

Ccent. 36/2021

JCDecaux / Concessão de Publicidade Exterior em Lisboa

**Decisão de Não Oposição com Condições e Obrigações  
da Autoridade da Concorrência**

[alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 50.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio]

11/04/2022

**DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO COM CONDIÇÕES E OBRIGAÇÕES  
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**

**Processo Ccent. 36/2021 – JCDecaux / Concessão de Publicidade Exterior em Lisboa**

**1. OPERAÇÃO NOTIFICADA**

1. Em 15 de julho de 2021, foi notificada à Autoridade da Concorrência (“AdC” ou “Autoridade”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), a operação de concentração que consiste na aquisição, pela JCDecaux Portugal Mobiliário Urbano, Lda. (“JCDecaux”, “Notificante” ou “Adquirente”), do controlo exclusivo sobre o designado Footprint Adicional Resultante do Contrato de Lisboa (“Footprint Adicional” ou “Adquirida”).
2. A operação notificada configura uma concentração de empresas na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea 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.
3. Na sequência da publicação do aviso relativo à operação notificada, foram reconhecidos como terceiros interessados no procedimento:
  - A Alargâmbito – Publicidade Exterior, Unipessoal, Lda., do Grupo DreamMedia (“DreamMedia”), empresa concorrente da Adquirente;
  - A APAN – Associação Portuguesa de Anunciantes (“APAN”), que representa 94 empresas que publicitam os seus bens e serviços em Portugal, clientes da Adquirente;
  - A APEPE – Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade Exterior (“APEPE”), que representa pequenas e médias empresas de publicidade exterior, concorrentes da Adquirente;
  - A Cemark – Mobiliário Urbano e Publicidade, S.A. (“Cemark”), empresa concorrente da Adquirente;
  - A MOP – Multimédia Outdoors Portugal – Publicidade, S.A. (“MOP”), empresa concorrente da Adquirente; e
  - A PD Publicidade Dinâmica, Lda., detentora da marca APSmedia (“APSmedia”), empresa concorrente da Adquirente.

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

## 2. AS PARTES

### 2.1. Adquirente

4. A JCDecaux integra o Grupo JCDecaux, o qual desenvolve a atividade de publicidade exterior.
5. Em Portugal, o Grupo JCDecaux opera através de várias subsidiárias, incluindo a Notificante, a JCDecaux Airport Portugal, S.A., a Red Portuguesa, Publicidade Exterior, S.A., a Red Litoral, Publicidade Exterior, Lda., e a Purbe, Publicidade Urbana e Gestão, Lda.
6. Os volumes de negócios realizados pela JCDecaux, calculados nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, em Portugal, no Espaço Económico Europeu (“EEE”) e a nível mundial, nos anos de 2018, 2019 e 2020, são os seguintes:

*Tabela 1 – Volume de negócios da JCDecaux nos anos de 2018, 2019 e 2020*

<i>Milhões Euros</i>	2018	2019	2020
Portugal	n.d.	n.d.	[<100]
EEE	n.d.	n.d.	[>100]
Mundial	n.d.	n.d.	[>100]

Fonte: Notificante.

### 2.2. Adquirida

7. A aquisição de controlo exclusivo sobre o Footprint Adicional resulta da adjudicação à JCDecaux, em 2018, do direito de uso exclusivo do domínio público municipal para instalação de mobiliário urbano e do direito de operar *displays* publicitários a serem integrados em alguns destes equipamentos para exploração de publicidade exterior.
8. Na sequência da adjudicação em causa será celebrado um contrato de concessão entre a Câmara Municipal de Lisboa (“CML”) e a Adquirente, conferindo o referido direito exclusivo de uso e exploração económica à JCDecaux (“Contrato de Lisboa”).
9. Para a Notificante, o perímetro do Footprint Adicional inclui apenas *displays* referentes ao Lote 1 do Caderno de Encargos relativo ao procedimento concursal em causa (“Caderno de Encargos”), *i.e.*, *displays* de 2 m<sup>2</sup> (e não inclui os formatos referentes ao Lote 2 do Caderno

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

de Encargos), uma vez que atualmente a Cemark apenas explora formatos de 2 m<sup>2</sup>, em Mupis<sup>1</sup> e Abrigos<sup>2</sup>, ao abrigo do contrato celebrado com a CML, em 1995<sup>3,4</sup>.

10. Para enquadramento do que acima se refere, importa notar, quanto ao Lote 1, que, nos termos do n.º 1 da Cláusula 8.ª do Caderno de Encargos, a JCDecaux obriga-se a instalar ou disponibilizar as seguintes peças de mobiliário urbano:
  - a) 900 Mupis, dos quais pelo menos 10% devem ser de natureza digital;
  - b) 2.000 Abrigos;
  - c) 75 Sanitários Públicos<sup>5</sup> dos quais, no mínimo, 10% terão de estar preparados para receber utilizadores com mobilidade condicionada, nomeadamente em cadeira de rodas; e
  - d) 40 Mupis amovíveis, para publicidade institucional.
11. E, quanto ao Lote 2, que, nos termos do n.º 2 da Cláusula 8.ª do Caderno de Encargos, a JCDecaux obriga-se a instalar:

---

<sup>1</sup> Por Mupi deve entender-se mobiliário urbano para informação [Cláusula 2.ª, Definições, alínea m), do Caderno de Encargos].

<sup>2</sup> Por Abrigo deve entender-se abrigo em paragem de transporte público [Cláusula 2.ª, Definições, alínea a), do Caderno de Encargos].

<sup>3</sup> O Footprint Adicional corresponde, no entendimento da Notificante, ao negócio da Cemark realizado exclusivamente ao abrigo do contrato de 1995, com base na asserção de que do Contrato de Lisboa resulta uma operação de concentração apenas na medida em que do mesmo resulta uma transferência de clientela da Cemark para a Adquirente. Segundo a Notificante, a haver a aquisição de algum negócio por parte da JCDecaux (isto é, a ocorrência de transferência de clientela em benefício da Notificante) na sequência da adjudicação do Contrato de Lisboa, esse negócio seria o realizado pela Cemark ao abrigo do contrato de 1995, o qual não abrange o médio/grande formato. Assim, nos termos da Notificação apresentada, a JCDecaux irá instalar, por referência ao Lote 1, equipamento publicitário para fins comerciais correspondente a [5.000-6.000] faces de 2 m<sup>2</sup>. E, considerando que a JCDecaux já explorava [3.000-4.000] faces ao abrigo do contrato de 1995, todas em papel, o incremento do *footprint* com o Contrato de Lisboa em termos de número de faces será de [1.000-2.000] faces. A JCDecaux considera, unicamente para efeitos da Notificação, o *footprint* adicional em termos de capacidade de gerar volume de negócios adicional, o qual, no que concerne ao formato de 2 m<sup>2</sup>, recorrendo a dados de 2020, corresponderá a um volume de negócios líquido de aproximadamente €[<5] milhões.

<sup>4</sup> Para a Notificante, o Lote 2 do Contrato de Lisboa é, em qualquer cenário, um lote totalmente novo, correspondendo exclusivamente a *displays* digitais de médio formato. Refere ainda a Notificante que a Cemark não opera *displays* digitais de médio formato ao abrigo do contrato de 1995, sendo que o *footprint* da Cemark em Portugal corresponde apenas a *displays* de 2 m<sup>2</sup> e, portanto, a tese de “transferência de clientela” não é aplicável a este caso.

<sup>5</sup> Por Sanitário Público deve entender-se equipamento sanitário para utilização pública e de manutenção automática [Cláusula 2.ª, Definições, alínea q), do Caderno de Encargos].

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

- a) Um número de Painéis Digitais de Grande Formato<sup>6</sup> não superior a 125<sup>7</sup> e que, no seu conjunto, compreenda uma área total de faces publicitárias entre 2.500 m<sup>2</sup> e 3.000 m<sup>2</sup>; e
- b) 20 Mupis de natureza digital e 5 painéis digitais (4x3 metros), a utilizar exclusivamente como equipamento informativo municipal.
12. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, segundo a Notificante, o Footprint Adicional realizou, em 2020, cerca de €[<5] milhões.

### 3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

#### 3.1. Contrato de Lisboa: enquadramento e aspetos essenciais

13. A celebração do Contrato de Lisboa<sup>8</sup> implicará a cessação da vigência de dois contratos ainda em vigor, ambos de 1995<sup>9</sup>, a saber:
- Do contrato celebrado entre a CML e a JCDecaux, ao abrigo do qual esta empresa explora atualmente [3.000-4.000] faces publicitárias em formato de 2 m<sup>2</sup> (Mupis e Abrigos); ainda ao abrigo deste contrato, de [<100] *displays* de 8 m<sup>2</sup> autorizados, designados por *seniores*, em papel, a Notificante instalou [<100] equipamentos em formato de 8 m<sup>2</sup> (explorando neste formato [600-700] faces);
  - E do contrato celebrado entre a CML e a Cemark (antiga Cemusa Portugal – Companhia de Mobiliário Urbano e Publicidade, S.A.), ao abrigo do qual esta empresa explora atualmente [4.000-5.000] faces publicitárias em formato de 2 m<sup>2</sup> (Mupis e Abrigos).<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Por Painéis Digitais de Grande Formato deve entender-se mobiliário digital de grande formato destinado à informação e publicidade aos munícipes que circulem a pé, em viatura ou em transportes coletivos [Cláusula 2.ª, Definições, alínea n), do Caderno de Encargos].

<sup>7</sup> Segundo a Notificante, o Lote 2 permite a instalação de equipamentos de 8 m<sup>2</sup>, 12 m<sup>2</sup> ou 24 m<sup>2</sup>.

<sup>8</sup> Para uma nova geração de contratos respeitantes à gestão do mobiliário urbano na cidade de Lisboa, a CML lançou, em 2017, um novo procedimento concursal. O anúncio de procedimento n.º 1724/2017 foi publicado no Diário da República, II.ª série, n.º 46, de 6 de março, com a designação “Concessão de uso privativo do domínio público do Município de Lisboa para Instalação e Exploração Publicitária de Mobiliário Urbano - Processo n.º 04/CPI/DA/CCM/2017”. No âmbito deste procedimento concursal, por deliberação camarária de 14 de julho de 2018 (Deliberação n.º 348/CM/2018), a referida concessão de uso privativo foi adjudicada à proposta da JCDecaux.

<sup>9</sup> Decorrentes do “Concurso Público para fornecimento, instalação, manutenção e exploração, em regime de locação, de mobiliário urbano de interesse público para a cidade de Lisboa”, cujo anúncio de abertura foi publicado no Boletim Municipal n.º 16 189, de 20 de agosto de 1991.

