concentração de empresas, na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do mesmo diploma, desde que a empresa comum desempenhe de forma duradoura as funções de uma entidade económica autónoma (caráter de pleno exercício).

---

<sup>1</sup> Cf. Anexo 1 — Fundamentação para a contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na região da CIM do Cávado — ao Programa do Concurso Público para a contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região da CIM do Cávado, de fevereiro de 2020, ponto 7.2. O volume de negócios esperado pelas Notificantes para a empresa comum adjudicatária da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, é de cerca de [<5] milhões.

10. Para efeitos de aferir se uma empresa comum adjudicatária de contratos de serviço público de transporte de passageiros tem, ou não, carácter de pleno exercício — ou seja, para aferir se a mesma irá desempenhar toda as funções habitualmente desenvolvidas pelas empresas presentes nesse mercado, dispondo de gestão própria e tendo acesso a todos os recursos necessários para exercer as suas atividades de forma duradoura — interessa, em primeiro lugar, caracterizar o contrato de concessão em causa, tal como se desenvolve de seguida

#### **2.2.1.1. Caracterização da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste**

11. A adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, surge na sequência da entrada em vigor do RJSPTP, o qual estabelece a obrigatoriedade do lançamento de procedimentos concursais para a atribuição de contratos de serviço público no setor em causa.
12. Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de:
  - i) Contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros; ou
  - ii) Contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros.
13. Quanto a (i), nos termos do n.º 2 do artigo 20.º do RJSPTP, considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros<sup>2</sup>.
14. Quanto a (ii), nos termos do n.º 3 do artigo 20.º do RJSPTP, considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma.
15. Por conseguinte, no contrato de concessão, o operador age em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, em função das tarifas cobradas aos passageiros (receita de bilhética); o operador adjudicatário assume o risco resultante das possíveis oscilações da procura (risco comercial).
16. No contrato de prestação de serviço público, o operador presta apenas um serviço à entidade adjudicante, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma, não assumindo, diretamente, qualquer risco comercial.

---

<sup>2</sup> A receita tarifária será, em todo o caso, uma fonte relevante de receita do operador de transporte, tal como acontece no caso em apreço (cf. Fundamentação para a contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na região da CIM do Cávado — ao Programa do Concurso Público para a Contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região da CIM do Cávado, p. 14).

17. A esta luz, a empresa comum adjudicatária de um contrato de concessão poderá ser qualificada como empresa comum com carácter de pleno exercício, ou seja, como operação de concentração.<sup>3</sup>
18. Tal como se desenvolverá de seguida, a adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, ao agrupamento de empresas denominado Empresa de Transportes CIM do Cávado Lda., corresponde a uma operação de concentração sob a forma de constituição de uma empresa comum com carácter de pleno exercício.
19. Com efeito, a Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, corresponde a um verdadeiro contrato de concessão.
20. A atuação do operador de transporte em nome próprio e sob a sua responsabilidade típica do contrato de concessão tem expressão, primordialmente, na transferência do risco comercial para o concessionário.<sup>4</sup>
21. A atuação do operador de transporte em nome próprio e sob a sua responsabilidade típica do contrato de concessão manifesta-se ainda na margem de atuação concedida à concessionária na gestão dos ativos objeto da concessão, nomeadamente no que respeita aos parâmetros essenciais do serviço a prestar.
22. E ainda na atribuição à concessionária do direito de desenvolver, por sua conta e risco, atividades complementares ou acessórias à atividade objeto da concessão, utilizando para o efeito os bens que integram a concessão.
23. Passamos, de seguida, a analisar estes pontos tendo em conta os documentos do procedimento, em particular o Caderno de Encargos do concurso público para a concessão do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário lançado pela CIM do Cávado (“CE”) e o Anexo 1 — Fundamentação para a contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na região da CIM do Cávado — ao Programa do Concurso Público para a Contratação do serviço de transporte rodoviário de passageiros na Região da CIM do Cávado, de fevereiro de 2020 (“Anexo 1 ao Programa do Concurso”).

#### **2.2.1.2. Criação da Transportes CIM do Cávado**

24. As Notificantes assinaram, [Confidencial – informação interna].
25. Nos termos [Confidencial – informação interna].
26. A sociedade Empresa de Transportes CIM do Cávado Lda. (“empresa comum”), à qual foi adjudicada a Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, tem por objeto social, precisamente, a exploração da concessão de serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário da Comunidade Intermunicipal do Cávado, assim como a realização das seguintes atividades complementares: serviço público de transporte de passageiros; serviço de transporte escolar através de circuitos especiais; serviço de transporte comercial de passageiros; serviço de transporte de passageiros

---

<sup>3</sup> Na Decisão no caso M.7512 – Ardian/Abertis/Tunels, de 04.05.2015 (§ 8), a Comissão Europeia, ao analisar se uma empresa comum tinha presença (autónoma) no mercado, relevou o facto de as receitas da empresa comum resultarem diretamente das tarifas cobradas aos utentes ao longo do ano, não de uma remuneração paga pela adjudicante como contrapartida da prestação do serviço (assunção do risco comercial pela concessionária).

<sup>4</sup> Cf., por exemplo, decisão no caso M.7512 – Ardian/Abertis/Tunels, de 04.05.2015 (§ 8).

expresso; e atividades publicitárias, mediante a afixação de anúncios/publicidade na traseira exterior, laterais e no interior do material circulante e noutros bens afetos à concessão.

27. Nos termos dos Estatutos da Empresa de Transportes CIM do Cávado, a gerência desta empresa é plural, tendo as duas sócias — as Notificantes, ou seja, a Minho Bus e a AVM — o direito de nomear, cada uma, dois membros da gerência, vinculando-se a sociedade em todos os seus atos pela assinatura dos seus quatro gerentes. Nos termos da notificação apresentada, as decisões serão tomadas por unanimidade dos quatro gerentes. Tendo em conta o acima exposto, sobre a Empresa de Transportes CIM do Cávado Lda. haverá um controlo conjunto das Notificantes<sup>5</sup>.

#### **Recursos afetos à Transportes CIM do Cávado**

28. Nos termos da Clausula 7.<sup>a</sup>, n.º 3, do CE, a concessionária goza do direito de explorar o serviço de transporte objeto da concessão (as linhas constantes do Anexo I ao CE) em regime de exclusivo.
29. Nos termos da Cláusula 8.<sup>a</sup>, n.ºs 1 e 2, do CE, a concessão integra os bens móveis e imóveis afetos à concessão e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente, independentemente da titularidade do respetivo direito de propriedade<sup>6</sup>.
30. Nos termos da Cláusula 9.<sup>a</sup> do CE, o objeto da concessão abrange a utilização, não exclusiva, dos terminais e interfaces rodoviários constantes do Anexo II ao CE, bem como dos abrigos e postaletes nos locais de paragem obrigatória da rede.
31. Referem as Notificantes — empresas-mãe que operam no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros — que, para a empresa comum, [Confidencial – Informação interna das empresas].

#### **Transferência de risco para a Transportes CIM do Cávado**

32. Nos termos da Cláusula 36.<sup>a</sup>, n.º 3, do CE, as receitas resultantes da aplicação do regime tarifário são repartidas entre a concessionária do lote 1 e o operador responsável pela exploração do serviço incluído no lote não concessionado às Notificantes (lote 2).
33. Nos termos da Cláusula 51.<sup>a</sup>, n.º 1, do CE, a concessionária assume, expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade por todos os riscos inerentes à concessão, incluindo, nomeadamente, os riscos relativos à procura<sup>7</sup>.
34. Tal como consta do Anexo 1 ao Programa do Concurso: *“Em resultado da ponderação realizada em função dos serviços de transporte e níveis de serviço exigidos ao concessionário, das demais obrigações contratuais impostas, das regras tarifárias previstas e ao preço máximo de compensações a pagar, o operador deve assumir,*

---

<sup>5</sup> Não obstante o capital social da Transportes CIM do Cávado estar repartido da seguinte forma: 73% para a Minho Bus e 27% para a AVM.

<sup>6</sup> Com a extinção da concessão, independentemente da causa, revertem para os municípios, livres de ónus ou encargos, os bens e os respetivos direitos de utilização que sejam sua propriedade (Cláusula 73.<sup>a</sup>, n.º 1, do CE).

<sup>7</sup> Entende-se por risco de procura o risco da variação do número de clientes (Cláusula 51.<sup>a</sup>, n.º 2, do CE).

*expressa, integral e exclusivamente, a responsabilidade pelos riscos relativos à oferta (o risco da variação de todos os custos necessários à execução das atividades concedidas, designadamente dos preços de combustíveis e dos custos associados à obtenção, à manutenção e à atualização de todas as licenças, títulos ou outros direitos necessários para o exercício das atividades da concessão nos termos definidos no Caderno de Encargos), ao investimento (designadamente o risco das depreciações ou amortizações dos bens ou direitos da titularidade do operador afetos à concessão nos termos previstos no Caderno de Encargos) e à procura (o risco da variação do número de clientes) (...)*<sup>8</sup>.

