

Ccent. 32/2021
CLNX Portugal / NewCo

**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]

3/08/2021

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

Processo Ccent. 32/2021 – CLNX Portugal / NewCo

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 2 de julho 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 aquisição, pela CLNX Portugal, S.A. (“CLNX”) à PT Portugal, SGPS, S.A., de um conjunto de ativos da atual infraestrutura passiva da MEO (“Ativos PT”). Os Ativos PT serão objeto de um *carve-out* para uma nova empresa (“NewCo”), e sobre a qual a CLNX adquirirá o controlo exclusivo.
2. As atividades das partes envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
 - CLNX – Filial portuguesa do Grupo Cellnex (“Cellnex”), operador europeu independente de infraestruturas de telecomunicações que suportam equipamentos de ligações sem fios. A Cellnex dedica-se principalmente à atividade de instalação e gestão de infraestruturas passivas de suporte a redes de telecomunicações sem fios. Em Portugal, a Cellnex detém e explora, atualmente, através da OMTEL e da ON Tower, mais de 5 mil macro-sites.

Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, o Grupo Cellnex realizou, em 2020, cerca de €[>100] milhões em Portugal.
 - Ativos PT – Conjunto de ativos a integrar uma NewCo e que correspondem à infraestrutura passiva para alojamento de equipamento da rede móvel (*macro-sites* e *micro-sites*), atualmente detido pela MEO.

Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, os Ativos PT realizaram, em 2020, cerca de €[<5] milhões em Portugal.
3. 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 b) 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. MERCADOS RELEVANTES e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

2.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante

Macro-Sites

4. As redes de telecomunicações móveis são compostas por um conjunto de locais de acesso à rede de radiodifusão, no seu essencial um mastro/poste (infraestrutura passiva¹) e um conjunto de antenas e outros equipamentos de telecomunicações

¹ As infraestruturas passivas são, em termos gerais, compostas por (i) infraestrutura de engenharia civil que inclui quer a infraestrutura vertical – torres, mastros ou postes com capacidade para alojar as infraestruturas ativas (e.g. antenas), incluindo as fundações que suportam a infraestrutura vertical e os

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

(infraestruturas ativas) ligados a uma rede principal, através de ligações designadas por *backhaul connections*.

5. Existem dois tipos principais de acessos, as torres isoladas e os *rooftops* (torres/mastros instalados nos telhados de edifícios) que, no seu conjunto, são designados por “*macro-sites*”. Esta rede de locais de acesso é, ou pode ser, complementada por infraestruturas de menor dimensão designadas por *small cells* e por *distributed antenna systems* (“DAS”), que asseguram uma cobertura de rede adequada em edifícios ou zonas urbanas mais densas. No seu conjunto, as *small cells* e os DAS são designadas por “*micro-sites*”.
6. A AdC já analisou as atividades relativas aos *macro-sites*, tendo concluído que o mercado relevante corresponde ao *mercado nacional dos serviços de alojamento em infraestruturas passivas (macro-sites) de equipamento para telecomunicações móveis e similares*, excluindo-se deste as infraestruturas para difusão audiovisual, bem como as infraestruturas não concebidas para esse fim, tais como postes de eletricidade, torres de água eletrificadas, entre outras.²

Micro-Sites

7. Adicionalmente, a presente transação envolve, para além dos *macro-sites*, um conjunto de *micro-sites*, incluindo [<100] *small cells* e [<500] sistemas de DAS.
8. A Notificante propõe, por isso, como mercado relevante, um mercado nacional dos serviços de alojamento em *micro-sites* de equipamento para telecomunicações móveis, tendo por base, em concreto, a leitura que faz de uma decisão da Competition and Markets Authority (“CMA”), do Reino Unido.³
9. Também a Comissão Europeia (“CE”) já teve oportunidade de se pronunciar sobre este mercado, considerando que existe, pelo menos, um mercado de serviços de alojamento em *micro-sites*, distinto do mercado de alojamento em *macro-sites*, atendendo, entre outros fatores, à complementaridade (por contraposição da substituíbilidade) destes serviços.^{4,5}