<sup>10</sup> Estes contratos foram objeto de aditamentos, que permitiram a substituição de equipamentos por modelos mais recentes e acrescentaram outros formatos, por aumento de contrapartidas.

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

14. Refere a Notificante que os *displays* de maior dimensão instalados pela JCDecaux em Lisboa não se enquadram no âmbito do contrato de 1995, mas estão incluídos na licença anual paga à CML para operar *displays* em espaço público.
15. Segundo a Notificante, formatos que não 2 m<sup>2</sup> em espaços públicos, em Lisboa, são operados principalmente pela JCDecaux (incluindo a Red Portuguesa, Publicidade Exterior, S.A.) e pela MOP, sob licenças anuais, temporárias.
16. Assim, segundo informação fornecida pela JCDecaux, esta empresa explora [200-300] faces no formato de 24 m<sup>2</sup>.
17. De acordo com os dados fornecidos pela Notificante, a MOP explora atualmente em Lisboa [100-200] faces no formato 24 m<sup>2</sup>.
18. Refere a JCDecaux que a MOP continuará a ter um *footprint* de grande formato em Lisboa; que a CML continuará a licenciar equipamento publicitário de grande formato, incluindo licenças temporárias; e que existem mais de 100 estruturas publicitárias de maior dimensão instaladas, em Lisboa, em espaços privados visíveis da rua.
19. A este respeito, importa referir, contudo, que, tal como resulta expressamente do Caderno de Encargos com retificações decorrentes da ata de esclarecimentos e erros e omissões da CML, o Contrato de Lisboa implicará a desinstalação dos painéis de grandes formatos instalados em domínio público ou privado do município de Lisboa, atendendo ao disposto na Cláusula 30.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por qualquer das alíneas do n.º 2 da referida cláusula (exceções à exclusividade do direito de uso)<sup>11</sup>.
20. A respeito do regime previsto no Caderno de Encargos, que será transposto para o Contrato de Lisboa, importa destacar o seguinte:
  - a. **Objeto do contrato:** o direito de utilização privativa do domínio público do município de Lisboa para instalação e exploração publicitária em mobiliário urbano, nos formatos correspondentes aos Lotes 1 e 2, já atrás enunciados nos §§ 10 e 11<sup>12</sup>; durante o prazo de exploração, o cocontratante pode propor ao município de Lisboa o aumento do número de Mupis de natureza digital, em substituição de Mupis de natureza convencional; a substituição carece de aprovação expressa do município<sup>13</sup>;

---

<sup>11</sup> Os painéis de grandes formatos instalados em domínio público municipal e devidamente licenciados/autorizados pelo município de Lisboa são 304. Os painéis instalados em domínio privado do município ou em propriedade de terceiros e autorizados/licenciados pelo município de Lisboa são 113 (cf. Caderno de Encargos com Retificações Decorrentes da Ata de Esclarecimentos e Erros e Omissões da CML, Cláusula 30.<sup>a</sup>).

<sup>12</sup> Cláusulas 1.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup>.

<sup>13</sup> Cláusula 17.<sup>a</sup>.

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

- b. **Obrigações de desinstalação / instalação:** o município de Lisboa obriga-se a desinstalar as peças de mobiliário urbano atualmente instaladas ao abrigo dos contratos de 1995, segundo um plano de desinstalação a entregar ao cocontratante<sup>14</sup>; por sua vez, o cocontratante obriga-se a comunicar ao município os locais onde pretende instalar as peças de mobiliário urbano, devendo os locais de instalação dos Mupis seguir preferencialmente as localizações atuais<sup>15</sup>;
- c. **Propriedade e posse do mobiliário instalado, obrigações de manutenção:** as peças de mobiliário urbano são propriedade da cocontratante e, para todos os efeitos legais, encontram-se na sua posse<sup>16</sup>; o cocontratante obriga-se a manter as peças de mobiliário urbano no estado em que as mesmas se encontravam à data da respetiva instalação, por forma a assegurar a respetiva integridade e o seu perfeito estado de funcionamento; a obrigação abrange a reparação de quaisquer danos e avarias e a substituição integral da peça ou de qualquer das suas componentes, no prazo máximo de oito horas, no caso de danos que coloquem em risco a segurança dos peões, três dias, no caso de ser possível a reparação ou substituição de componentes no local, e trinta dias, no caso de ser necessária a substituição integral da peça<sup>17</sup>;
- d. **Repartição do risco/proveito:** são do cocontratante tanto as receitas decorrentes da atividade de exploração publicitária do mobiliário urbano, como as despesas relacionadas com a atividade de exploração publicitária<sup>18</sup>;
- e. **Remuneração:** como contrapartida pela atribuição da concessão, o cocontratante obriga-se a pagar ao município de Lisboa, ao longo do prazo da exploração, uma determinada remuneração anual<sup>19</sup>;
- f. **Duração:** o prazo de exploração publicitária do mobiliário urbano é de 15 anos<sup>20</sup>;
- g. **Cessão da posição contratual:** o cocontratante não pode ceder, total ou parcialmente, a sua posição contratual sem prévia autorização escrita do município de Lisboa; a

---

<sup>14</sup> Cláusula 4.<sup>a</sup>.

<sup>15</sup> Cláusula 5.<sup>a</sup>.

<sup>16</sup> Cláusula 37.<sup>a</sup>. O município de Lisboa pode, querendo, adquirir todas ou algumas das peças de mobiliário urbano instaladas no âmbito da concessão, pelo preço correspondente ao valor líquido contabilístico de cada peça em causa (cláusula 38.<sup>a</sup>).

<sup>17</sup> Cláusula 24.<sup>a</sup>.

<sup>18</sup> Cláusula 33.<sup>a</sup>.

<sup>19</sup> Cláusula 45.<sup>a</sup>.

<sup>20</sup> Cláusula 15.<sup>a</sup>.

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

subcontratação, total ou parcial, dos direitos e/ou obrigações decorrentes do Contrato só pode ser efetuada mediante prévia autorização escrita do município de Lisboa<sup>21</sup>; e

- h. **Exclusividade:** o município de Lisboa atribui ao cocontratante o exclusivo da exploração publicitária de mobiliário urbano na cidade de Lisboa, assumindo a obrigação de não conceder ou licenciar a terceiros a utilização do domínio público ou privado municipal para exploração publicitária de mobiliário urbano, visível no espaço público, com algumas exceções<sup>22</sup>.

### 3.2. Posição da Notificante

21. A JCDcaux notificou a presente operação à cautela, já que rejeita a hipótese de a obtenção de controlo sobre o designado Footprint Adicional, em resultado da adjudicação do Contrato de Lisboa, corresponder a uma operação de concentração, nos termos e para os efeitos previsto na Lei da Concorrência<sup>23</sup>.
22. A JCDcaux nota que, mesmo que a adjudicação do Contrato de Lisboa, no que diz respeito ao Footprint Adicional, pudesse ser considerada uma concentração, os critérios de notificação previstos no n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência — e tendo por base a informação de mercado obtida junto da Media Monitor — não estariam preenchidos, pelo que não haveria obrigação de notificação.
23. Segundo a Adquirente, o volume de negócios atribuído ao Footprint Adicional será, em 2020, em qualquer caso, inferior a €5 milhões, pelo que a aplicação das alíneas c) e b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência estará excluída.

---

<sup>21</sup> Cláusula 51.<sup>a</sup>.

<sup>22</sup> Cláusula 30.<sup>a</sup> (ver § 46 desta Decisão e nota respetiva).

<sup>23</sup> Segundo a Notificante, é patente que a referida adjudicação não inclui nem implica a transferência de quaisquer ativos (quer tangíveis, quer intangíveis), contratos (com fornecedores ou clientes), *goodwill*, trabalhadores/colaboradores ou saber-fazer. E que o âmbito do Contrato de Lisboa é totalmente distinto em termos de requisitos, localizações e características dos *displays* dos anteriores contratos com a CML, de 1995 (os requisitos do Contrato de Lisboa são totalmente diferentes dos requisitos dos contratos de 1995). Em relação ao Lote 1, a Notificante refere que o Caderno de Encargos reduziu em [Confidencial – Detalhes de Informação Contratual]% o número total de localizações de *displays stand alone* de 2 m<sup>2</sup> (Mupis), por comparação com os anteriores contratos de Lisboa, de 1995, e reduziu em [Confidencial – Detalhes de Informação Contratual]% o número total de faces publicitárias disponíveis, devido aos requisitos específicos de informação pública estabelecidos pelo município. Refere ainda a Notificante, a respeito da limitação do número total de faces publicitárias disponíveis, que, devido aos requisitos específicos de informação pública estabelecidos pela CML, um dos dois lados disponíveis em cada ecrã rotativo de 2 m<sup>2</sup> deve ser sempre reservado exclusivamente para exibir informação de interesse público, sem qualquer conteúdo comercial, e, no que diz respeito aos ecrãs digitais de 2 m<sup>2</sup>, três minutos por hora também devem ser reservados para exibir informação institucional.

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

24. A JCDcaux refere ainda que o limiar dos 50% da quota de mercado previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência também não estará preenchido, tal como pretende demonstrar na Notificação apresentada.

### 3.3. Posição da AdC

#### 3.3.1. A aquisição de controlo sobre ativos geradores de volume de negócios

25. Não obstante o entendimento acima expendido da Notificante, considera-se que a adjudicação do Contrato de Lisboa à Adquirente corresponde a uma operação de concentração, nos termos e para os efeitos dos artigos 36.º e ss da Lei da Concorrência.
26. Se não, vejamos:
27. Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e na alínea b) do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, entende-se haver uma concentração de empresas quando se verifique uma alteração duradoura de controlo sobre a totalidade ou parte de uma ou mais empresas, em resultado, nomeadamente, da aquisição de controlo sobre elementos do ativo de uma ou várias empresas incluindo, em particular, através da aquisição de direitos de uso ou fruição sobre esses ativos.
28. A alteração de controlo nos termos do disposto no artigo 36.º da Lei da Concorrência pode resultar da celebração de contratos de concessão atribuindo direitos de uso ou de fruição sobre ativos, na sequência de procedimentos para a formação de contrato público, tal como resulta — expressa e inequivocamente — dos n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º da Lei da Concorrência<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Na prática decisória da AdC foram já analisadas operações de concentração nas quais a alteração de controlo ocorreu em resultado da adjudicação de contratos de concessão (ou de subconcessão), designadamente os processos Ccent. 78/2007 – Galp/TGLS, Ccent. 33/2015 – CTSA/ML/CARRIS, Ccent. 48/2015 – STCP\*ALSA/STCP e, mais recentemente, os processos Ccent. 5/2021 – Minho Bus\*Auto Viação do Minho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 1), Ccent. 6/2021 – Rodoviária D'Entre Douro e Minho\*António dos Prazeres da Silva & Filho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 2), Ccent. 7/2021 – Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS / CIM do Ave, Ccent. 49/2021 – Transdev Interior / Concessão e Ccent. 37/2021 – Transdev Interior / Concessão de Transportes CIM Tâmega e Sousa (Lote1), entre outros.