**Margem de atuação da Transportes CIM do Cávado**

35. Quanto ao Plano de Operação, que determina, nomeadamente, horários e percursos, nos termos da Cláusula 24.<sup>a</sup>, n.ºs 1 e 4, do CE, a concessionária elabora anualmente o mesmo, que é aprovado pela concedente, podendo esta emitir instruções vinculativas que determinam a sua reformulação ou correção.
36. Relativamente ao preço do serviço de transporte em causa, não obstante caber à entidade pública a determinação do tarifário<sup>9</sup>, nos termos do Anexo V, Parte III – Tarifário, ao CE, a concessionária pode praticar descontos comerciais<sup>10</sup>.
37. Relativamente aos outros parâmetros essenciais do serviço a prestar, a concessionária tem, no âmbito do direito de uso ou fruição que lhe é reconhecido (o direito de exploração económica), a possibilidade de exercer uma influência determinante sobre a atividade a desenvolver, tal como se ilustra de seguida.
38. Nos termos das Cláusulas 7.<sup>a</sup>, n.º 2, e 21.<sup>a</sup>, n.º 2, alínea a), do CE, por exemplo, a concessionária tem a seu cargo a densificação de conceitos indeterminados, tais como “os melhores padrões de qualidade, as melhores práticas e técnicas disponíveis em cada momento”.
39. Quanto ao material circulante, um aspeto determinante da qualidade do serviço a prestar, nos termos da Cláusula 11.<sup>a</sup>, n.º 2, do CE, o referido material deve cumprir, nomeadamente, as seguintes exigências:
  - Ser composto por veículos que, individualmente, não tenham uma idade superior a 216 meses; e
  - Ter uma idade média (ponderada pelo número de quilómetros realizados por cada veículo que integra o âmbito da concessão) não superior à indicada nas propostas, a qual não pode ser superior a 180 meses.

---

<sup>8</sup> P. 26.

<sup>9</sup> Sem prejuízo da competência legal de outras autoridades, sobretudo da AMT, em matéria tarifária, a definição do regime tarifário incumbe exclusivamente à concedente; a concessionária deve aplicar as tarifas estabelecidas no Anexo V ao Caderno de Encargos, sem prejuízo do disposto na legislação e regulamentação aplicáveis a cada momento (Cláusula 36.<sup>a</sup>, n.ºs 1 e 2, do CE).

<sup>10</sup> Descontos comerciais nos termos da lei, da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (Anexo V, Parte III – Tarifário, ao CE). Na Decisão no caso M.7512 – Ardian/Abertis/Tunels, de 04.05.2015 (§ 8), a Comissão Europeia, ao analisar se uma empresa comum tinha presença (autónoma) no mercado, relevou o facto de as receitas da empresa comum resultarem diretamente das tarifas cobradas, não obstante as mesmas serem definidas pelo concedente, não pela própria concessionária.

40. Trata-se, em todo o caso, de requisitos mínimos, podendo a concessionária utilizar material circulante de menor idade, com maior qualidade, se tiver incentivo para expandir a procura dos serviços em causa.
41. Nos termos da Cláusula 25.<sup>a</sup> do CE, a concessionária deve proceder, por iniciativa própria, ao reforço da oferta de serviço público de transporte para satisfazer o aumento ocasional da procura que previsivelmente se verificará em determinado horário da rede.
42. Ainda nos termos daquele dispositivo, o reforço da oferta do serviço público de transporte concretiza-se na adoção das medidas mais adequadas às circunstâncias concretas, através da disponibilização de material circulante com maior capacidade de passageiros e/ou de maior número de veículos em determinado(s) horário(s); e o cumprimento do dever de reforço não confere à concessionária o direito a qualquer acréscimo de remuneração nem à reposição de equilíbrio económico-financeiro do contrato.
43. Nos termos da Cláusula 26.<sup>a</sup>, n.º 1, do CE, a concessionária é responsável pela gestão da operação de modo a adequá-la imediatamente e por sua iniciativa, a eventos pontuais imprevisíveis no Plano de Operação em vigor, de modo a salvaguardar o interesse público da concessão, com o menor transtorno possível para os clientes e minimização de desvios aos percursos e horários definidos no Plano de Operação em vigor<sup>11</sup>.

**Exercício de atividades acessórias pela Empresa de Transportes CIM do Cávado**

44. A margem de atuação da concessionária no plano comercial tem ainda expressão na autorização para o exercício de atividades complementares ou acessórias das que constituem o objeto principal da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, utilizando os recursos humanos e o material circulante afetos à concessão (Cláusulas 12.<sup>a</sup>, n.º 3 e 4, e 13.<sup>a</sup>, do CE).
45. Nos termos da Cláusula 13.<sup>a</sup>, n.º 1, alíneas a) a e), do CE, as atividades acessórias desde logo autorizadas são:
  - O serviço público de transporte de passageiros, nos termos da alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP;
  - O serviço de transporte escolar através de circuitos especiais, nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro;
  - O serviço de transporte comercial de passageiros, considerado como tal qualquer serviço de transporte que não é qualificável como “serviço público de transporte de passageiros”, nos termos da alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP;
  - O serviço público de transporte de passageiros expresso no sentido definido na alínea q) do artigo 3.º do RJSPTP; e
  - Atividades publicitárias, mediante a afixação de anúncios/publicidade na traseira exterior, laterais e no interior do Material Circulante e outros bens afetos à Concessão.

---

<sup>11</sup> Nos termos da Cláusula 26.<sup>a</sup>, n.º 3 do CE, a gestão dos eventos imprevisíveis pode implicar desvios ao Plano de Operação em vigor.

46. Nos termos da Cláusula 13.<sup>a</sup>, n.º 5, do CE, a concessionária assume a totalidade do risco inerente ao exercício das atividades complementares ou acessórias, cabendo-lhe totalmente a responsabilidade pelo investimento nessas atividades<sup>12</sup>.

### **2.2.2. Caráter duradouro da empresa comum**

47. Nos termos da Cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 2, do CE, a duração da concessão é de cinco anos, o que corresponde à criação de uma empresa comum que desempenhará as suas funções de forma duradoura.

### **2.2.3. Conclusão quanto à natureza da operação por via da constituição de empresa comum**

48. Em razão do acima exposto, conclui-se que a constituição da Empresa de Transportes CIM do Cávado Lda., na sequência da adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, corresponde, *per se*, a uma operação de concentração, já que a empresa comum em causa tem caráter de pleno exercício e desempenhará as suas funções de forma duradoura, nos termos do n.º 2 do artigo 36.º da Lei da Concorrência.

### **2.2.4. Aquisição de controlo sobre ativos geradores de volume de negócios**

49. Em reforço do acima exposto, quanto ao argumento das Notificantes, desenvolvido em § 5 e ss, de que a Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, corresponde a crescimento orgânico, importa referir o seguinte:
50. Em primeiro lugar, o facto de o direito de exploração inerente à Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, substituir as autorizações antes emitidas pelo IMT não é relevante para efeito de controlo das operações de concentração.
51. O que releva é a aquisição de controlo sobre os ativos em causa, independentemente do ato que permite a assunção de controlo<sup>13</sup>.
52. Em segundo lugar, importa referir que a qualificação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, como “contrato de 1.<sup>a</sup> geração” tem, nos documentos do procedimento relativo à adjudicação da referida concessão, um significado bem preciso, que não é aquele que lhe atribuem as Notificantes.
53. Com efeito, o Anexo 1 ao Programa do Concurso refere: “[m]ais se estabelece que os bens e direitos afetos pela concessionária à concessão não se encontram abrangidos por cláusula de transferência para o concedente. A motivação subjacente a esta opção é deixar a concedente livre para qualquer opção que venha a ser tomada para a

---

<sup>12</sup> O exercício de atividades complementares ou acessórias contribui, de forma decisiva, para o equilíbrio económico-financeiro da concessão, já que aumenta as receitas da concessionária, tornando possível o retorno do capital investido (Anexo 1 ao Programa do Concurso, p. 22).

<sup>13</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, o controlo decorre de qualquer ato, independentemente da forma que este assuma, que implique a possibilidade de exercer, com caráter duradouro, isoladamente ou em conjunto, uma influência determinante sobre a atividade de uma empresa.