sistemas auxiliares necessários à sua utilização (e.g. escadas, sistemas de proteção coletiva, plataformas, bem como outros sistemas de suporte a equipamento ativo e/ou de suporte/proteção, tais como para-raios, balizas aeronáuticas), quer o equipamento físico técnico como contentores e/ou coberturas necessários para alojar infraestruturas ativas (e.g. cablagem), armários, bastidores, condutas e caminhos de cabos, bem como os seus acessórios, e bem assim a rede de terra de proteção elétrica e; (ii) sistemas tecnológicos que garantem o fornecimento de energia, incluindo acesso a redes de eletricidade, equipamento de condicionamento de energia elétrica para adaptar a eletricidade às características das infraestruturas ativas, sistemas de energia socorrida para salvaguardar cortes de energia temporários ou prolongados, ar condicionado e/ou sistemas de ventilação.

² Vide, por exemplo, decisões da AdC nos processos Ccent. 19/2021 – OMTEL / Ativos ONI e Ccent. 14/2020 – BIH / NOS Towering.

³ Vide decisão da CMA no processo ME/6860/19 – Cellnex UK Limited / Arquiva Services Limited.

⁴ Vide decisão da CE no processo COMP/M.9674 – Vodafone Italia / TIM / INWIT JV.

⁵ Nestas decisões são consideradas, igualmente, possíveis segmentações adicionais do mercado de *micro-sites*, nomeadamente, em função das tecnologias de cobertura de espaços interiores e exteriores (DAS vs. *small cells*), tendo sido o mercado, em última análise, deixado em aberto, pese embora a CMA ter considerado ser mais provável que os sistemas DAS (sistemas de interior) constituam mercados distintos das *small cells* (sistemas de exterior).

10. Para efeitos da presente operação, a AdC considera não ser necessário pronunciar-se em definitivo sobre possíveis segmentações do mercado de alojamento em *micro-sites* proposto pela Notificante, uma vez que a avaliação jusconcorrencial não seria distinta.
11. Importa ainda, a este propósito, acrescentar que este tipo de serviços de *micro-sites* para terceiros é, em larga medida, ainda uma novidade em Portugal, dada a prática histórica de auto-provisão por parte dos operadores de comunicações móveis.

Âmbito geográfico

12. Com base na prática decisória da AdC, a Notificante considera que o mercado de serviços de alojamento em *macro-sites* tem um âmbito nacional. Considerando ainda a complementaridade entre *micro-sites* e *macro-sites*, defende, igualmente, que o mercado de serviços de alojamento em *micro-sites* tem um âmbito nacional.
13. A AdC concorda com o âmbito geográfico proposto pela Notificante, não existindo quaisquer elementos que levem a rever a prática decisória quanto aos *macro-sites*.
14. Relativamente aos *micro-sites*, a AdC considera plausível que se trate, da mesma forma, de um mercado de âmbito nacional. Em decisões anteriores, a CE considerou ser provável tratar-se de um mercado nacional, pese embora ter verificado, no caso concreto, a existência de alguns elementos potencialmente diferenciadores entre zonas urbanas e zonas rurais.⁶
15. Considerando, mais uma vez, que a avaliação jusconcorrencial não seria distinta, a AdC aceita, para efeitos da presente operação de concentração, que o âmbito geográfico relevante nos serviços de oferta de alojamento em *micro-sites* é nacional, tal como proposto pela Notificante.

Conclusão quanto aos mercados relevantes

16. Dado o exposto, para efeitos da presente operação de concentração, a AdC considera os seguintes mercados relevantes:
 - i) O mercado nacional dos serviços de alojamento em *macro-sites* de equipamento para telecomunicações móveis e similares e;
 - ii) O mercado nacional dos serviços de alojamento em *micro-sites* de equipamento para telecomunicações móveis e similares.⁷

2.2. Mercados Relacionados

17. O Grupo Cellnex, por via da Towerlink Portugal, presta serviços de ligação da Internet das Coisas (*IoT – Internet of Things*) através da rede SigFox. Esta é uma solução de serviços retalhistas de telecomunicações *machine-to-machine* (M2M), envolvendo a conectividade entre equipamentos, através da qual estes enviam e recebem sinal de e para antenas e/ou PoPs da SigFox.

⁶ Vide decisão no processo COMP/M.9674 – Vodafone Italia / TIM / INWIT JV.