Veja-se, em particular, a argumentação da AdC no processo Ccent. 78/2007 – Galp/TGLS, no qual estava em causa a aquisição de controlo sobre a atividade de movimentação de cargas líquidas ou liquefeitas no Terminal de Granéis Líquidos do Porto de Sines e de gestão integrada de resíduos na área de jurisdição do Porto de Sines. Nesse processo, a AdC considerou que, nos termos dos seus Estatutos e da Lei da Concorrência, lhe cabe atuar de forma transversal em todos os sectores da economia. Esta atuação, refere a AdC, em nada prejudica ou é prejudicada pela atuação das entidades adjudicantes no contexto de procedimentos de contratação pública, razão pela qual a atuação de uma entidade adjudicante no âmbito do cumprimento das suas atribuições e competências não pode nem deve ser entendida como precludendo

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

29. No que respeita à aquisição de controlo, não sobre empresas, mas sobre ativos, como é o caso da operação notificada, importa atender aos §§ 24 e 26 da Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (“Comunicação consolidada da Comissão”)<sup>25</sup>, a qual reflete a prática da Comissão Europeia (“Comissão”).
30. Nos termos do § 24 da Comunicação consolidada da Comissão, uma operação limitada a ativos incorpóreos, nomeadamente marcas, patentes ou direitos de autor, pode ser considerada uma concentração se esses ativos constituírem atividades às quais está associado um volume de negócios<sup>26</sup>.
31. Ainda nos termos do § 24 da Comunicação consolidada da Comissão, a transferência de licenças relativas a marcas, patentes ou direitos de autor, sem ser acompanhada de elementos do ativo complementares, apenas poderá preencher esse critério no caso de se tratar de licenças exclusivas, pelo menos num território específico, e a transferência dessas licenças contribuir para a transferência de uma atividade geradora de volume de negócios<sup>27</sup>.
32. Ademais, para configurar uma operação de concentração, o ativo objeto da transação não tem que gerar volume de negócios no momento da notificação ou do início da implementação da operação.
33. Tal como resulta do § 26 da Comunicação da Comissão, a respeito da externalização de serviços enquanto operação de concentração, aplicável à aquisição de controlo sobre ativos, “[...] os ativos cedidos devem [...] compreender, pelo menos, elementos essenciais suscetíveis de garantir ao adquirente uma maior presença de mercado com um horizonte temporal idêntico ao período de arranque previsto para as empresas comuns [...]”.
34. Tal como refere a Comissão, “[a]ccording to the Commission Consolidated Jurisdictional Notice (“CJN”), the acquisition of control over assets can only be considered as a concentration if those assets constitute a business with a market presence, to which a

---

a competência e os poderes da Autoridade. Ademais, refere a AdC, a exploração comercial do terminal em causa passou a ficar a cargo da Notificante. Ou seja, esta empresa adquiriu direitos de uso ou de fruição sobre a totalidade ou parte dos ativos de uma empresa, passando a exercer uma influência determinante sobre a atividade comercial em causa, o que configura uma alteração de natureza estrutural e duradoura (Decisão em causa, ponto 20).

Esta interpretação da Lei da Concorrência segue, de resto, a prática seguida no âmbito do direito da concorrência da União Europeia (à luz do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas). Ver, entre outras, a decisão muito recente da Comissão Europeia no caso M. 10119 – DEME CONCESSIONS / CDC / REGION OCCITANIE / PORT-LA-NOUVELLE, de 29.03.2021, § 1 (“La concentration est réalisée par un contrat de concession de service public”).

<sup>25</sup> JOUE, C 95, de 16.04.2008.

<sup>26</sup> Sublinhado nosso.

<sup>27</sup> Sublinhado nosso.

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

market turnover can be attributed. In relation to outsourcing, the CJN clarifies that the assets transferred should include at least core elements that would allow the acquirer to build up a market presence in a time-frame similar to the start-up period for joint ventures (i.e. three years). Similarly, the acquisition of control over assets will constitute a concentration if the acquisition includes the core elements allowing the acquirer to build up a market presence within a relatively short time period<sup>28</sup>.

35. Basta, por conseguinte, que o ativo adquirido tenha aptidão para produzir volume de negócios num prazo razoável a contar do início da implementação da operação<sup>29</sup>.
36. Este é o quadro de análise a ter em conta.
37. Assim, uma vez que o direito de uso do Contrato de Lisboa é assimilável, por identidade de razão, a uma licença relativa a marca, patente ou direito de autor nos termos do § 24 da Comunicação consolidada da Comissão<sup>30</sup>, vejamos se, em relação ao sobredito direito de uso, se verificam os requisitos acima referidos para que a aquisição de controlo sobre um ativo incorpóreo, sem ser acompanhado de outros elementos do ativo, corresponda a uma operação de concentração, a saber:
  - (i) A exclusividade do direito de uso em causa (cf. § 31); e
  - (ii) A transferência do direito de uso em causa contribuir para a transferência de uma atividade geradora de volume de negócios (cf. § 31) ou, ainda, para uma maior presença de mercado num horizonte temporal idêntico ao período de arranque previsto para as empresas comuns de pleno exercício (cf. § 33).
38. São estes, por conseguinte, os parâmetros de análise a seguir, não relevando decisivamente para o efeito a transferência, ou não, para a Notificante, de contratos, trabalhadores ou quaisquer outros ativos corpóreos, tal como argumenta a JCDecaux, desde logo porque, na

---

<sup>28</sup> Decisão no processo COMP M.8672, ponto 15 (sublinhado nosso).

<sup>29</sup> Tal como refere a Comissão, na sua decisão no caso M.7872 – Novartis/GlaxoSmithKline, de 18.12.2015, nota de rodapé n.º 10, “[c]ontrary to Novartis’s assertions, the guidance provided by paragraph 24 of the Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings (OJ C95 of 16.04.2008) does not limit the Commission’s jurisdiction to concentrations involving target undertakings or parts of undertakings with *current* market turnover. Paragraph 24 of the Commission Consolidated Jurisdictional Notice requires that the acquired *part of an undertaking* constitutes a clearly identifiable *business*, which can operate separately from the rest of the disposing undertaking and is capable of producing a market turnover. As explained in paragraph 5 of the Commission Consolidated Jurisdictional Notice, the concepts of an *undertaking* and a *part of an undertaking* under Article 3 Merger Regulation are distinct and independent from the notion of *undertakings concerned* and the rules on the calculation of turnover set forth in Article 5 Merger Regulation”.

<sup>30</sup> Nesta linha, na Decisão na Ccent. 3/2013 – EDP Renewables / Ativos Gravitangle, de 25.02.2013, § 20, a AdC chama à colação o § 24 da Comunicação consolidada da Comissão, referindo que, não obstante o texto se reportar à transferência de licenças relativas a marcas, patentes ou direitos de autor, a lógica subjacente não pode deixar de se aplicar à transferência de licenças no setor energético.

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

aquisição de controlo em resultado da outorga de concessões no setor da publicidade exterior não há, tipicamente, a aquisição de ativos ao anterior concessionário.

39. No âmbito do Contrato de Lisboa, por exemplo, nos termos do disposto no n.º 1 da Cláusula 39.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, o cocontratante obriga-se a retirar as peças de mobiliário urbano que não tenham sido adquiridas pelo município no termo do prazo de exploração, o mesmo se verificando ao abrigo dos contratos atualmente ainda em vigor, tal como se refere *infra*, ponto 43.

#### Da exclusividade do direito de uso do Contrato de Lisboa

40. Assim, quanto a (i) *supra*:
41. Do Contrato de Lisboa resultará um direito exclusivo de exploração económica.
42. Com efeito, nos termos do disposto no n.º 2 da Cláusula 30.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, a atribuição do direito de uso implica, para a CML, a obrigação de não conceder ou licenciar a terceiros a utilização do domínio público ou privado municipal para a exploração publicitária de mobiliário urbano, visível no espaço público, quer em relação aos equipamentos do Lote 1, quer em relação aos equipamentos do Lote 2<sup>31</sup>.
43. Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 da Cláusula 4.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos, na data da outorga do Contrato de Lisboa, o Município de Lisboa obriga-se a entregar ao adjudicatário um plano de desinstalação das peças de mobiliário urbano que estão instaladas ao abrigo dos anteriores contratos do Município, abrangidas pelo direito de exclusividade, sendo da responsabilidade do município a desinstalação das referidas peças de mobiliário urbano.
44. Ou seja, em Lisboa, em domínio municipal, público ou privado, nenhum outro operador, que não a JCDecaux, poderá explorar mobiliário urbano para fins publicitários<sup>32</sup>.
45. No que respeita ao grande formato atualmente instalado em domínio público ou privado do município de Lisboa, tal como referido *supra*, o Contrato de Lisboa implicará a

---

<sup>31</sup> A natureza exclusiva do direito de uso do Contrato de Lisboa resulta, desde logo, da própria natureza do direito em causa, à luz do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público. O Decreto-Lei n.º 280/2007, prevê — precisamente — que os particulares podem adquirir direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão (artigo 27.º); e que, através de ato ou contrato administrativos, podem ser conferidos a particulares, durante um período determinado de tempo, poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas (n.º 1 do artigo 28.º); e que, através de ato ou contrato administrativos podem ser transferidos para particulares, durante um determinado período de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa (n.º 1 do artigo 30.º) (sublinhados nossos).

<sup>32</sup> Tal como se refere na Decisão da Comissão no processo M.7023 – Publicis/Omnicom, de 09/01/2014, "[t]he strength of outdoor advertising space providers also rests on the limited availability of desirable ad space", ponto 484.

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

desinstalação desses painéis, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos por qualquer das alíneas do n.º 2 da referida cláusula (exceções à exclusividade do direito de uso).