*exploração do serviço público após a execução deste primeiro contrato (contrato de 1.ª geração), deixando total liberdade à CIM Cávado para analisar e refletir, sem quaisquer condicionamentos impostos pelo contrato, sobre a informação acerca da operação do serviço público a que teve acesso durante a execução deste contrato e sobre a experiência, entretanto adquirida, na gestão e fiscalização do contrato e decidir em conformidade sobre o modelo a adotar no futuro. É, deste modo, que a CIM Cávado interpreta o alcance da natureza de ‘contrato de 1.ª geração’”<sup>14</sup>.*

54. Ou seja, a qualificação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, como contrato de 1.ª geração não significa a inexistência de aquisição de controlo sobre ativos geradores de volume de negócios.
55. Acontece que a Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, tem por objeto uma universalidade de ativos geradores de volume de negócios.
56. Se não, vejamos:
57. O valor económico da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, resulta, essencialmente, da atribuição do direito exclusivo de exploração de um conjunto de linhas ou carreiras.
58. Cada uma das linhas ou carreiras presentemente exploradas pelos operadores incumbentes no território da CIM do Cávado — que serão substituídos pela adjudicatária da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste — configura um ativo gerador de volume de negócios, no sentido em que a autorização concedida para a exploração da referida linha pela entidade pública competente é condição *sine qua non* do exercício da atividade económica em causa, inequivocamente geradora de volume de negócios.
59. Ora, o direito exclusivo de exploração inerente à Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, incide sobre um conjunto de linhas, carreiras ou percursos — os quais constituem uma universalidade, visto que foram aglutinados num todo unitário pela Autoridade de Transportes competente —, com óbvia relação de continuidade com as linhas, carreiras ou percursos atualmente explorados pelos operadores incumbentes.
60. A este respeito, a Autoridade solicitou à CIM do Cávado informação sobre as linhas preexistentes e as linhas novas que integram a universalidade da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste.
61. Nos termos da informação prestada pela CIM do Cávado<sup>15</sup>, as linhas que integram a Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, correspondem às linhas exploradas pelos operadores incumbentes no território da CIM em causa, prevendo-se, apenas, 4 (quatro) novas circulações adicionais entre Barcelos e Apúlia (por Esposende) e 1 (uma) nova ligação a contratar (Braga-Esposende, pela A11)<sup>16</sup>.
62. Haverá, por conseguinte, com a adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, a aquisição, por parte das Notificantes, de controlo sobre uma universalidade de ativos geradores de volumes de negócio.

---

<sup>14</sup> P. 23.

<sup>15</sup> E-AdC/2021/1399, de 15 de março.

<sup>16</sup> Nos termos do “Estudo para a Reestruturação da Rede de Transporte Público Rodoviário na CIM do Cávado”, Relatório Final, de 3 de maio de 2019, realizado pela TRENMO Engenharia, S.A., que esteve na base dos documentos do procedimento concursal lançado pela CIM do Cávado, refere-se que a rede de base projetada (objeto do concurso em causa) é muito semelhante à atualmente existente (p. 14). Cf., ainda, Relatório de Gestão e Contas de Exercício de 2019 da CIM do Cávado, p. 53.

### 2.2.5. Conclusão quanto à posição da AdC

63. Resulta de todo o exposto que a adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, nos termos *supra* expendidos, configura uma operação de concentração por se tratar da formação de uma empresa comum de carácter concentrativo (*full-function joint venture*).
64. Mesmo que, em tese, assim não fosse, a adjudicação da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste, sempre seria uma operação de concentração por se verificar uma mudança duradoura de controlo sobre parte de uma ou mais empresas, em resultado da aquisição do controlo sobre um conjunto de ativos geradores de volume de negócios.

## 3. MERCADOS RELEVANTES

### 3.1. Mercados de produto relevantes

#### 3.1.1. Posição das Notificantes

65. Conforme referido, o Concurso tem por objeto a adjudicação da concessão do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, na Rede “Oeste” da área geográfica da Região da CIM do Cávado, correspondente ao Lote 1.
66. A concessão em causa abrange exclusivamente o serviço público de transporte de passageiros regular que, nos termos do RJSPTP, se entende corresponder ao serviço público de transporte de passageiros explorado segundo itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas.
67. Nestes termos, as Notificantes consideram que o mercado relevante, para efeitos da operação de concentração, corresponde ao mercado do serviço público de transporte rodoviário em regime regular, na região correspondente ao Lote 1 da CIM do Cávado.

#### 3.1.2. Posição da Autoridade

68. Na sequência do Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (“Regulamento”)¹⁷, foi adotado o RJSPTP¹⁸.
69. Com a entrada em vigor do RJSPTP, foram criadas novas autoridades de transportes — a saber, os municípios, as comunidades intermunicipais (“CIM”), as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e, ainda, o Estado —, a quem compete tomar as decisões relativas à organização dos serviços de transporte, visando o estabelecimento de um regime de concorrência regulada no sector do transporte público (i.e., de

---

¹⁷ Cf. JOUE L 315, de 03.12.07.

¹⁸ Cf. Diário da República, 1.ª série, n.º 111, de 09/06/2015 (<https://dre.pt/application/conteudo/67442930>).

concorrência pelo mercado) que obriga à celebração de contratos de serviço público<sup>19</sup> entre os operadores e as competentes autoridades de transportes, nomeadamente as autoridades de nível local (municípios e CIM).<sup>20, 21</sup>

70. Os referidos contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública.<sup>22</sup>
71. Ou seja, o RJSPTP veio estabelecer um regime de concorrência pelo mercado, designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as competentes autoridades de transportes.
72. Assim, ao invés da atribuição da exploração linha-a-linha diretamente aos operadores, prevista no anterior regime jurídico, cada Autoridade de Transporte competente (“AT”) assume a responsabilidade pela totalidade da rede de serviços na sua área de competência, podendo prestar o serviço diretamente, com meios próprios, recorrer a um operador interno (desde que exista um contrato de serviço público) ou contratar um operador externo para a prestação do serviço.

---

<sup>19</sup> Os contratos de serviço público podem abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas (artigo 16.º, n.º 2, do RJSPTP).

<sup>20</sup> O atual regime altera a classificação das carreiras/linhas, introduzindo os seguintes conceitos: (i) serviço público de transporte de passageiros municipal, que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município; (ii) serviço público de transporte de passageiros intermunicipal, que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana; e (iii) serviço público de transporte de passageiros inter-regional, que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas. Assim, o atual transporte municipal engloba as ‘antigas’ carreiras urbanas e interurbanas realizadas dentro de municípios. Todas as restantes carreiras anteriormente designadas de interurbanas correspondem, ao abrigo do novo regime, a carreiras intermunicipais ou inter-regionais.

<sup>21</sup> Os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais (artigo 6.º, n.º 1, do RJSPTP). No entanto, podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transporte (nomeadamente nas respetivas CIM) ou noutras entidades públicas, nos termos do previsto no artigo 10.º, n.º 1, do mesmo diploma. As CIM são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica (artigo 7.º, n.º 1, do RJSPTP). As CIM devem igualmente coordenar-se na organização de serviços públicos de transporte de passageiros inter-regionais, devendo assumir essa competência de forma partilhada com as autoridades de transportes das áreas geográficas abrangidas, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do RJSPTP.

<sup>22</sup> A seleção de qualquer operador de serviço público deve ser feita através de procedimento concursal, cabendo à autoridade de transportes competente a preparação e aprovação do procedimento de seleção dos operadores de serviço público, designadamente, o programa do procedimento e o respetivo caderno de encargos (artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, do RJSPTP). A duração dos contratos de serviço público de transporte de passageiros por autocarros não pode ser superior a dez anos (artigo 21.º, n.º 1, alínea g), do RJSPTP e artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1370/2007). Os contratos de serviço público podem prever a atribuição de um direito exclusivo ao operador de serviço público durante o período de exploração do serviço público de transporte de passageiros, nomeadamente como contrapartida do cumprimento de obrigações de serviço público (artigo 27.º, n.º 1, do RJSPTP).

73. No caso de contratação de um operador externo, o RJSPTP prevê a celebração de dois tipos de contrato: o contrato de prestação de serviço (contrato *gross cost*)<sup>23</sup> e o contrato de concessão (contrato *net cost*)<sup>24</sup>, em função do tipo de risco assumido por cada um dos contraentes. Qualquer uma das modalidades contratuais<sup>25</sup> é, no entanto, subsumível ao conceito de contrato de serviço público, na aceção do Regulamento n.º 1370/2007.
74. A implementação plena do RJSPTP configura uma alteração substancial do paradigma da prestação do serviço público rodoviário de passageiros e na organização dos mercados, configurando-se como um mercado organizado, essencialmente, sob a forma de leilão, implementado pelo comprador (a AT) e onde o acesso ao mercado se faz necessariamente por intermédio de um procedimento de contratação pública.
75. Assim, do lado da procura, está a figura da Autoridade de Transporte e, do lado da oferta, os operadores privados que oferecem os seus serviços nos procedimentos de contratação pública escolhidos pelas AT competentes.
76. A tensão concorrencial ocorre, agora e por contraposição ao regime anterior ao RJSPTP, no momento prévio à contratação do serviço, ou seja, na altura de apresentação das propostas pelos operadores. Isto significa que a concorrência assume a natureza de concorrência pelo mercado e que se estará, portanto, perante um **mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros**.
77. Esta característica de concorrência pelo mercado já havia sido assinalada pela AdC<sup>26</sup> e, também, a Comissão Europeia (“CE”) já teve oportunidade de se pronunciar neste sentido por diversas vezes.
78. De facto, na decisão do processo n.º COMP/M.5855 – DB/ Arriva, de 11 de agosto de 2010, a CE considerou o caso da Dinamarca que, à semelhança do novo regime Português, se baseia na contratação de serviços rodoviários de passageiros por parte de Autoridades de Transporte através de processos concursais.
79. Tal como em Portugal, as ATs dinamarquesas definem as redes, frequências e nível global dos serviços prestados, bem como os tarifários a aplicar, sendo a única diferença

---

<sup>23</sup> No contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, o operador obriga-se a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela Autoridade de Transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma (normalmente indexada ao número de quilómetros realizados), pelo que é a autoridade de transporte competente que assume os riscos de procura relacionados com a prestação do serviço público (mantendo o operador os riscos operacionais e financeiros).