⁷ Este mercado não será objeto de análise adicional, uma vez que a Notificante dispõe, atualmente, apenas [<100] *micro-sites*, num total de mercado que a mesma estima em [<10.000] *micro-sites* e, consequentemente, a transferência para a Notificante dos [<500] *micro-sites* que integram os ativos-alvo não tem qualquer impacto relevante na estrutura de oferta deste mercado.

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial. 4

18. A Comissão tem entendido que os serviços M2M constituem um mercado autónomo face aos serviços retalhistas de comunicações móveis, atendendo à ausência de substituíbilidade entre M2M e os demais serviços retalhistas de comunicações móveis.⁸
19. Em linha com a prática decisória da Comissão Europeia, a Notificante admite que esta atividade da Towerlink possa ser enquadrada no mercado nacional da prestação de serviços retalhistas de telecomunicações M2M.
20. Em todo o caso, a Notificante conclui que a exata delimitação do referido mercado pode ser deixada em aberto, uma vez que as conclusões da avaliação jus-concorrencial não se alterariam em função da concreta definição do mesmo.
21. Tendo por base as suas melhores estimativas, a Notificante estima que a sua quota, no possível mercado (nacional) da prestação de serviços retalhistas de telecomunicações M2M, não excede os [0-5] %.
22. Neste contexto, a AdC não identifica (i) a necessidade de proceder à exata delimitação deste eventual mercado relacionado, (ii) nem preocupações jusconcorrencias de natureza não horizontal relacionadas com o mesmo, pelo que considera ser dispensável qualquer análise adicional relacionada com este eventual mercado relacionado.

2.3. Avaliação jusconcorrencial

23. Para além da Cellnex, um operador independente das empresas que prestam serviços retalhistas de telecomunicações móveis, a estrutura da oferta inclui a Vodafone (através da empresa Vantage Towers⁹), a NOS – que após a alienação da NOS Towering ao Grupo Cellnex, conta ainda com [<1000] torres passivas – e a ONI – que, após a cedência de um conjunto de ativos de infraestrutura passiva ao Grupo Cellnex já no corrente ano¹⁰, mantém em operação [<100] torres passivas.
24. Adicionalmente, recorde-se que os Ativos PT não constituem a totalidade da infraestrutura passiva do Grupo Altice, que manterá ainda [<1000] *macro-sites*.
25. A estrutura da oferta deste mercado é a que se apresenta na tabela seguinte, sendo a procura proveniente, quase exclusivamente, dos MNO¹¹:

⁸ Vide, nomeadamente, as decisões da Comissão Europeia nos processos COMP/ M.9559 – *Telefonica / Prosegur / Prosegur Alarmas España*, §34, e COMP/M.9370 – *Telenor / DNA*, §§40-42.

⁹ Em março de 2021, a Vantage Towers passou a ser cotada na Bolsa de Frankfurt, com um *free float* inicial de 18.3% do capital.

¹⁰ Operação analisada pela AdC no processo Ccent. 19/2021 – OMTEL / Ativos ONI.

¹¹ MNO: *Mobile Network Operators* (Operadores de Telecomunicações Móveis).

Tabela 1 – Estrutura da Oferta do mercado nacional dos serviços de alojamento em infraestruturas passivas (macro-sites) de equipamento para telecomunicações móveis¹²

	Pré- Concentração		Pós-concentração	
	# Sites	%	# Sites	%
Cellnex	[>5000]	[50-60]%	[>5000]	[50-60]%
Vodafone	[<5000]	[30-40]%	[<5000]	[30-40]%
Altice	[<1000]	[5-10]%	[<1000]	[0-5]%
NOS	[<1000]	[5-10]%	[<1000]	[5-10]%
ONI	[<1000]	[0-5]%	[<1000]	[0-5]%

Fonte: Notificante.