46. O Caderno de Encargos prevê, ainda assim, várias exceções à exclusividade deste direito de uso<sup>33</sup>.
47. Estas exceções têm, todavia, como seria de esperar, uma expressão pouco significativa.
48. Se não, vejamos:

---

<sup>33</sup> As exceções previstas (n.º 2, alíneas a) a q), da cláusula 30.ª do CE) são as seguintes:

- Do mobiliário urbano instalado ao abrigo dos demais Lotes objeto do concurso, caso os cocontratantes não sejam a mesma entidade;
- De viaturas, tais como redes partilhadas de bicicletas;
- De instalações de suporte a equipamentos de uso público (e.g. equipamento de suporte a redes partilhadas de bicicletas e equipamentos desportivos instalados em espaço público);
- De suportes de grande porte para publicidade pontual;
- De totens temporários e outras peças volumétricas ou tridimensionais;
- De quiosques colocados no âmbito de eventos da cidade;
- De bancas e quiosques permanentes na cidade;
- De pendões e bandeiras (de eventos municipais ou com o apoio do Município de Lisboa);
- De "TOMIS" no âmbito do protocolo celebrado e existente com o Município de Lisboa ou qualquer empresa municipal, à data do início de vigência do Contrato de Concessão;
- De passagens pedonais;
- De telas em empenas, fachadas e em andaimes de apoio a obras;
- De estaleiros de estatuária em recuperação;
- De peças de mobiliário urbano instaladas no âmbito da realização de eventos na cidade;
- De suportes na envolvência de espaços expectantes, de instalações desportivas e associativas e de instalações relacionadas com parques de diversão não itinerantes;
- Dos equipamentos atualmente existentes e atribuídos à exploração pelo Canal Lisboa, enquanto estes mantiverem a sua vigência;
- De totens que visem publicitar a localização de espaço comercial, objeto de contrato celebrado pelo Município; e
- Do contrato de exploração de mobiliário urbano publicitário na zona de intervenção da Expo 98, enquanto este mantiver a sua vigência".

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

49. De facto — no que concerne, em primeiro lugar, ao pequeno formato —, as exceções à exclusividade do referido direito permitem a instalação de um número muito inferior de equipamentos por comparação com o número de equipamentos a instalar ao abrigo do Contrato de Lisboa.
50. O grande número de equipamentos a instalar ao abrigo do Contrato de Lisboa irá diferenciar de forma significativa a oferta do concessionário da dos seus concorrentes.
51. Com efeito, para ter impacto e cobertura, a mensagem publicitária carece da visibilidade proporcionada por num elevado número de equipamentos, sob pena de ineficácia.
52. É a ubiquidade, traduzida no elevado número e grande concentração nas localizações mais interessantes, nomeadamente do mobiliário urbano de pequeno formato, que permite o desejado impacto da campanha publicitária, tal como referido pela APAN<sup>34</sup>.
53. O Contrato de Lisboa permitirá a colocação de 900 Mupis (dos quais pelo menos 10% devem ser digitais), 2 000 Abrigos, 75 Sanitários Públicos).
54. Por contraste, a exceção com maior expressão à exclusividade do direito de uso do Contrato de Lisboa — a relativa a bancas e quiosques permanentes na cidade, explorados pela Cemarm ([1000-2000]) — não se aproxima sequer do número de faces que a Notificante planeia explorar na sequência do Contrato de Lisboa ([5000-6000] faces).
55. Por outro lado, quanto ao tipo e à localização dos equipamentos, as exceções à exclusividade do direito de uso do Contrato de Lisboa — em particular, a relativa a bancas e quiosques permanentes na cidade — correspondem a formatos e a localizações menos atrativas para os efeitos pretendidos (ou seja, o Contrato de Lisboa reserva para o concessionário os melhores formatos e localizações).
56. Com efeito, o formato tipo Mupi (2 m<sup>2</sup>) na via pública — nas principais vias de acesso — é, nomeadamente para a APAN, o mais valorizado pelos anunciantes, atendendo ao objetivo de sujeitar o potencial consumidor a um número significativo de exposições à mensagem publicitária no trajeto diário casa-trabalho e trabalho-casa.<sup>35</sup>
57. O domínio municipal abrangido pelo Contrato de Lisboa é, por conseguinte, a localização mais valorizada em publicidade exterior.
58. Refere a APAN, a este respeito, que se verificam diferenças significativas entre o formato Mupi, o mais valioso, e o formato banca/quiosque, o menos valioso<sup>36</sup>.
59. Refere a PowerMedia, a este respeito, que as bancas/quiosques correspondem a localizações de qualidade muito inferior às localizações abrangidas pelo Contrato de Lisboa;

---

<sup>34</sup> Cf. E-AdC/2021/4418, p. 12.

<sup>35</sup> Cf. E-AdC/2021/ 4418, p. 12.

<sup>36</sup> Cf. E-AdC/2021/4418, p. 11.

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

- e que, por isso, em termos de alcance, frequência e impacto, as localizações em causa terão um valor comercial bastante diferente<sup>37</sup>.
60. Repare-se que, ao contrário dos Mupis objeto do Contrato de Lisboa, que serão colocados nas zonas mais interessantes para os objetivos de publicidade exterior, a localização de quiosques e bancas permanentes, por exemplo, é determinada em função do interesse em captar clientela para jornais e revistas, ficando a publicidade exterior nestes equipamentos necessariamente subordinada a esse objetivo principal.
  61. Todas as outras exceções à exclusividade do direito de uso do Contrato de Lisboa — por exemplo, quiosques colocados no âmbito de eventos da cidade e totens que visem publicitar a localização de espaço comercial — são, manifestamente, muito pouco expressivas, pontuais ou localizadas e/ou correspondentes a equipamentos/formatos muito menos valorizados.
  62. No que ao médio/grande formato diz respeito (Lote 2), as exceções relativas a suportes de grande porte para publicidade pontual, de estaleiros de estatuária em recuperação, às telas em empenas, fachadas e andaimes de apoio a obras e de suportes na envolvência de espaços expectantes, de instalações desportivas ou associativas, de instalações relacionadas com parques de diversão não itinerantes e dos equipamentos existentes atribuídos à exploração do Canal Lisboa, enquanto estes mantiverem a sua vigência, revelam-se igualmente muito pouco expressivas, basicamente pelas mesmas razões enunciadas *supra*, ponto 61.
  63. Quanto às telas em empenas, fachadas e andaimes de apoio a obras, por exemplo, refere a APAN que se trata de espaços dispersos e esporádicos, não organizados em rede, com maior complexidade de instalação (e maior custo de produção), destinado a um uso de médio/longo prazo, tipicamente superior a um ano, para produtos muito específicos, sem utilidade para campanhas dinâmicas de curta duração<sup>38</sup>.
  64. À luz do acima exposto, considera-se demonstrada a exclusividade do direito de uso do Contrato de Lisboa, na aceção do § 24 da Comunicação consolidada da Comissão, já que a concessão confere à Notificante o exclusivo de fruição do mobiliário urbano no domínio público e privado da cidade de Lisboa, sendo as exceções à exclusividade em causa pouco significativas.

#### **Da transferência de um ativo gerador de volume de negócios**

65. Quanto à contribuição do direito de uso do Contrato de Lisboa para a transferência de uma atividade geradora de volume de negócios ou, ainda, para uma maior presença no mercado

---

<sup>37</sup> Cf. E-AdC/2021/4285, pp. 6-7.

<sup>38</sup> Cf. E-AdC/2021/4418, p. 13.

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

num horizonte temporal idêntico ao período de arranque previsto para as empresas comuns de pleno exercício [cf. 37 (ii) *supra*], refira-se o seguinte:

66. O direito de uso do Contrato de Lisboa constitui, em si mesmo, um ativo (intangível) do qual depende o exercício, em condições privilegiadas, da atividade de exploração da publicidade exterior na cidade de Lisboa e, dada a importância desta cidade para o setor económico em causa, da atividade de exploração da publicidade exterior em todo o território nacional<sup>39,40</sup>.
67. Note-se que, na atividade de disponibilização de espaços para colocação de publicidade exterior, o ativo que está na base desta atividade é a licença/autorização/concessão — por parte das entidades públicas ou privadas com a gestão do espaço em causa — para o efeito da instalação de equipamentos para colocação de publicidade exterior.
68. A instalação e manutenção de mobiliário urbano e a colocação de publicidade em mobiliário urbano não exigem especial saber-fazer. A qualidade dos serviços prestados depende, sobretudo, no caso das empresas que operam à escala nacional, como é o caso da Notificante e da Cemark, do número, do tipo e da localização dos equipamentos que as empresas oferecem, sob a forma de redes nacionais de faces.
69. De facto, o que atrai clientela e tem valor acrescentado — sendo determinante na decisão de contratar dos clientes de publicidade exterior — é o número, o tipo e a localização dos equipamentos disponíveis, que estão dependentes das licenças/autorizações e das concessões acima referidas — muito em especial, das concessões, porque relacionadas com a exploração do formato mais valorizado, o formato de 2 m<sup>2</sup>, tipo Mupi, em espaço municipal.
70. Significa isto que o volume de negócios gerado na atividade de oferta de espaços para publicidade exterior está diretamente relacionado com as licenças/autorizações e, sobretudo, concessões obtidas pelas empresas de publicidade exterior (ativos intangíveis).
71. Ou seja, o posicionamento no mercado das empresas de publicidade exterior, o que lhes permite alcançar maior ou menor clientela e, conseqüentemente, gerar maior ou menor volume de negócios, depende decisivamente dos respetivos portefólios de licenças/autorizações ou, no caso do formato de 2 m<sup>2</sup>, de concessões obtidas junto dos municípios, nomeadamente em Lisboa.

---

<sup>39</sup> Neste sentido, “[t]he ECMR likewise covers acquisitions of intangible assets (*e.g.*, intellectual property rights) if those assets are the basis for an existing economic activity to which a market turnover can be attributed”, in *Defining “Merger” Transactions for Purposes of Merger Review*, 2007, International Competition Network, p. 4 (in <https://centrocedec.files.wordpress.com/2015/07/defining-merger-transactions-for-purposes-of-merger-review-2007.pdf>).

<sup>40</sup> De modo similar, a CMA, na decisão no caso ME/6786/18, *Completed acquisition by Global Radio Services Limited of Semper Veritas Holding S.à.r.l.*, de 16.04.2019, concluiu, com base na investigação de mercado realizada, que a cidade de Londres é uma localização “must have” para as empresas de publicidade exterior, atendendo, nomeadamente, à importância da sua população para as campanhas publicitárias.