<sup>24</sup> No contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros, o operador obriga-se a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela Autoridade de Transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros (o operador assume os riscos relacionados com a procura do serviço público prestado, para além dos riscos operacionais e financeiros).

<sup>25</sup> Podem também existir contratos mistos em que, por exemplo, parte da rede é servida ao abrigo de um regime com partilha de risco de procura entre o operador e a AT e outra parte é remunerada sem que o operador incorra em risco comercial (de procura).

<sup>26</sup> Cf. Decisão da AdC no processo n.º Ccent 51/2019 – RBI/ Grupo Fundão, de 6 de outubro 2020.

com o caso nacional que todos os contratos são do tipo *gross cost*, revertendo a totalidade das receitas para as respetivas AT (num total de 6).

80. Neste caso, a CE definiu o mercado relevante como o “*mercado de concursos para operar serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros*”.<sup>27</sup>
81. No processo COMP/M.6818 – Deutsche Bahn / Veolia Transport Central Europe, de 30 de abril de 2013, a CE considerou o caso da República Checa, onde Autoridades de Transporte regionais e municipais atribuem concessões (contratos tipo *net cost*). Também neste caso a CE considerou que havia concorrência pelo mercado uma vez que a procura é efetuada pelas AT (e não pelos passageiros) e que, mesmo em regime de concessão, os parâmetros relevantes do serviço prestado (incluindo a vertente tarifária) é definida pela AT. A CE considerou, ainda, não existirem especificidades relevantes entre transporte municipal e transporte regional que justificassem a segmentação mais fina do mercado relevante de produto, que considerou ser, também, o “*mercado de concursos para operar serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros*”.<sup>28</sup>

### **Transporte municipal vs. intermunicipal vs. inter-regional**

82. Voltando ao caso nacional, verifica-se que o novo regime implica, por um lado, a coexistência de AT de índole regional — Comunidade Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas — e AT de índole municipal. Estas últimas responsáveis apenas pelos transportes municipais e as primeiras pelos transportes intermunicipais, inter-regionais e, também, por via da delegação de competências, transportes municipais.
83. Ora, considerando que a maioria dos municípios português delegou, total ou parcialmente, as suas competências às respetivas CIM, os concursos lançados por estas incluem os três tipos de serviço de transporte. As empresas que respondem aos concursos propõem-se, portanto, a efetuá-los em conjunto.
84. Por outro lado, verifica-se que o leque de empresas que tem concorrido aos concursos das CIM é, tendencialmente, o mesmo das empresas que concorrem aos concursos de âmbito estritamente municipal (sejam eles limitados aos serviços estritamente urbanos ou não). Assim, e à semelhança do precedente decisório da CE *supra* citado, a AdC considera não se justificar qualquer tipo de segmentação de mercado em função de se tratar de transporte municipal, intermunicipal ou inter-regional.

### **Contratos Gross Cost vs. Contratos Net Cost**

85. Tal como referido anteriormente, em termos gerais, a forma de contratação das AT pode assumir duas modalidades distintas. Os contratos de tipo *gross cost*, os quais atribuem ao operador os riscos operacionais e financeiros (pelos quais ele recebe uma contrapartida<sup>29</sup>), sendo o risco de procura maioritariamente assumido pela AT, para as quais revertem a receita tarifária do operador. Já nos contratos de tipo *net cost* existe uma assunção do risco de procura por parte do operador, na medida em que a sua remuneração depende da exploração do serviço e, portanto, da receita tarifária do

---

<sup>27</sup> Cf. Decisão da CE no processo n.º COMP/M.5855 – DB/ Arriva, de 11 de agosto de 2010, §21.

<sup>28</sup> Cf. Decisão da CE no processo COMP/M.6818 - Deutsche Bahn / Veolia Transport Central Europe, de 30 de abril de 2013.

<sup>29</sup> A contrapartida pode ser um montante global fixo, um valor fixo por unidade produzida, *in casu*, Veículo.km, ou pode incluir componentes variáveis.

mesmo, ainda que esta possa ser complementada por pagamentos adicionais por parte da AT no sentido de suprir défices pela exploração de serviços que, do ponto de vista estritamente comercial, não seriam interessantes para o concessionário.

86. A realidade contratual é, porém, complexa. Por exemplo, nos designados contratos de concessão, não é raro existirem cláusulas de partilha de receitas das atividades acessórias autorizadas pelo concedente (por exemplo, transporte ocasional ou exploração de espaços publicitários) ou de compensações ao concedente caso a procura (ou a receita) exceda um determinado limiar<sup>30</sup>. Por seu turno, nos designados contratos de prestação de serviços, parte da remuneração pode ter um caráter variável — no caso da AMP, que é um contrato classificado pela AT como prestação de serviços, a componente variável está ligada à procura, na medida em que corresponde a 25% da receita tarifária.<sup>31</sup>
87. Não obstante, importa questionar se os dois tipos de contrato têm características suficientemente distintas ao ponto de se justificar uma autonomização de mercados em função, designadamente, do tipo de contrato/partilha de risco de procura.
88. Neste sentido, recorrendo mais uma vez à prática decisória da União Europeia<sup>32</sup>, refira-se que na Alemanha coexistem: (i) um regime designado por “regime comercial” em que o operador tem a iniciativa de prestar um serviço e pede uma concessão à AT para esse serviço (que apenas é aceite se o mesmo “*for de acordo com o interesse público*” e “*compatível com o plano de transportes*”<sup>33</sup>) e; (ii) um regime designado por “não comercial”, em que uma AT contrata, por concurso, um operador para fornecer o serviço de transporte público de passageiros numa determinada área<sup>34</sup>.
89. Mesmo neste caso, a CE considerou que, quer se trate de “serviços comerciais”, quer se trate de “serviços não comerciais”, isto é, com ou sem partilha de risco com a AT, o que está em causa é a “concorrência pelo mercado para a realização de serviços de transporte regular”.
90. A AdC considera que poderá ser também esse o caso em Portugal. Os dados mostram, aliás, que com exceção das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, os mesmos operadores têm, tendencialmente, concorrido aos dois tipos de contratos: com risco e sem risco de procura.

---

<sup>30</sup> Em alguns casos esta limitação é consubstanciada numa “taxa máxima de rentabilidade” da concessão.

<sup>31</sup> A AMP estima que o impacto de partilhar 25% das receitas tarifárias com os operadores é equivalente a 0,25-0,3€/Km, o que corresponde a [20-30]% da remuneração por km produzido, a auferir pelos operadores (com base no valor de €/km constante da proposta do vencedor preliminar de cada um dos 5 lotes do concurso para a AMP).

<sup>32</sup> Cf. Decisão da CE no processo n.º COMP/M.5855 – DB/ Arriva, de 11 de agosto de 2010, §99 e segs.

<sup>33</sup> *Idem*. §202. Tradução AdC. Note-se que, independentemente da iniciativa e da designação “comercial”, a concessão confere direitos exclusivos de exploração e obrigações para o operador.

<sup>34</sup> O sistema alemão é, desde logo, mais complexo pelo número de entidades que estão envolvidas. As autoridades responsáveis por fornecer os serviços de transporte aos cidadãos não são, necessariamente, as mesmas que conferem a concessão (entidades contratantes). A simplificação do texto não desvirtua, no entanto, o raciocínio subjacente.