26. A operação de concentração tem natureza horizontal, atendendo a que as atividades da Cellnex e dos Ativos PT se sobrepõem no mercado nacional de alojamento em infraestruturas passivas de equipamento para telecomunicações móveis.
27. Com base nos dados da Tabela 1, nota-se que a Cellnex reforçará a sua posição de principal operador, passando a deter uma quota de mercado de [50-60]%, ainda que o incremento resultante da concentração seja apenas de [0-5]%
28. Não obstante a elevada concentração de mercado, importa ter em conta, por um lado, que a operação de concentração resulta no reforço da desintegração vertical da entidade alienante e, por outro, que o impacto no nível de concentração de mercado é diminuto.
29. De facto, as infraestruturas passivas eram tradicionalmente detidas pelos MNOs, sendo a partilha destas infraestruturas meramente pontual e, em regra, apenas funcionando num regime de reciprocidade.
30. A transferência das infraestruturas passivas para uma entidade terceira, independente dos operadores móveis, veio, de certa forma, “desverticalizar” o acesso dos MNO (atuais e potenciais) às infraestruturas passivas necessárias para a otimização/implementação de uma rede de telecomunicações e, provavelmente, alterar os incentivos na gestão dessas infraestruturas.
31. De facto, uma entidade sem relação com os MNO tem maiores incentivos para rentabilizar os ativos adquiridos, sem que a sua gestão fique condicionada por eventuais estratégias determinadas pela concorrência nos mercados (a jusante) das telecomunicações móveis e, conseqüentemente, as infraestruturas passivas passarão a ser disponibilizadas a todo e qualquer operador.¹³
32. E é, de facto, isso que tem ocorrido. Nas anteriores operações de concentração analisadas pela AdC estavam em causa, no essencial, operações de *buy and lease back*, onde a Cellnex adquire os ativos (macro-sites) e, simultaneamente, os aluga ao antigo proprietário (*in casu*, através de acordos de longo prazo).

¹² Dados referentes a 2021, já incorporando a aquisição pelo Grupo Cellnex dos ativos ONI, em março do corrente ano. O número de *macro-sites* alocados à Altice/MEO excluem os [<1000] *macro-sites* que suportam o SIRESP.

¹³ Incentivos esses que a AdC teve oportunidade de confirmar em decisões recentes envolvendo a Cellnex, nomeadamente no processo Ccent 14/2020 – BIH/ NOS Towering (*vide* ponto 62 e nota de rodapé n.º 22, da respetiva Decisão).

33. Nesses acordos não existe nenhuma obrigatoriedade de exclusividade de nenhuma das partes, isto é: a Cellnex não tem nenhuma obrigação de apenas permitir a instalação da infraestrutura ativa dos anteriores proprietários da infraestrutura passiva, nem estes últimos se encontram obrigados a apenas recorrer à infraestrutura da Cellnex.¹⁴
34. Para além da Cellnex, a estratégia da Vodafone passou também pela autonomização do negócio da disponibilização de infraestruturas passivas através, nomeadamente, da empresa Vantage Towers, cujo capital social foi disperso em bolsa.
35. Assim, face à situação anterior a 2019, passa-se de um cenário em que as redes de infraestruturas passivas se encontravam verticalmente integradas com os MNOs e, com exceção de alguns acordos pontuais, encerradas à utilização por MNOs terceiros, para um cenário em que existem duas redes potencialmente abertas, geridas por operadores cujo interesse é a sua rentabilização (Cellnex e Vantage Towers).
36. Também nesse sentido aponta, em termos gerais, o parecer da ANACOM, que considera que “[o] *facto de estas infraestruturas poderem, desta forma, mais facilmente ser disponibilizadas a terceiros operadores (que não necessariamente os atuais MNO), e sendo cumpridas as disposições do regime aplicável (...) entende-se que esta operação poderá trazer alguns benefícios para o mercado (...)*”.
37. É verdade que não pode deixar de se registar que esta separação vertical tem, por contrapartida, a concentração das infraestruturas em, essencialmente, duas empresas com, necessariamente, elevadas quotas de mercado.
38. Também este aspeto foi salientado pela ANACOM, que considera que “(...) *a cada vez maior concentração destas infraestruturas aptas no domínio de uma empresa (A CLNX Portugal, que como se refere adiante, já detém uma quota superior a 50% de macro-sites) também poderá contribuir para a redução da capacidade ou do incentivo para a diferenciação dos operadores móveis com rede própria em termos das diversas variáveis relacionadas com os respetivos planeamentos de rede (...)*”.
39. Não obstante, note-se que a Tabela 1 poderá não refletir corretamente a verdadeira estrutura da oferta do mercado. De facto, poder-se-á questionar a verdadeira disponibilidade para utilização de terceiros da infraestrutura residual de cada um dos MNOs e, conseqüentemente, se a mesma fará, efetivamente, parte da oferta disponível, quer para outros MNOs já presentes no mercado quer, ainda, para eventuais novos entrantes.
40. Importar referir que, por exemplo, na prática decisória da AdC, não foi considerada como fazendo parte da oferta a infraestrutura residual do Grupo Altice, dado que a mesma, segundo a própria, incluía *macro-sites* sujeitos a restrições legais ou tinham características e especificidades técnicas específicas que as excluía do grupo de infraestruturas passivas “disponíveis”.¹⁵