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

72. Em síntese, as licenças/autorizações e, muito em especial, os contratos de concessão — com destaque claro para a concessão em Lisboa — constituem os ativos nucleares neste setor de atividade.
73. A perspetiva de análise que acima se enuncia em relação ao direito de uso do Contrato de Lisboa é a adotada pela Comissão em relação à aquisição de controlo sobre ativos nucleares ao exercício de uma determinada atividade.
74. Assim — para além da Decisão no processo COMP M.10119, relativo a uma alteração de controlo sobre ativos na sequência da adjudicação de uma concessão<sup>41</sup> —, em relação à aquisição de controlo sobre faixas horárias em aeroportos congestionados, no setor da aviação comercial, por exemplo, refere a Comissão na Decisão do processo COMP M.8672 – easyJet / Certain Air Berlin Assets, de 12.12.2017:

“As further described in section 4.1.1, in the airline industry, slots are a particularly important rights, since those slots give access to congested airports. [...] The acquisition by easyJet of the Target will result in the transfer of slots and ancillary assets indispensable for the use of the slots (such as overnight parking stands). These slots will enable easyJet to develop its airline operations at the airports at which Air Berlin used to provide air transport services, in particular at Berlin Tegel airport and at some destination airports. The Transaction therefore results in the transfer of Air Berlin's market position at the relevant airports” (Decisão, ponto 16).

75. Tal como refere o Tribunal Geral da União Europeia (“Tribunal Geral”) no Acórdão T240/18, *Polskie Linie Lotnicze «LOT» S.A.*, de 20.10.2021:

“No que respeita mais especificamente às faixas horárias, a Comissão salientou que, como resulta do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 95/93, estas eram autorizações, dadas por um coordenador, para utilizar toda a gama de infraestruturas aeroportuárias necessárias para explorar um serviço aéreo num aeroporto coordenado, numa data e horário específicos, para efeitos de descolagem ou aterragem. A Comissão deduziu desse facto que as faixas horárias constituíam fatores de produção necessários que permitem às companhias aéreas aceder aos serviços de infraestruturas aeroportuárias prestados pelos aeroportos e, conseqüentemente, prestar serviços de transporte aéreo de passageiros com partida ou destino a esses aeroportos. Por conseguinte, na medida em que a concentração em causa visava, principalmente, transferir faixas horárias da Air Berlin para a interveniente, considerou que esta concentração produziria efeitos na procura, nos mercados de serviços de infraestruturas aeroportuárias, e na oferta, nos mercados de serviços de transporte aéreo de passageiros”;

“Nestas circunstâncias, para efeitos da apreciação da concentração em causa, a Comissão examinou se, devido ao aumento do número de faixas horárias detidas pela

---

<sup>41</sup> Cf. presente Decisão, nota de rodapé n.º 24, *in fine*.

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

interveniente, esta teria a capacidade ou seria incitada a encerrar o acesso das outras companhias aéreas aos serviços de infraestruturas aeroportuárias e, conseqüentemente, aos mercados de serviços de transporte aéreo de passageiros com partida ou destino aos aeroportos a que as faixas horárias da Air Berlin estavam associadas<sup>42</sup>.

### **Da transferência de clientela em benefício da Adquirente**

76. Tal como atrás se refere, atualmente há duas empresas a explorar a atividade de disponibilização de espaços para colocação de publicidade exterior em formatos de 2 m<sup>2</sup>, Mupis e Abrigos, ao abrigo de contratos de concessão celebrados com a CML. Estes contratos concedem aos atuais concessionários a exploração económica de um grande número de equipamentos em localizações privilegiadas, em domínio municipal na cidade de Lisboa, em regime de exclusividade.
77. Com efeito, ao abrigo dos contratos atualmente em vigor, celebrados em 1995:
  - A Cemark explora [4.000-5.000] faces publicitárias de 2 m<sup>2</sup>, em Mupis e Abrigos;
  - A JCDecaux explora [3.000-4.000] faces publicitárias de 2 m<sup>2</sup>, em Mupis e Abrigos.
78. Além disso, ao abrigo do contrato atualmente em vigor, celebrado em 1995:
  - A JCDecaux explora [600-700] faces em formato 8 m<sup>2</sup>.
79. No grande formato, ao abrigo de licenças concedidas, a JCDecaux explora [200-300] faces em formato 24 m<sup>2</sup>.
80. No que ao grande formato diz respeito, ao abrigo de licenças/autorizações concedidas pela CML, a MOP explora atualmente [0-100] faces, das quais [0-100] são no formato 8x3, [0-20] no formato 4x3, [0-20] no formato 10x5 e [0-20] no formato 12x5.
81. No grande formato, operam ainda, em Lisboa, outras empresas, mas com uma presença meramente residual.
82. Acontece que o Contrato de Lisboa irá atribuir a exploração económica de um grande número de equipamentos, em formato de 2 m<sup>2</sup>, em Mupis e Abrigos (Lote 1), bem como em médio/grande formato (Lote 2), em localizações privilegiadas na cidade de Lisboa, por um período de longa duração (quinze anos) e em regime de exclusividade, apenas à Notificante.
83. Com efeito, tal como acima se refere, o Contrato de Lisboa concede exclusividade, o que implicará, não só o término das anteriores concessões no formato de 2 m<sup>2</sup>, mas também a desinstalação de determinados painéis de grandes formatos instalados em domínio público ou privado do município de Lisboa, com exceção daqueles que se encontrem abrangidos

---

<sup>42</sup> Considerandos 46 e 47.

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

por qualquer das alíneas do n.º 2 da referida cláusula (exceções à exclusividade do direito de uso)<sup>43</sup>.

84. Em particular, no que aos formatos abrangidos pelo Lote 2 diz respeito, das faces atualmente exploradas, referidas no § 80 *supra*, a MOP manterá apenas [0-50] faces em formato 8x3 em resultado, nomeadamente, da desinstalação dos restantes equipamentos na sequência do Contrato de Lisboa.
85. Na sequência, atendendo:
  - À relação de continuidade entre, por um lado, a atividade em causa ao abrigo dos contratos de 1995 e das licenças/autorizações concedidas e, por outro, a atividade a desenvolver ao abrigo do Contrato de Lisboa, quer no pequeno, quer no médio/longo formato; e
  - À importância dos equipamentos abrangidos pelo Contrato de Lisboa, que são uma componente essencial da oferta de redes nacionais, sobretudo no pequeno formato e, ainda que com menor relevância, também no médio/grande formato;
86. Considera-se que o Contrato de Lisboa irá permitir à JCDecaux beneficiar de transferência de clientela granjeada pela Cemark no formato de 2 m<sup>2</sup>, em Mupis e Abrigos, à luz do contrato atualmente em vigor e, possivelmente, da transferência de clientela da MOP no médio/grande formato, nomeadamente no formato de 24 m<sup>2</sup>.
87. A investigação de mercado realizada não permite, aliás, outra conclusão.<sup>44</sup>
88. Quanto à investigação junto das agências de meios:
89. Refere a GroupM que “[...] os anunciantes que hoje anunciam utilizando publicidade exterior em Lisboa (ambos os concessionários) continuarão a anunciar na cidade de Lisboa utilizando as redes disponíveis independentemente de quem explore a concessão. É assim provável que a maior parte dos investimentos que até agora são feitos via Cemark transitem

---

<sup>43</sup> Os painéis de grandes formatos instalados em domínio público municipal e devidamente licenciados/autorizados pelo município de Lisboa são 304. Os painéis instalados em domínio privado do município ou em propriedade de terceiros e autorizados/licenciados pelo município de Lisboa são 113 (cf. Caderno de Encargos com Retificações Decorrentes da Ata de Esclarecimentos e Erros e Omissões da CML, Cláusula 30.<sup>a</sup>).

<sup>44</sup> No decurso da instrução do presente procedimento, a AdC enviou pedidos de elementos, nomeadamente, à APAN, enquanto entidade representante dos clientes diretos e/ou finais de publicidade exterior, e às seguintes Agências de Meios, contratadas pelos clientes finais para efeitos de elaboração de campanhas publicitárias e contratação de espaços para colocação de publicidade: GroupM; Havas Media Group Portugal (“Havas”); Megameios, Publicidade e Meios, A.C.E. (“Megameios”); Omnicom Media Group Portugal (“Omnicom Media Group”); e Powermedia, Serviços Publicitários, S.A. (“Powermedia”).

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

para os concessionários que ficam em Lisboa com os diversos formatos, nomeadamente a JCDecaux”<sup>45</sup>.

90. A Havas refere que “[t]endo em conta o peso, e conseqüente importância, que a cidade de Lisboa representa em vários sectores da economia e também no mercado de publicidade exterior, será natural que os anunciantes que queiram comunicar as suas marcas neste meio na cidade de Lisboa passem a utilizar [...] as posições disponibilizadas pela empresa adjudicatária da nova concessão”<sup>46</sup>.
91. A Megameios “[...] considera que a oferta e a procura estão sempre em sintonia, pelo que as compras de espaço de publicidade exterior serão executadas junto do(s) concessionário(s) que detenha(m) as melhores posições campanha a campanha, sendo também essencial que tal(is) concessionário(s) tenha(m) uma adequada qualidade de serviço e de mobiliário”<sup>47</sup>.
92. A Powermedia refere que “[n]ão existe nenhum fundamento para alegar que a clientela que atualmente utiliza os suportes dos dois operadores detentores dos contratos de concessão deixará de o fazer pelo facto de passar a existir uma nova empresa adjudicatária”<sup>48</sup>.
93. A Omnicom Media Group refere que “[a]s empresas clientes da JCD e da Cemark poderão comprar publicidade à empresa adjudicatária da nova concessão da publicidade exterior desde que a sua oferta seja uma opção válida e fundamentada na estratégia de meios”<sup>49</sup>.
94. Quanto à investigação junto da APAN<sup>50</sup>:
95. Refere a APAN que os anunciantes não terão qualquer alternativa que não seja passarem diretamente dos atuais concessionários para a empresa adjudicatária da nova concessão da publicidade exterior na cidade de Lisboa.
96. Isto, por um lado, refere a APAN, porque a publicidade exterior é uma parte imprescindível da estratégia comercial dos anunciantes, sendo este meio publicitário fundamental para a eficácia de comunicação das marcas, razão pela qual integra a quase totalidade das campanhas publicitárias e faz parte dos investimentos dos anunciantes<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Cf. E-AdC/2021/4241.

<sup>46</sup> Cf. E-AdC/2021/4211.

<sup>47</sup> Cf. E-AdC/2021/4284.

<sup>48</sup> Cf. E-AdC/2021/4285.

<sup>49</sup> Cf. E-AdC/2021/4544.

<sup>50</sup> Cf. E-AdC/2021/4418.