91. Se, por um lado, não pode deixar de se considerar que a ausência do risco de procura pode constituir um elemento relevante em termos de barreiras à entrada no mercado (na medida em que o interesse na operação não depende do conhecimento que o operador tenha sobre a procura na área alvo do contrato); por outro lado, as mesmas empresas têm, tendencialmente, concorrido aos dois tipos de contratos<sup>35</sup>, ou seja, tanto procuram ganhar contratos com risco de procura como contratos sem risco de procura.
92. Importa fazer duas ressalvas adicionais: i) a implementação do novo regime ainda está em curso e a informação é incompleta, não sendo possível ser-se conclusivo quanto a uma eventual inclusão dos dois tipos de contratos no mesmo mercado relevante e; ii) a informação disponível indica que, em muitos casos, as empresas que concorrem são aquelas que já prestam serviços na região em causa e que, portanto, já detêm um conhecimento bastante aprofundado do “terreno”, pelo que a interpretação do padrão de propostas apresentadas a concurso pode não ser ilustrativo da realidade.
93. Não obstante, sem prejuízo de a AdC poder vir a adotar uma postura distinta no futuro, para efeitos da presente operação de concentração considera-se não existirem indícios suficientes que justifiquem uma segmentação do mercado em função do tipo de contrato (i.e., *gross cost* ou *net cost*).

### **3.1.3. Conclusão quanto ao mercado de produto relevante**

94. O RJSPTP configura uma alteração significativa do paradigma de organização de todo o sistema de transporte público rodoviário regular de passageiros. A dinâmica de mercado centra-se, agora, na concorrência pelo acesso ao mercado, onde, do lado da procura, temos as diversas Autoridades de Transporte (de âmbito regional ou municipal) e, do lado da oferta, as empresas de transporte rodoviário de passageiros.
95. Considerando a prática decisória nacional recente e a prática comunitária centrada em regimes comparáveis ao que agora se implementa em Portugal, bem como todo o exposto *supra*, a AdC define como relevante, para efeitos da presente operação de concentração, o ***mercado dos concursos para a exploração de serviços públicos de transporte rodoviário regular de passageiros***.

## **3.2. Mercados geográficos relevantes**

### **3.2.1. Posição da Notificante**

96. A Notificante considera que o âmbito geográfico do mercado relevante é limitado à área da concessão a concurso, correspondendo, por isso, à região do Lote 1 da CIM Cávado.

---

<sup>35</sup> A título de exemplo, o grupo da Notificante (Transdev) concorreu (e venceu) os 3 lotes do concurso de Moimenta da Beira (prestação de serviços) e concorreu (e venceu) a concessão dos urbanos de Aveiro (AveiroBUS). A Ovnitur concorreu tanto aos 3 lotes do concurso de Moimenta da Beira (prestação de serviços) como à concessão de Viana do Castelo (ganho pelo grupo AVIC). A Transcolvia concorreu ao CIM do Tâmega e Sousa (concessão) e aos Urbanos de Almeirim (prestação de serviços). O Grupo Barraqueiro concorreu (e venceu) a CIM do Baixo Alentejo (concessão) e aos transportes municipais de Olhão (prestação de serviços), entre outros.

### 3.2.2. Posição da Autoridade

97. Tal como referido anteriormente, a implementação integral do regime previsto no RJSPTP não está completa, havendo um número importante de concursos ainda por lançar ou adjudicar.
98. No entanto, com base na informação disponível, existem indícios que sugerem que o âmbito geográfico do mercado seja infranacional (local ou regional), na medida em que uma presença local prévia permitirá um maior conhecimento do terreno que pode ser decisivo para o sucesso na candidatura aos procedimentos concursais naquelas áreas locais.
99. Em particular, nos casos em que existe assunção do risco de procura por parte do proponente, afigura-se particularmente relevante o conhecimento da procura e fluxos de passageiros nas regiões em causa, informação essa que apenas os operadores já presentes no terreno detêm.
100. Para além disso, os operadores podem já deter instalações e estar ativos em outras atividades relacionadas numa determinada região, como o transporte ocasional ou o transporte regular especializado, o que lhes permite gerir de forma mais eficaz a frota disponível e beneficiar de eventuais economias de gama.
101. Dos operadores que têm concorrido aos diversos procedimentos de contratação pública, nenhum o tem feito em todo o território nacional. Mesmo os maiores, como o Grupo Transdev e o Grupo Barraqueiro, têm limitado, do ponto de vista geográfico, a sua estratégia de apresentação de propostas a concursos. Por exemplo, o Grupo Barraqueiro tem a sua presença claramente centrada no sul do país (Algarve e Alentejo)<sup>36</sup> e o Grupo Transdev no norte e centro. Já empresas como a Rodonorte, UTS, Ovnitur e o Grupo Avic têm tido uma atuação mais limitada, do ponto de vista geográfico.
102. Adicionalmente, em contactos havidos anteriormente entre a AdC e diversos operadores de transporte<sup>37</sup>, parte das empresas confirmou que apenas responderiam a concursos na região onde já operavam ou nas regiões vizinhas.<sup>38</sup>
103. As exceções a esta “limitação” geográfica parecem ser, de alguma forma, as áreas metropolitanas. De facto, não só os concursos da AMP e AML registaram um elevado número de concorrentes com origem em diversos pontos do país, como também – em particular no caso da AMP – de diversos operadores com origem em Espanha.
104. A atratividade das áreas metropolitanas pode estar relacionada com dois fatores: i) por um lado, serem contratos de tipo *gross cost*, onde o risco de procura é total (AML) ou parcialmente (AMP) assumido pela AT<sup>39</sup>, tornando-os mais apetecíveis para operadores sem presença no terreno, tendo em conta que a procura será a variável de maior dificuldade de previsão para estes últimos e/ou; ii) a dimensão dos contratos, que os

---

<sup>36</sup> A presença do Grupo Barraqueiro a norte tem sido feita apenas através da Rodoviária do Tejo, empresa que o Grupo controla conjuntamente com a Transdev.

<sup>37</sup> Em concreto, no âmbito do processo n.º Ccent 51/2019 – RBI/ Grupo Fundão.

<sup>38</sup> A ausência de operadores com atuação em todo o território nacional foi também um fator relevante para que a CE considerasse ser mais provável estar em causa um mercado de âmbito infra-nacional. Cf. Decisão da CE no processo n.º COMP/M.5855 – DB/ Arriva, de 11 de agosto de 2010. §213 e segs.

<sup>39</sup> Não integralmente, no caso específico da AMP, como melhor se explicou *supra*.

pode tornar particularmente apetecíveis, sobretudo para empresas de maior dimensão, independentemente do tipo e do nível do risco corrido na operação.<sup>40</sup>

105. Poder-se-ia, então, dar o caso de o âmbito geográfico do mercado relevante ser distinto caso se trate de concursos nas áreas metropolitanas e nas áreas não-metropolitanas. O processo de implementação do RJSPTP é ainda incipiente (e incompleto), não sendo necessário, para a avaliação do impacto da presente operação, tomar uma posição definitiva a este respeito.

### **3.2.3. Conclusão quanto ao mercado geográfico**

106. Dado o exposto, considera-se que existem indícios de que o mercado tenha uma dimensão infranacional, nomeadamente local/regional, atendendo à relevância da presença local que resulta de aspetos, como sejam, assimetrias informativas, eventuais economias de gama e acesso a infraestruturas e instalações de apoio.
107. Nessa medida, procede-se à análise jusconcorrencial tendo em conta um âmbito local/regional (*i.e.*, definido pela área da concessão em causa e as CIM adjacentes). Adicionalmente, e na sequência das considerações *supra* relativas às áreas metropolitanas, consideram-se dois cenários: um em que se inclui, e outro em que se exclui, a Área Metropolitana do Porto.
108. A AdC entende não ser necessário definir, para efeitos da análise do impacto da presente operação de concentração, os exatos limites do mercado, porque as conclusões da avaliação jusconcorrencial não seriam distintas em função do exato âmbito geográfico do mercado considerado.

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

109. Face ao exposto, a AdC considera que, para efeitos da presente operação de concentração e sem prejuízo de, no futuro, poder vir a adotar uma definição distinta, o mercado relevante é o *mercado dos concursos para a exploração de serviços públicos de transporte rodoviário regular de passageiros, cujo âmbito geográfico é deixado em aberto.*

## **4. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL**

110. Tal como foi referido anteriormente, a implementação do RJSPTP é um processo em curso que implica uma alteração do paradigma da prestação de serviços de transporte rodoviário regular de passageiros em Portugal.

---

<sup>40</sup> De facto, e a título meramente exemplificativo, no caso da CIM do Cávado, os contratos a concurso (L1 e L2) equivalem a um total de 5.000.000 Veículos.km de produção anual, que compara com 33.000.000 na AMP e 88.000.000 na AML ou 7.000.000 no município de Cascais (um município onde concorreu, e venceu, um operador espanhol). Comparando os valores de produção anual por unidade de superfície ou com a população, também se verifica a diferença na “densidade” do serviço prestado: o contrato do Cávado envolve cerca de 4.000 km de produção anual por km<sup>2</sup> de área (ou 12km por habitante), a AMP com 16.200 km de produção anual por km<sup>2</sup> de área (ou 19 km por habitante) ou o município de Cascais, com uma produção anual prevista de 71.400 km por km<sup>2</sup> de área (ou 32km por habitante).