¹⁴ A ausência de exclusividade estende-se aos programas de *Build-to-Suit* aprovados no âmbito das transações anteriores. Trata-se de programas de implementação de novas infraestruturas concebidas especificamente para servir necessidades concretas do vendedor. Tal não significa que não possam servir necessidades de terceiros, razão pela qual não existe exclusividade e a co-localização de infraestruturas ativas é explicitamente prevista. *Vide*, por exemplo, pontos 64 e segs. da Decisão da AdC no processo Ccent 14/2020 – BIH/ NOS Towering, já citada. Importa referir que os acordos não se limitam a afastar a exclusividade, prevendo, antes e de forma explícita, a co-localização de infraestruturas ativas de vários operadores.

¹⁵ *Vide* ponto 54 da Decisão da AdC no processo Ccent 14/2020 – BIH/ NOS Towering, já citado, referente a uma resposta do Grupo Altice a um pedido de elementos da AdC no âmbito desse processo. **Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial.**

41. Pelas mesmas razões, é igualmente questionável a plausibilidade de a infraestrutura remanescente da NOS e da ONI fazer parte da oferta deste mercado.
42. Desconsiderando os MNOs enquanto *operadores* ativos na oferta de infraestruturas passivas, o mercado seria composto apenas pela Cellnex e pela Vantage Towers, com quotas de, respetivamente, [50-60]% e [40-50]% no cenário pré-concentração.
43. Já no cenário pós-concentração, as quotas de mercado da Cellnex e da Vantage Towers serão de, respetivamente, [60-70]% e [30-40]%, a que corresponderia um IHH¹⁶ de [>2000] pontos e um *Delta*¹⁷ resultante da operação de concentração de, apenas, [<150] pontos.
44. Em suma, a AdC nota que a operação de concentração em causa traduz-se, apenas, numa ligeira alteração na concentração de mercado, reforçando-se, ainda, a desintegração vertical das infraestruturas passivas face aos MNOs e, conseqüentemente, conclui-se que a operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado.

3. PARECER DO REGULADOR SETORIAL

45. Em cumprimento do disposto no artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou parecer sobre a operação de concentração em apreço à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).
46. No seu Parecer, a referida entidade reguladora afirma não se opor à concretização da operação de concentração, considerando que o ativo objeto de transação, bem como a sua exploração, está sujeito ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 123/2009, não apresentando a operação de concentração notificada indícios de ser suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado, sem prejuízo de vir a reforçar-se a concentração numa única empresa de um conjunto de ativos críticos para as comunicações eletrónicas em Portugal.

4. AUDIÊNCIA PRÉVIA

47. 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.

¹⁶ 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 mais recentes Orientações em matéria apreciação de concentrações nos termos do Regulamento de controlo de concentrações (*cfr.* Comunicação 2004/C 31/03 publicada no JOCE, de 5.02.2004) (“Linhas de Orientação”).

¹⁷ Por *Delta* entende-se a diferença entre o valor do IHH pós-concentração e o valor do IHH pré-concentração.

5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

48. 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 identificados.

Lisboa, 3 de agosto de 2021

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Maria João Melícias
Vogal

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

Índice

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA	2
2. MERCADOS RELEVANTES e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	2
2.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante	2
2.2. Mercados Relacionados.....	4
2.3. Avaliação jusconcorrencial.....	5
3. PARECER DO REGULADOR SETORIAL	8
4. AUDIÊNCIA PRÉVIA	8
5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	9