<sup>51</sup> A APAN faz notar, a este respeito, que o *outdoor* é o terceiro meio publicitário em que os anunciantes mais investem, a seguir à televisão e à publicidade *online*. Assim, os anunciantes não podem prescindir da publicidade em *outdoor*.

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

97. E, por outro lado, refere a APAN, porque a cidade de Lisboa é tão importante para esta atividade que nenhum anunciante poderá abdicar das redes de Mupis instalados em via pública nesta cidade; este território assume preponderância nas preferências dos anunciantes, dada a sua relevância em termos económicos (à luz, desde logo, da sua densidade populacional e do respetivo poder de compra)<sup>52</sup>.
98. Refere a APAN que passando os Mupis em Lisboa a ser explorados pela JCDecaux, os anunciantes não terão outra hipótese senão passar a negociar apenas com este operador<sup>53</sup>.
99. Conclui a APAN que os anunciantes que procuram os serviços dos operadores em Lisboa ao abrigo das atuais concessões irão necessariamente transitar para a Notificante, à qual foi outorgado o Contrato de Lisboa.
100. Por conseguinte, da investigação de mercado resulta que, em razão do Contrato de Lisboa, ocorrerá uma transferência de clientela, nomeadamente no que respeita ao pequeno formato.
101. O Contrato de Lisboa irá permitir à Notificante adquirir, pelo menos, uma importante parte da posição de mercado da Cemark, a qual está muito ancorada nas faces que esta empresa explora à luz do contrato de concessão atual, de 1995, no que ao pequeno formato (Mupis e Abrigos) diz respeito.
102. O que acima se refere quanto ao pequeno formato tenderá a ser igualmente aplicável, por identidade de razão, ao médio/grande formato, designadamente por não se poder excluir a possibilidade de a rede nacional da MOP sair comercialmente desvalorizada em resultado, nomeadamente, da referida redução do número de faces publicitárias de médio/grande formato deste operador na cidade de Lisboa.

---

<sup>52</sup> Refere a APAN que o lançamento de uma campanha publicitária nacional sem presença no concelho de Lisboa seria um exercício fútil e desprovido de sentido, atendendo ao número diário de residentes e transeuntes em Lisboa, à densidade populacional e ao respetivo poder de compra quando comparado com o restante território nacional. E que poder comunicar em Lisboa é uma condição *sine qua non* para qualquer anunciante que pretenda lançar uma campanha nacional, o mesmo valendo para o lançamento de uma nova marca ou novo produto, ainda que circunscrito a Lisboa, mas na busca de “early adopters”.

<sup>53</sup> Mais refere a APAN que “[...] as redes em Lisboa não incluídas no âmbito objetivo do contrato de concessão e que são atualmente exploradas por outros operadores — a MOP, nas redes de metro e autocarros, a Cemark, nas redes de quiosques, ou pequenos operadores, como a APS Media, para as redes instaladas em cadeias de lojas e centros comerciais — não constituem alternativas razoáveis às redes de Mupis instalados na via pública em Lisboa, dado o seu carácter incomparavelmente mais limitado. São redes complementares, mas não substituíveis às redes de Mupis. Já os detentores de outros formatos (por exemplo, telas em empenas ou fachadas de prédios), tão-pouco se apresentam como alternativa eficaz, mesmo que os respetivos suportes estejam localizados no centro de Lisboa, dado que tais suportes são difusos e esporádicos, não se apresentando organizados em rede, não propiciando, pois, a ubiquidade, concentração e organização de uma rede de Mupis.”

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

103. A AdC entende, a esta luz, estar verificada a condição enunciada nos §§ 24 e 26 da Comunicação consolidada da Comissão para se considerar que a transferência de licenças relativas a marcas, patentes ou direitos de autor — e, por analogia, no caso presente, o direito de uso que resulta do Contrato de Lisboa —, sem ser acompanhada de elementos do ativo complementares, corresponde a uma operação de concentração.
104. Assim, a atribuição à Notificante do direito de uso do Contrato de Lisboa, mesmo sem ser acompanhado de outros ativos, corresponde a uma operação de concentração, uma vez que o direito em causa é exclusivo e contribui para a transferência de uma atividade geradora de volume de negócios.

#### **Da transferência de clientela independentemente da introdução do digital**

105. De referir que a introdução de equipamentos digitais, nos formatos de 2 m<sup>2</sup> e nos formatos correspondentes ao Lote 2, não obsta, manifestamente, ao que acima se expõe.
106. Em primeiro lugar, porque o modo não digital (convencional ou em papel) continuará, após o Contrato de Lisboa, pelo menos no curto/médio prazo, a ser maioritário no formato de 2 m<sup>2</sup>, o de maior valor para a atividade em causa.
107. Em segundo lugar, tal como demonstra a investigação de mercado, por ser expectável que a clientela dos diferentes formatos de publicidade exterior em modo digital seja a mesma que a dos formatos equivalentes em modo tradicional (papel), uma vez que os objetivos publicitários subjacentes à contratação dos formatos em modo digital e em modo tradicional tenderão a ser essencialmente os mesmos.
108. A GroupM refere que “[a] possibilidade da utilização de dados, a maior qualidade do visionamento (imagem, cor, dinâmica), as possibilidades de utilização da mesma posição por diferentes marcas simultaneamente, entre outras características, tornam os formatos em papel bastante menos atrativos do que os formatos digitais. No entanto, e numa perspetiva funcional, não há qualquer razão para que não sejam incluídos no mesmo mercado relevante”<sup>54</sup>.
109. A Havas refere que “[a] digitalização altera a forma, mas não altera o formato. Vai permitir mais frequência, mais interação até, mas mantém as suas principais características em termos de oferta e resultados, quer geograficamente, quer no perfil das audiências [...]. Uma rede de mupis digitais num centro comercial não concorre diretamente com uma rede de mupis em papel na rua. Se uma rede de Mupis digitais for idêntica, em termos de resultados de alcance e frequência, a uma rede em papel, estarão a concorrer pelo mesmo *share of wallet*. Ainda que uma decisão de optar por um em detrimento de outro possa ter por base

---

<sup>54</sup> Cf. E-AdC/2021/4241.

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

outras variáveis (inovação, orçamento para produção, tempo de exposição contínua, etc.), há uma concorrência significativa entre si”<sup>55</sup>.

110. A este respeito, refere a PowerMedia que “[...] o caso dos mupis 2 m<sup>2</sup>, serem em papel ou digital não os retira do mesmo mercado relevante. Fazem naturalmente parte do mesmo tipo de oferta sendo que a distinção acontecerá apenas em função de fatores como preço, exclusividade [...]”<sup>56</sup>.
111. Trata-se, por conseguinte, muito verosimilmente, no que ao formato digital diz respeito, da mesma atividade económica, satisfazendo a mesma clientela e os mesmos objetivos publicitários do que o formato tradicional (em papel).
112. Refere, a este respeito, a Notificante que seria possível oferecer os *displays* digitais como parte de uma rede (integrando formatos convencionais), mas também é possível que a procura exija o acesso a determinados *displays* específicos, em determinadas localizações, para uma publicidade mais direcionada.
113. E que vários aspetos, relativos à digitalização da oferta publicitária OOH, geram incerteza, uma vez que este *footprint* digital é relativamente novo em Portugal. Acrescenta que a JCDcaux não tem uma experiência consolidada no que respeita a formatos digitais que lhe permita antecipar suficientemente a forma como o mercado irá evoluir e reagir em termos de preços, se os anunciantes procurarão comprar redes ou preferirá adquirir *displays* individualmente, implementando um modelo de *programmatic advertising*, que permitiria aos anunciantes ter total flexibilidade em termos de aquisição de *displays*.
114. Refere a Notificante que a incerteza quanto à procura e monetização dos *displays* digitais é aparentemente partilhada pelas Agências de Meios.
115. A Autoridade considera, contudo, que as pronúncias das Agências de Meios acima refletidas não corroboram a posição da Adquirente, antes pelo contrário.
116. A argumentação da Notificante quanto ao Lote 2, como correspondendo este à instalação de *displays* totalmente novos, em formato totalmente digital, em localizações totalmente novas, não pode proceder à luz do acima exposto.
117. Mais concretamente, os *displays* abrangidos pelo Lote 2 não são totalmente novos, antes correspondem aos formatos atualmente utilizados, únicos admissíveis à luz do Regulamento de Publicidade anexo ao Edital n.º 35/92, o qual estabelece, no seu artigo 30.º que os painéis devem ter as seguintes dimensões: (a) 4 m de largura por 3 m de altura; (b) 8 m de largura por 3 m de altura; e que apenas a título excepcional podem ser licenciados painéis com outras dimensões, desde que não seja posto em causa o ambiente e a estética dos locais pretendidos.

---

<sup>55</sup> Cf. E-AdC/2021/4211.

<sup>56</sup> Cf. E-AdC/2021/4285.

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

118. Quanto à introdução do digital no médio/grande formato, resulta da investigação de mercado que o digital não altera, no essencial, a função, utilidade ou clientela do formato em causa, conforme resulta das pronúncias das Agências de Meios acima refletidas.
119. Quanto às novas localizações, as melhores localizações atuais para os objetivos da publicidade exterior, no que ao médio/grande formato dizem respeito, continuarão a merecer a preferência do novo concessionário.
120. Não será pelo facto de a localização dos novos equipamentos não coincidir totalmente com a localização dos equipamentos congéneres a serem desinstalados, até por via da redução do número total de equipamentos, que se poderá considerar tratar-se de um negócio totalmente novo, sem relação de continuidade com a atividade desenvolvida pelos operadores dos equipamentos a desinstalar.
121. Trata-se da mesma atividade económica, satisfazendo a mesma clientela e os mesmos objetivos publicitários, antes e após o Contrato de Lisboa, pelo que, na ausência de boas alternativas, não restará à clientela de publicidade exterior senão transferir-se para o novo concessionário.
122. Havendo alguma incerteza quanto ao impacto do digital na publicidade exterior, a investigação de mercado indica que, no momento atual, a probabilidade de o mesmo se revelar um fator disruptivo ao ponto de não haver continuidade com a atividade desenvolvida com base no formato convencional é inferior à probabilidade que acima expõe<sup>57</sup>.

#### **Da transferência de clientela independentemente da redução do número de equipamentos a instalar**

123. De referir ainda que a redução do número de equipamentos (e do número de faces) a instalar ao abrigo do Contrato de Lisboa por comparação com os contratos atualmente em vigor também não obsta à relação de continuidade atrás referida e à transferência de clientela em benefício do titular do direito de uso do Contrato de Lisboa.
124. Não é pela redução do número de equipamentos (e número de faces) que a clientela deixará de ser a mesma e que os objetivos publicitários serão diferentes.