111. Neste sentido, do ponto de vista da avaliação jusconcorrencial, importa levar em linha de conta, não a realidade que atualmente se encontra no terreno, mas sim aquela que resultará da implementação plena do novo regime jurídico, o que ocorrerá num prazo razoavelmente curto de tempo.
112. O que releva, portanto, para efeitos de estrutura de mercado, são os contratos de serviço público que, expectavelmente, estarão em vigor após a implementação plena do RJSPTP, uma vez que esses contratos constituem o resultado do processo concorrencial de acesso ao mercado.
113. Neste sentido, a AdC considera, por um lado, os contratos que já se encontram em vigor e, por outro, os contratos cujo processo de formação ainda está a decorrer, incluindo processos em curso (concursos já lançados) ou processos que estão para ser lançados em breve pelas respetivas Autoridades de Transporte (“AT”), de âmbito municipal ou supramunicipal.
114. Assim, uma vez que o que releva, para efeitos da avaliação jusconcorrencial, é a estrutura resultante da implementação plena do RJSPTP, os contratos de serviço público que ainda não foram formados são considerados para efeitos de cálculo da dimensão total do mercado. No entanto, considerando que, nesses casos, ainda não existe um operador titular do contrato, isto é, uma empresa responsável pela prestação do serviço público, não existe atribuição de quota de mercado a um operador específico.<sup>41</sup>
115. Tal como referem as Linhas de Orientação para a Análise Económica de Operações de Concentração, a avaliação do impacto jusconcorrencial de uma operação de concentração no contexto de mercados sob a forma de leilão, como os que ora se analisam, ainda que revestida de algumas especificidades, tem por base os mesmos princípios que se aplicam a outro tipo de mercados<sup>42</sup>. Em particular, conclui-se nas referidas Linhas de Orientação que a avaliação jusconcorrencial deve levar em consideração elementos de estrutura de mercado, assim como elementos que indiquem uma maior ou menor proximidade concorrencial entre as empresas envolvidas na operação de concentração<sup>43</sup>.
116. Adicionalmente, neste tipo de contexto de mercado, e no sentido de melhor caracterizar a concorrência pelo mercado, importa desenvolver uma análise do histórico de participação em concursos por parte dos diversos operadores.
117. Contudo, no caso concreto, está-se na fase inicial de implementação de um novo regime, como melhor *supra* se explicou e, conseqüentemente, não existe ainda um

---

<sup>41</sup> Por exemplo, o concurso para a prestação de serviços de transporte rodoviário sob responsabilidade da AT municipal de Barcelos ainda está a decorrer. Para efeitos de avaliação jusconcorrencial, e tendo em conta o exposto *supra*, é considerado como “não atribuído”. O contrato releva para efeitos de determinação da dimensão global do mercado, porque se sabe, de antemão, que do processo resultará um contrato de prestação de serviço público, mas ainda não é possível atribuir a respetiva quota de mercado a um operador concreto. Isto ocorre independentemente de qualquer (quaisquer) operador(es) que preste(m) atualmente serviços no município em regime provisório.

<sup>42</sup> Ponto 2.3.137 das Linhas de Orientação da AdC.

<sup>43</sup> Ponto 2.3.138 das Linhas de Orientação da AdC. Importa referir que, no presente caso, não está em causa a aquisição direta de uma empresa, mas antes uma *full-function joint venture*.

histórico de procedimentos concursais que permita uma inferência mais detalhada a partir de padrões de participação em diversos procedimentos concursais.

118. A este respeito, importa ainda assim referir a participação de outros concorrentes no concurso do Cávado, no âmbito do qual, para além do consórcio vencedor, apresentaram propostas a Ovnitur, Vale do Ave Transportes e Autoviação Cura, que não estavam presentes na região no transporte regular de passageiros<sup>44,45</sup>.
119. Assim, na ponderação de eventuais questões jusconcorrenciais que pudessem colocar-se pelo facto das empresas que integram o consórcio vencedor, ao invés de terem concorrido autonomamente ao concurso do Cávado, o terem feito em consórcio por via da constituição de uma empresa comum, releva o facto de ter havido mais participantes no procedimento.
120. Acresce que, conforme resulta do § **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** e seguintes, identificaram-se elementos vários que indiciam que a presença prévia dos operadores em determinada área geográfica poderá ser decisiva para o sucesso na candidatura aos procedimentos concursais naquelas mesmas áreas em resultado, designadamente, de assimetrias informativas, eventuais economias de gama e acesso a infraestruturas e instalações de apoio.
121. Neste contexto, uma análise estrutural baseada em quotas de mercado permite caracterizar a maior ou menor presença que determinado operador tem na área geográfica em causa e, nessa medida, será um indicador que reflete os vários fatores identificados no ponto anterior.

### **Estrutura da oferta**

122. A AdC entendeu deixar em aberto o âmbito geográfico do mercado relevante, considerando que, na hipótese tendencialmente mais restrita, o mesmo corresponderia, no caso concreto, à região correspondente à CIM do Cávado e CIM adjacentes: CIM do Alto Minho, CIM do Alto Tâmega e CIM do Ave.
123. Adicionalmente, a AdC considerou a possibilidade de as Áreas Metropolitanas poderem constituir um mercado distinto, pelo que a análise da estrutura da oferta que se segue identifica dois cenários: um que inclui a Área Metropolitana do Porto no mercado relevante, por ser uma entidade supramunicipal adjacente à CIM do Cávado; e outro que exclui a Área Metropolitana do Porto.
124. Importa salientar que, na ótica do contrato de serviço público, o mercado é constituído por todos os contratos que resultam da implementação plena do RJSPTP. Nesse sentido, são contabilizados, como contratos distintos, cada lote de um mesmo processo concursal. No caso concreto, o concurso da CIM do Cávado dá origem a dois contratos

---

<sup>44</sup> Conforme informação disponível do sítio da internet destes operadores, a Ovnitur tem sede social em Ponte de Lima e uma filial em Viana do Castelo. A Autoviação Cura é uma empresa sediada em Viana do Castelo. A Vale do Ave Transportes está sediada em Serzedelo (concelho de Guimarães), tendo uma filial em Riba de Ave (concelho de V. N. Famalicão).

<sup>45</sup> Cf. Decisão da Autorité de la Concurrence, que destaca o papel, para a caracterização da concorrência pelo mercado, dos operadores que participam nos procedimentos: "(...) *la concurrence s'exerce entre les opérateurs principalement lors de leurs réponses aux appels d'offres lancés par les autorités organisatrices de transport (...) dans leur zone géographique de compétence*", Processo 10-DCC-198, § 10.

distintos que poderiam ter sido atribuídos a operadores distintos. Já o concurso da CIM do Ave (que é notificada à AdC em simultâneo com o concurso do Cávado, cujo Lote 1 é alvo da presente avaliação jusconcorrencial)<sup>46</sup> representa apenas um contrato de serviço público.

125. Como última nota prévia, refira-se que, ao incluir no mercado o território da CIM do Ave, é considerado o contrato a atribuir por uma AT de âmbito supramunicipal que não corresponde a uma CIM. Designada de MobiAve, esta AT agrega os municípios de Vila Nova de Famalicão (pertencente à CIM do Ave), Trofa e Santo Tirso, estes últimos fazendo parte da Área Metropolitana do Porto. Para os presentes efeitos, considera-se que esta AT faz parte do território da CIM do Ave<sup>47</sup>.
126. Assim, no primeiro cenário (i.e., excluindo AMP), o mercado regional é constituído por um total de 10 contratos, incluindo as CIM referidas – sendo que a CIM do Cávado representa 2 contratos (um por Lote) – e, ainda, os contratos de âmbito municipal de Viana do Castelo, Vieira do Minho e Barcelos e o contrato da AT supramunicipal MobiAve.

**Tabela 1 – Estrutura da oferta. Mercado Regional, sem AMP.**

<b>Operador</b>	<b>Pré-concentração</b>	<b>Pós-concentração</b>
<b>Grupo Transdev</b>	<b>[20-30]%</b>	<b>[30-40]%<sup>48</sup></b>
<b>Grupo AVIC</b>	<b>[0-5]%</b>	<b>[10-20]%</b>
Vale do Ave	[10-20]%	[10-20]%
Não-atribuído	[60-70]%	[40-50]%

Fonte: AMT, Municípios, CIM, Base.gov.pt. Cálculos AdC.

127. As quotas de mercado foram estimadas com base na produção quilométrica anual prevista em cada contrato<sup>49</sup>. Foi ainda considerado como atribuído ao Grupo Transdev o contrato respeitante à CIM do Ave, atualmente sob avaliação da AdC (processo n.º Ccent 7/2021).

<sup>46</sup> Processo n.º Ccent 7/2021.