---

<sup>57</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”), processo C-413/06, de 10.07.2008, ponto 47: “[a]ssim, como o Tribunal de Justiça, no essencial, já declarou, a análise prospetiva necessária em matéria de controlo das operações de concentração, que consiste em examinar de que modo uma operação de concentração pode alterar os fatores que determinam a situação da concorrência num dado mercado, para verificar se daí resulta um entrave significativo a uma concorrência efetiva, exige que se imaginem os vários encadeamentos de causa e efeito, para levar em conta aquele cuja probabilidade é mais elevada (v., neste sentido, acórdão de 15 de Fevereiro de 2005, Comissão/Tetra Laval, C-12/03 P, Colect., p. I-987, n.º 43”.

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

125. A redução do número de equipamentos a instalar terá por efeito, sim, a valorização dos mesmos, por via da rarefação da oferta, o que, potencialmente, irá beneficiar ainda mais a Adquirente em relação aos seus concorrentes.

#### **Da alteração duradoura de controlo**

126. Por último, a aquisição de controlo na operação notificada é duradoura, atendendo à longa duração do direito de uso do Contrato de Lisboa (quinze anos).

### **3.3.2. O controlo das alterações estruturais significativas**

#### **Do objetivo de preservar a concorrência**

127. Complementarmente e em reforço do acima exposto, a atribuição do direito de uso do Contrato de Lisboa à Notificante não poderia deixar de constituir uma operação de concentração à luz de uma interpretação do artigo 36.º da Lei da Concorrência que tenha em conta a finalidade do controlo de concentrações, o qual deve abranger as alterações de controlo sobre empresas ou ativos que impliquem uma alteração significativa e duradoura da estrutura do mercado.
128. Se não, vejamos:
129. A redação do artigo 36.º da Lei da Concorrência, que define o conceito de operação de concentração, segue, de muito perto, a redação do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas na União Europeia<sup>58</sup>, razão pela qual, na interpretação do artigo 36.º da Lei da Concorrência, se deve ter em conta o controlo de concentrações consagrado na União Europeia (princípio da interpretação conforme)<sup>59</sup>.
130. Os considerandos 5, 6, 20 e 24 do Regulamento n.º 139/2004 têm a seguinte redação:
- “[É] necessário garantir que o processo de reestruturação não acarrete um prejuízo duradouro para a concorrência. O direito comunitário deverá, conseqüentemente, conter normas aplicáveis às concentrações suscetíveis de entravar de modo significativo uma concorrência efetiva no mercado comum ou numa parte substancial deste último”;
  - “Impõe-se, por conseguinte, a criação de um instrumento jurídico específico que permita um controlo eficaz de todas as concentrações em função do seu efeito sobre a estrutura da concorrência na Comunidade e que seja o único aplicável às referidas concentrações [...]”;

---

<sup>58</sup> JOUE L 24, de 29 de janeiro.

<sup>59</sup> Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 96.º da Lei da Concorrência, o regime jurídico nacional da concorrência deve ser revisto de acordo com a evolução do Regime Jurídico da Concorrência da União Europeia, o que demonstra a grande influência deste regime na Lei da Concorrência.

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

- “O conceito de concentração deverá ser definido de modo a abranger as operações de que resulte uma alteração duradoura no controlo das empresas em causa e, por conseguinte, na estrutura do mercado [...]”; e
- “[O] presente regulamento deverá permitir o controlo efetivo de todas as concentrações em função dos seus efeitos na concorrência [...]”.

131. O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004 prevê:

“As concentrações abrangidas pelo presente regulamento devem ser apreciadas de acordo com os objetivos do presente regulamento e com as disposições que se seguem, com vista a estabelecer se são ou não compatíveis com o mercado comum.

Nessa apreciação, a Comissão deve ter em conta:

a) A necessidade de preservar e desenvolver uma concorrência efetiva no mercado comum, atendendo, nomeadamente, à estrutura de todos os mercados em causa e à concorrência real ou potencial de empresas situadas no interior ou no exterior da Comunidade [...]”.

132. Na definição do conceito de concentração de empresas, há que atender ao critério enunciado pelo TJUE, nomeadamente nos Acórdãos nos processos C633/16, Ernst & Young P/S vs Konkurrencerådet, de 31.05.2018, e C-248/16, Austria Asphalt GmbH & Co. OG, de 07.09.2017.

133. No Acórdão Austria Asphalt GmbH & Co. OG., o TJUE estabelece que, “[...] quando a interpretação literal de uma disposição de direito da União não permite apreciar o seu alcance exato, a regulamentação em causa deve ser interpretada com base quer na sua finalidade quer na sua economia geral [...]. Quanto aos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 139/2004, resulta dos seus considerandos 5, 6 e 8 que visa assegurar que as reestruturações das empresas não acarretem um prejuízo duradouro para a concorrência. Por conseguinte, segundo estes considerandos, o direito da União deve conter normas aplicáveis às concentrações suscetíveis de entravar de modo significativo uma concorrência efetiva no mercado comum ou numa parte substancial deste último e que permitam um controlo eficaz de todas as concentrações em função do seu efeito sobre a estrutura da concorrência na União. Este regulamento deverá, assim, aplicar-se às modificações estruturais importantes cujos efeitos no mercado se projetem para além das fronteiras nacionais de um Estado-Membro [...]. Como resulta do considerando 20 do referido regulamento, o conceito de concentração deverá ser definido de modo a abranger as operações de que resulte uma alteração duradoura no controlo das empresas em causa e, por conseguinte, na estrutura do mercado [...]”<sup>60</sup>.

134. De modo similar, no Acórdão Gencor / Comissão, caso T-102/96, por exemplo, o Tribunal Geral refere: “[o] Regulamento n.º 139/2004], diversamente dos artigos [101.º] e [102.º] do Tratado, destina-se a ser aplicado a todas as operações de concentração de dimensão

---

<sup>60</sup> Considerandos 20, 21 e 22.

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

comunitária, na medida em que, devido aos seus efeitos sobre a estrutura da concorrência na Comunidade, se possam revelar incompatíveis com o regime de concorrência não falseada previsto pelo Tratado; [caso assim não se entendesse] [e]ste regulamento ficaria [...] privado de uma parte não desprezível do seu efeito útil, sem que isso se imponha tendo em conta o sistema geral do regime comunitário de controlo das operações de concentração”<sup>61</sup>.

135. Na mesma linha, a Comunicação consolidada da Comissão refere que o conceito de concentração deve ser definido de modo a abranger as operações de que resulte uma alteração duradoura na estrutura de mercado, sendo que a existência de uma concentração é mais determinada por critérios qualitativos do que quantitativos<sup>62</sup>.

### Da definição de concentração na prática da AdC

136. O artigo 41.º, n.º 1, da Lei da Concorrência estabelece que:

“As operações de concentração, notificadas de acordo com o disposto no artigo 37.º, são apreciadas com o objetivo de determinar os seus efeitos sobre a estrutura da concorrência, tendo em conta a necessidade de preservar e desenvolver, no interesse dos consumidores intermédios e finais, a concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial deste [...]”.

137. Na linha do acima exposto, na Decisão no processo Ccent.06/2008 – EDP/Ativos EDIA, de 25.06.2008, a AdC refere que: “[d]e acordo com as regras de interpretação consagradas no artigo 9.º do Código Civil, os artigos [36.º e 37.º] da Lei da Concorrência devem ser interpretados de forma conjugada com as demais normas aplicáveis ao controlo prévio de concentrações de empresas, nomeadamente o artigo [41.º, n.º 1], da Lei da Concorrência, que estabelece o objetivo de determinar, de forma apriorística, os efeitos das operações de concentração sobre a estrutura da concorrência, tendo em conta a necessidade de preservar e desenvolver, no interesse dos consumidores intermédios e finais, uma concorrência efetiva.”

138. A esta luz, entendeu a AdC ser inequívoco que a formalização de um acordo que atribuía à EDP Renewables, SGPS, S.A., pertencente ao Grupo EDP, a exploração das centrais hidroelétricas de Alqueva e Pedrógão e da subconcessão do domínio público hídrico associado resultava, necessariamente, numa alteração da estrutura da concorrência (o que constituía uma operação concentração), já que aquele conjunto de ativos relevantes, antes controlado pela EDIA, passaria a ser controlado pelo maior operador nacional do sector elétrico, a EDP<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Considerandos 150 e 151.

<sup>62</sup> Ponto 7.

<sup>63</sup> Decisão em causa, pontos 130-133.

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

139. No mesmo sentido, na Decisão da AdC no processo Ccent.78/2007 – Galp/TGLS, de 26 de junho de 2007, considerou-se que o contrato de concessão em causa correspondia a uma operação de concentração, nomeadamente porque do mesmo resultava uma alteração de natureza duradoura na estrutura do mercado<sup>64</sup>.

#### **Da interpretação de acordo com a finalidade do controlo de concentrações**

140. Por conseguinte, o conceito de concentração deve abranger as alterações de controlo sobre empresas ou ativos com maior potencial de dano para a estrutura do mercado<sup>65</sup>.
141. Assim se compreende que, na definição de “concentração”, o critério prevalecente seja qualitativo ou económico<sup>66</sup>.
142. Ou seja, à luz do acima exposto, em caso de dúvida sobre a qualificação de uma determinada aquisição de controlo como concentração, deve atender-se ao objetivo do controlo de concentrações.
143. Deste modo, quanto ao direito de uso do Contrato de Lisboa, há que atender ao impacto previsível da outorga do mesmo na estrutura do mercado (ou da concorrência), tendo em conta a necessidade de preservar e desenvolver, no interesse dos consumidores intermédios e finais, uma concorrência efetiva.

#### **Do impacto significativo, direto e imediato do Contrato de Lisboa na estrutura do mercado**

144. Acontece que a adjudicação do direito de uso do Contrato de Lisboa à JCDecaux altera de forma direta, imediata e duradoura a estrutura de mercado, tal como se desenvolve de seguida, pelo que a mesma não pode deixar de ser considerada uma operação de concentração nos termos e para os efeitos do artigo 36.º da Lei da Concorrência.
145. Trata-se, com efeito, de uma alteração de controlo sobre um direito exclusivo de exploração económica dos equipamentos (e localizações) mais valorizados no setor de atividade em causa, exploração essa que, à luz dos anteriores contratos de concessão, estava a cargo de dois operadores, a Cemark e a JCDecaux.
146. Repare-se que, com base nos contratos ainda em vigor, a JCDecaux e a Cemark podem oferecer aos seus clientes redes nacionais de faces em Mupis e Abrigos, com ampla cobertura da cidade de Lisboa, principal aglomerado urbano e com maior poder de compra.