<sup>47</sup> A produção quilométrica resultante do contrato a lançar por esta AT ocorrerá, maioritariamente, no município de VN Famalicão, abrangendo apenas parte da rede dos concelhos de Santo Tirso e Trofa (sendo o restante responsabilidade da AMP).

<sup>48</sup> Dada a natureza de controlo conjunto, a quota correspondente a cada contrato da CIM do Cávado foi igualmente repartida entre as empresas-mãe. Foram igualmente considerados, no cenário pós-concentração, os dois lotes da CIM do Cávado.

<sup>49</sup> Na sua decisão no processo COMP/M.5855 – DB/ Arriva, a CE calculou as quotas de mercado com base no número de veículos.hora operados. No presente caso, tal não seria possível, por um lado porque os contratos são recentes ou ainda não existem e, por outro, por ser uma métrica que não é referida em qualquer documento concursal, nem se espera que venha a ser recolhida, mesmo no âmbito das obrigações de reporte dos operadores previstas no RJSPTP. No entanto, enquanto unidade representativa da “produção” dos operadores, a produção quilométrica (isto é, veículos.km) é um indicador de qualidade equivalente (ou superior).

128. Destacam-se, contudo, as limitações em termos do carácter informativo das quotas de mercado, que devem ser lidas tendo presente que uma parte significativa do mercado diz respeito a concursos ainda por atribuir, no contexto do novo regime.
129. Neste cenário, o Grupo Transdev passa de uma quota de [20-30]% para [30-40]% e o Grupo AVIC de uma quota de [0-5]% para [10-20]%.
130. Da operação de concentração resulta um índice IHH<sup>50</sup> pós-concentração de 1.860 pontos, com um *delta*<sup>51</sup> de cerca de 420 pontos.
131. Considerando a AMP, os valores diluem-se de forma significativa, dada a dimensão relativa dos 5 contratos adicionais em causa, como se pode constatar da tabela seguinte.

**Tabela 2 – Estrutura da oferta. Mercado Regional, com AMP.**

Operador	Pré-concentração	Pós-concentração
<b>Grupo Transdev</b>	<b>[10-20]%</b>	<b>[10-20]%<sup>52</sup></b>
<b>Grupo AVIC</b>	<b>[0-5]%</b>	<b>[0-5]%</b>
Vale do Ave	[5-10]%	[5-10]%
Não-atribuído	[80-90]%	[70-80]%

Fonte: AMT, Municípios, CIM, Base.gov.pt. Cálculos AdC.

132. No 2º cenário, com inclusão da AMP no mercado relevante, o Grupo Transdev passa de uma quota de [10-20]% para [10-20]% e o Grupo AVIC de uma quota de [0-5]% para [0-5]%.
133. Neste caso, da operação de concentração resulta um índice IHH pós-concentração de 1.048 pontos, com um *delta* de cerca de 127 pontos.
134. Repare-se que, no 1º cenário, mesmo após a operação de concentração, ligeiramente menos de metade da produção quilométrica total estimada continua por atribuir. No 2º cenário, em virtude da grande dimensão relativa dos 5 contratos da AMP, cerca de ¾ da produção quilométrica total estimada não está atribuída<sup>53</sup>.
135. Concomitantemente, como melhor *supra* se demonstrou, os níveis de concentração de mercado são distintos em ambos os cenários, com o segundo a apresentar valores de

<sup>50</sup> *IHH* é o *Índice de Herfindahl-Hirschman*, calculado como a soma dos quadrados das quotas das empresas a operar no mercado relevante, assim traduzindo o grau de concentração nesse mercado, e variando entre 0 e 10 000. A Comissão Europeia aplica frequentemente o *IHH* para conhecer o nível de concentração global existente num mercado – neste sentido, vão as Orientações para apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (“Orientações da CE”) (cfr. Comunicação 2004/C 31/03 publicada no JOCE, de 5.02.2004). O *IHH* após a concentração é calculado no pressuposto de que as quotas de mercado das empresas se mantêm inalteradas.

<sup>51</sup> O *delta* corresponde à variação no *IHH* antes e após a operação de concentração.

<sup>52</sup> Cf. nota de Rodapé n.º 48.

<sup>53</sup> À data de elaboração da presente decisão, já eram conhecidos os resultados preliminares do concurso relativo à AMP. Dado o carácter preliminar dos resultados, os mesmos não foram incluídos na análise. Não obstante, considerando que a AdC teve acesso aos referidos resultados preliminares, conclui-se ser mínimo o risco de subestimação das quotas de mercado das Partes.

IHH e *delta* claramente inferiores aos valores de referência das Orientações da CE, abaixo dos quais se considera ser pouco provável o surgimento de preocupações em termos de concorrência de tipo horizontal.

136. No caso de o mercado relevante não incluir a área metropolitana, o valor do IHH pós-concentração, apesar de inferior aos 2.000 pontos, tem implícito um *delta* de cerca de 420 pontos, valor superior aos 150 pontos que servem de referencial nas referidas Orientações da Comissão.
137. Importa, no entanto, tomar em linha de conta que a dimensão total do mercado considerada no primeiro cenário é a mais restrita que plausivelmente se poderia considerar, nos termos e sob os pressupostos melhor explicados na secção 3.2.2 relativos ao âmbito geográfico do mercado.
138. Por outro lado, mesmo neste universo, continuam por apurar os operadores em [50-60]% dos contratos, equivalentes a cerca de [40-50]% da produção quilométrica anual prevista. De facto, na presente fase de implementação do novo regime da prestação do serviço público de transporte regular de passageiros, seria extemporâneo, face aos dados disponíveis, concluir de forma consolidada sobre a dinâmica concorrencial e as estruturas de oferta que o mercado virá a ter.
139. Refira-se, a este propósito que, para além da entrada de novos operadores que estará em vias de ocorrer na AMP<sup>54</sup>, identificam-se diversas tentativas, algumas bens sucedidas, desses (e outros) novos operadores entrarem em áreas não-metropolitanas<sup>55</sup>.
140. Neste cenário, a quota do Grupo Transdev é, com a concretização da operação de concentração, ligeiramente superior a [30-40]% e, no caso do Grupo AVIC, a respetiva quota de mercado é igual a cerca de [10-20]%, valores estes que, *per se*, não indiciam preocupações jusconcorrenciais.
141. Por outro lado, conforme melhor detalhado *infra*, não parecem existir elementos, à data, que indiquem que, pelo facto dos grupos Transdev e AVIC se terem apresentado ao concurso do Cávado em consórcio (por via da constituição de uma empresa-comum), o mesmo padrão se repita, necessariamente, em outros procedimentos concursais ou que, de alguma forma, tal possa condicionar cada um destes grupos para concorrerem de forma autónoma.
142. De facto, verifica-se que, por exemplo, a Transdev concorreu num agrupamento sem o Grupo AVIC na CIM do Ave, para além de concorrer sozinha em diversos outros locais, como por exemplo nos concursos municipais de Aveiro, Cantanhade, e Moimenta da Beira<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Os dados preliminares indicam que ocorrerá a entrada de dois operadores de origem extra-nacional.

<sup>55</sup> Por exemplo, o Grupo Alsa (Espanha), controlado pelo Grupo NEX (Reino Unido), concorreu ao concurso municipal de Guimarães, o qual acabou por ser ganho pela Vale do Ave Transportes, Lda (que detém e controla o operador Guimabus – Empresa Transportes de Guimarães, Unipessoal Lda). A TRN – Rodoviária Internacional e Nacional, Lda venceu os concursos municipais da Guarda (CIM Beiras e Serra da Estrela) e Vendas Novas (CIM do Médio Tejo) e, mais a sul, a Empresa Martín, S.A. (Espanha) venceu o concurso municipal de Cascais, na AML.

<sup>56</sup> Nestes dois últimos teve como concorrentes a UTS e a Ovnitur, respetivamente.

**Conclusão da avaliação jusconcorrencial**

143. A implementação do RJSPTP configura uma mudança no paradigma de organização da prestação de serviços regulares de transporte público em Portugal.
144. Uma vez que a avaliação de operações de concentração é um exercício prospetivo, a AdC considerou que o mercado deveria ser analisado em função da implementação total do RJSPTP, atendendo a que a mesma deverá ocorrer num prazo relativamente curto.
145. Como se demonstrou, existe ainda uma grande indefinição da estrutura de oferta que resultará da implementação integral do RJSPTP, tanto a nível nacional como regional, na medida em que existe um conjunto elevado de contratos potenciais cujos processos concursais ainda decorrem.
146. Por outro lado, existem indícios de que o mercado tenha uma dimensão infranacional, nomeadamente local/regional, atendendo à relevância da presença local que resulta de aspetos, como sejam, assimetrias informativas, eventuais economias de gama e acesso a infraestruturas e instalações de apoio.
147. Nessa medida, analisou-se o mercado tendo em conta um âmbito local/regional, centrado na CIM que lança o concurso objeto da presente análise e das CIM imediatamente adjacentes considerando-se dois cenários: um em que se inclui, e outro mais restrito em que se exclui, a Área Metropolitana do Porto.
148. No cenário eventualmente restritivo quanto à dimensão do mercado, a quota do Grupo Transdev é, com a concretização da operação de concentração, ligeiramente superior a [30-40]% e, no caso do Grupo AVIC, a respetiva quota de mercado é igual a cerca de [10-20]%, valores estes que, *per se*, não indiciam preocupações jusconcorrenciais, sem prejuízo das limitações em termos do carácter informativo das quotas de mercado, que resultam de uma parte relevante dos contratos estar por atribuir.
149. Acresce que, apesar de o processo de implementação integral do RJSPTP ainda estar a decorrer, parece haver alguns indícios que apontam para a existência de uma certa dinâmica no mercado, nomeadamente no que diz respeito à entrada (ou tentativa de entrada) de potenciais novos operadores e expansão de operadores existentes para áreas (CIM) onde ainda não estão ativos. Por exemplo, no concurso do Cávado concorreram a Ovnitur e a Autoviação Cura, que não estavam presentes na região no transporte regular de passageiros.
150. Por outro lado, não se identificaram elementos que indiquem que, pelo facto dos grupos Transdev e AVIC se terem apresentado ao concurso do Cávado em consórcio, o mesmo padrão se repita noutros procedimentos concursais ou que, de alguma forma, tal possa condicionar cada um destes grupos para concorrerem de forma autónoma.
151. Importa, apesar de tudo, salientar que, à medida que o RJSPTP for sendo efetivamente implementado, traduzindo-se na atribuição de um conjunto muito alargado de contratos cuja formação ainda está a decorrer, é expectável que as estruturas de mercado sofram alterações substanciais face às que constam da presente análise.
152. A AdC considera importante acompanhar esta evolução. De facto, o eventual reforço de quotas de mercado no mesmo operador ou, ainda, num conjunto limitado de operadores, pode eventualmente vir a indiciar um problema de potencial falta de dinâmica concorrencial futura fruto, designadamente, da vantagem de incumbência e de elevadas

barreiras à entrada que caracterizam este mercado e que já foram analisadas em grande pormenor pela AdC, pela CE e por outras Autoridades<sup>57</sup>.

153. Pelo exposto, considera-se que a presente operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado, independentemente do seu exato âmbito geográfico concreto.

## 5. MERCADOS RELACIONADOS

154. A Notificante identifica ainda os seguintes potenciais mercados relacionados:
- Mercado nacional da prestação de serviços de transporte expresso;
  - Mercado nacional da prestação de serviços de transporte internacional;
  - Mercado nacional da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros ocasional; e
  - Mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal.
155. No passado a AdC já abordou diversos destes mercados, nomeadamente quanto aos mercados do transporte ocasional, do transporte regular especializado e do transporte expresso<sup>58</sup>.
156. Nos termos do Caderno de Encargos (Cláusula 13.<sup>a</sup>), a AT autoriza desde logo a concessionária a exercer, recorrendo a meios afetos à concessão, um conjunto de atividades “complementares ou acessórias”, entre os quais i) serviço público de transporte de passageiros, nos termos da alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP e também serviços de transporte de passageiros que não são qualificáveis como “serviço público de transporte de passageiros” nos termos da mesma alínea; ii) serviço de transporte escolar através de circuitos especiais; iii) serviços expresso; e iv) atividades publicitárias “mediante a afixação de anúncios/publicidade na traseira exterior, laterais e no interior do Material Circulante e outros bens afetos à Concessão”.<sup>59</sup>
157. No entanto, apesar de autorizada, com exceção das atividades publicitárias, as Notificantes referiram expressamente que não pretendem exercer, no âmbito da empresa comum, qualquer atividade acessória ou complementar, acrescentando que consideram não existir oportunidade relevante de aproveitar os ativos afetos à concessão para essas atividades.
158. Para além disso, e relembando que a concessionária é uma empresa comum entre as Notificantes, estas últimas pretendem continuar a exercer essas atividades a título individual e não no âmbito da concessão.
159. Estas respostas foram corroboradas pelos documentos internos das Notificantes que serviram de suporte à vertente financeira da proposta apresentada a concurso. Neles

---

<sup>57</sup> Decisões já citadas da AdC, CE e da *Autorité de la Concurrence*.

<sup>58</sup> Cf. Decisão no Processo n.º Ccent 51/2019 – RBI/ Grupo Fundão, a título de exemplo.

<sup>59</sup> CIM do Cávado. “Concurso Público Para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Modo Rodoviário”; Caderno de Encargos, Cláusula 13.<sup>a</sup>, alínea e).

não se prevê qualquer receita, ao longo de todo o prazo de concessão, de qualquer atividade que não seja a exploração da publicidade.

160. Assim, considerando que as Notificantes já hoje atuam a título individual na prestação de serviços de transporte ocasional, regular especializado e expresso na região e que continuarão a prestar, de forma independente, esses mesmos serviços, não se antevê que da operação de concentração possam resultar quaisquer entraves à concorrência em mercados relacionados.
161. Relativamente à atividade publicitária e considerando as estimativas das Notificantes quanto ao carácter meramente marginal desta receita no âmbito da concessão, não é plausível assumir qualquer tipo de efeito num potencial mercado de exploração de espaços publicitários, por exemplo.
162. Por estas razões, a AdC entende não ser necessário definir, em concreto, qualquer mercado relacionado e, conseqüentemente, aprofundar qualquer tipo de análise relacionada com os mesmos.

## **6. PARECER DO REGULADOR SETORIAL**

163. Em cumprimento do disposto no artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou parecer sobre a operação de concentração notificada à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), uma vez que as atividades em causa estão sujeitas a regulação sectorial por parte desta entidade<sup>60</sup>.
164. No seu parecer<sup>61</sup>, quanto ao mercado relevante, a AMT refere que a delimitação, em termos de serviço, corresponde ao objeto da concessão e, em termos geográficos, corresponde “(...) às linhas/carreiras exploradas pelas Notificantes, segundo a metodologia “origem-destino” assim como outros percursos que coincidem com o trajeto “origem-destino” em causa, mesmo que sejam parte integrante de carreiras mais extensas (...)”.
165. Quanto ao impacto jusconcorrencial da operação, a AMT refere que a operação notificada não é suscetível de distorcer a concorrência no mercado de serviço público de transporte rodoviário na CIM do Cávado, uma vez que “(...) a posição dominante conferida à Concessionária resulta do regime de exclusividade contratualmente atribuído, por via concorrencial, e não da atuação dos agentes económicos no mercado (...)”, não conferindo tal posição “(...) a liberdade de a Concessionária adotar comportamentos independentes/autónomos face aos seus principais concorrentes, em matéria de preços, qualidade de serviços e capacidade oferecida, que sejam suscetíveis de distorcer a concorrência e de se traduzir na perda de bem-estar dos utilizadores do serviço público (...)”.

---

<sup>60</sup> S-AdC/2021/481, de 09.02.2021

<sup>61</sup> E-AdC/2021/927, de 23.02.2021.

## **7. AUDIÊNCIA PRÉVIA**

166. 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.

## **8. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO**

167. 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 no mercado nacional ou numa parte substancial deste.

Lisboa, 10 de maio de 2021

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.	NATUREZA DA OPERAÇÃO.....	3
2.1.	Posição das Notificantes.....	3
2.2.	Posição da AdC.....	3
2.2.1.	Constituição de uma empresa comum de pleno exercício .....	3
2.2.1.1.	Caracterização da Concessão CIM do Cávado, rede Oeste .....	4
2.2.1.2.	Criação da Transportes CIM do Cávado.....	5
2.2.2.	Caráter duradouro da empresa comum .....	9
2.2.3.	Conclusão quanto à natureza da operação por via da constituição de empresa comum 9	
2.2.4.	Aquisição de controlo sobre ativos geradores de volume de negócios .....	9
2.2.5.	Conclusão quanto à posição da AdC.....	11
3.	MERCADOS RELEVANTES.....	11
3.1.	Mercados de produto relevantes.....	11
3.1.1.	Posição das Notificantes .....	11
3.1.2.	Posição da Autoridade.....	11
3.1.3.	Conclusão quanto ao mercado de produto relevante.....	16
3.2.	Mercados geográficos relevantes .....	16
3.2.1.	Posição da Notificante .....	16
3.2.2.	Posição da Autoridade.....	17
3.2.3.	Conclusão quanto ao mercado geográfico.....	18
3.3.	Conclusão quanto aos mercados relevantes .....	18
4.	AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL .....	18
5.	MERCADOS RELACIONADOS .....	25
6.	PARECER DO REGULADOR SETORIAL .....	26
7.	AUDIÊNCIA PRÉVIA .....	26
8.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO .....	27