---

<sup>64</sup> Decisão em causa, ponto 20 (iv) e (vii).

<sup>65</sup> Cf. OECD, Policy Roundtables, *Definition of Transaction for the Purpose of Merger Control Review*, 2013, p. 5 (disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/Merger-control-review-2013.pdf>).

<sup>66</sup> OECD, ob. cit., p. 5.

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

147. Atendendo aos fatores decisivos para os anunciantes quando procuram publicidade no meio exterior — a dimensão e a cobertura das redes —, a JCDecaux e a Cemark são os dois principais operadores no que à oferta de Mupis e Abrigos diz respeito<sup>67</sup>, seguidos pela MOP, com uma abrangência inferior<sup>68</sup>.
148. Os restantes operadores são de muito pequena dimensão, geograficamente dispersos e com a atividade muito centrada em localizações de âmbito local ou regional.
149. Ou seja, num mercado estruturado em redes, não conseguem competir com os maiores operadores, nomeadamente por não serem capazes de oferecer redes com cobertura nacional<sup>69</sup>.
150. No cenário prévio à operação notificada, as redes de espaços publicitários da Cemark — de forma isolada ou em conjunto com os equipamentos da MOP — constituíam alternativas às redes da JCDecaux, designadamente para as campanhas publicitárias de dimensão nacional, não só pela abrangência das redes da Cemark, mas, também, pela forte presença desta empresa em Lisboa.
151. Acontece que a Cemark ficará, em resultado do Contrato de Lisboa, privada das posições que detém em domínio municipal em Lisboa, as quais lhe têm permitido sustentar as suas redes nacionais de faces em Mupis e Abrigos.
152. O Contrato de Lisboa terá, por consequência, um impacto efetivo na estrutura do mercado: o Contrato de Lisboa terá como efeito o enfraquecimento significativo da oferta da Cemark no formato de 2 m<sup>2</sup>, em Mupis e Abrigos, operador que se manterá em Lisboa apenas por via das faces publicitárias em bancas e quiosques, em menor número e de menor valor do que as faces abrangidas pela anterior concessão que agora termina.
153. Do acima exposto resulta que o direito de uso do Contrato de Lisboa configura uma alteração estrutural (duradoura, como se demonstrou *supra*) muito significativa, em razão da importância do tipo, número e localização dos equipamentos abrangidos pelo mesmo para o setor de atividade em causa.
154. Assim, à luz do critério consagrado pelo TJUE na determinação do perímetro do conceito de operação de concentração, nomeadamente no Acórdão no caso C-248/1670, a adjudicação do direito de uso do Contrato de Lisboa deve ser tida como operação de concentração em razão da própria finalidade do controlo de concentrações, a saber: a de permitir o controlo eficaz de todas as alterações de controlo sobre empresas ou ativos em função dos seus efeitos sobre a estrutura do mercado (e da concorrência).

---

<sup>67</sup> Cfr. Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada na Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, § 398.

<sup>68</sup> Cfr. Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada na Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, § 402.

<sup>69</sup> Cfr. Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada na Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, § 403.

<sup>70</sup> Cf. presente Decisão, §§ 132 e 133.

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

### 3.3.3. Conclusão

155. Ante o exposto, conclui-se que a adjudicação à Notificante do direito de uso do Contrato de Lisboa constitui uma alteração de controlo nos termos e para os efeitos dos artigos 36.º ss da Lei da Concorrência (e na linha do § 24 da Comunicação consolidada da Comissão), nomeadamente em razão da exclusividade do mesmo e da contribuição do direito em causa para a transferência de uma atividade geradora de volume de negócios em benefício da Notificante, a saber, de uma parte significativa da atividade da Cemarm no que ao pequeno formato diz respeito, muito dependente das posições exploradas, em Mupis e Abrigos, por esta empresa em Lisboa.
156. Complementarmente e em reforço do acima exposto, refira-se ainda que, à luz do critério consagrado pelo TJUE na determinação do perímetro do conceito de operação de concentração, nomeadamente no Acórdão no caso C-248/16, a adjudicação do direito de uso do Contrato de Lisboa deve ser tida como operação de concentração, atendendo à necessidade de um controlo eficaz de todas as concentrações em função dos seus efeitos sobre a estrutura do mercado.
157. Com efeito, em resultado do Contrato de Lisboa, a continuação do exercício da atividade económica em causa no que ao formato 2 m<sup>2</sup> diz respeito deixa a Cemarm numa posição significativamente enfraquecida, assim se alterando a estrutura do mercado, razão pela qual a adjudicação do Contrato de Lisboa deve ser sujeita ao controlo de concentrações previsto na Lei da Concorrência.
158. Adicionalmente, ao contrário do entendimento da Notificante, a presente operação de concentração está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, por preencher, pelo menos, a condição enunciada na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, tal como se desenvolve *infra*.

## 4. MERCADOS RELEVANTES

### 4.1. Mercado do Produto Relevante

#### 4.1.1. Entendimento da JCDecaux

##### 4.1.1.1. Mercado global de serviços de publicidade

159. Atendendo a que os equipamentos a instalar no âmbito do Contrato de Lisboa servem para a prestação de serviços de publicidade *Out of Home* ("OOH"), atividade que se integra na prestação de serviços de publicidade, a Notificante define o mercado global de serviços de publicidade (i.e., incluindo os diferentes meios).

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

160. Segundo a Notificante, na preparação de uma campanha publicitária, os anunciantes consideram todos os meios (como sejam a imprensa, a rádio, a televisão, o cinema, a publicidade exterior ou a Internet), uma vez que os mesmos constituem diferentes formas de fazer chegar a mensagem aos consumidores.
161. A decisão sobre os meios a utilizar em cada campanha depende, no entendimento da Notificante, de um conjunto de variáveis, nomeadamente do grau de cobertura do meio para chegar a um determinado público-alvo, do tipo de campanha, do orçamento, do impacto, do preço dos meios e da recomendação do agente de meios, entre outros.
162. Não obstante as características específicas de cada campanha publicitária, existem sempre, segundo a Notificante, várias combinações possíveis de meios para alcançar os mesmos objetivos e satisfazer as mesmas necessidades publicitárias, respeitando os limites orçamentais do anunciante.
163. Ou seja, segundo a Notificante, os meios publicitários concorrem por uma parte do orçamento publicitário de cada anunciante para promover um certo produto ou marca. E os anunciantes tomam em consideração todos os meios publicitários de forma a otimizar a audiência das campanhas publicitárias e o impacto destas. Além disso, a substituição de um meio por outro é muito frequente e tecnicamente simples, podendo realizar-se praticamente sem custos.
164. Aliás, refere que a crise pandémica mostrou como, na prática, os anunciantes combinam frequentemente vários meios e como a publicidade OOH tem sido substituída pelo crescente investimento em publicidade digital *online*.
165. Em particular, refere que o desenvolvimento de formatos digitais cria oportunidades para novos operadores, traz dinamismo ao mercado e promove a concorrência entre os vários meios, tornando os preços mais competitivos, nomeadamente, dos meios televisivos.
166. Pelas razões acima expostas, a JCDcaux considera que não existem motivos para, na atual situação do mercado, proceder a qualquer distinção entre os diferentes meios publicitários, razão pela qual o mercado publicitário global deve ser considerado como o mercado relevante para efeitos da operação notificada.
167. Em qualquer caso, se a AdC não considerar a publicidade OOH como apenas parte de um orçamento global de publicidade, deve ter em conta a redistribuição crescente do investimento em OOH para outros meios, especialmente digital *online*, o que resulta, pelo menos, numa pressão concorrencial significativa desses meios alternativos sobre as atividades da Notificante.

#### 4.1.1.2. Mercado da publicidade OOH

168. Sustentando-se em prática decisória de outras autoridades de concorrência, refere a Notificante que, caso a AdC não considere o conjunto de todos os meios publicitários, deve aceitar a existência um mercado para o fornecimento de espaços para publicidade OOH,

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

independentemente do formato, na medida em que todas estas formas de publicidade exterior são permutáveis entre si do ponto de vista dos anunciantes.

169. De facto, para a Notificante, todas as formas de publicidade exterior oferecem a mesma funcionalidade em termos publicitários, ou seja “[...] atrair a atenção dos consumidores em movimento e comunicar uma mensagem publicitária num espaço aberto ao público, sendo utilizadas pelo mesmo tipo de anunciantes e com custos semelhantes”<sup>71</sup>.
170. Adicionalmente, refere que, numa perspetiva da procura, os clientes adquirem, normalmente, “[...] *displays* de todos os segmentos acima mencionados, sendo que, com base na mensagem publicitária a transmitir e no objetivo da campanha em causa, utiliza, necessariamente, os diferentes formatos de modo a atingir o maior número possível de clientes finais, da forma o mais eficiente possível”<sup>72</sup>.
171. Nesta medida, a Notificante entende que a prestação de serviços de publicidade OOH corresponde a um único mercado de produto relevante, o mercado da “publicidade exterior”, compreendendo todos os tipos de meios de publicidade OOH, como sejam a publicidade em mobiliário urbano (abrigos, Mupis, quiosques, *displays* publicitários, publicidade estática, cartazes, sinais luminosos, etc.), em centros comerciais, supermercados, estações ferroviárias, estações de metro e demais transportes públicos.
172. Alega ainda a Notificante, sumariamente, que:
- (1) As diferentes formas de publicidade OOH são desenvolvidas com o objetivo comum de exibir uma mensagem publicitária num espaço público, a fim de ser visível para o consumidor em movimento, sublinhando a substituibilidade do lado da oferta;
  - (2) A Comissão e algumas autoridades nacionais de concorrência consideraram potenciais segmentações da oferta de espaços para publicidade OOH, deixando, em última análise, aberta a definição do mercado do produto, nomeadamente de acordo com o formato, ou seja, *displays* de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>), *displays* de maior formato, *displays* em transportes, tanto digitais como em papel; e
  - (3) A evolução do setor nos últimos anos, especialmente após a atual crise de saúde pública e as suas consequências, tornou esta potencial segmentação ainda mais inadequada à atual dinâmica do mercado, que enfrenta atualmente uma mudança decisiva em resultado da digitalização, precipitada pelos desafios da crise de saúde pública, convertida em crise económica.
173. De facto, refere a Notificante que, dada a necessidade de limitar os custos e tirar partido dos espaços disponíveis, os operadores apresentam, cada vez mais, uma oferta combinada de pequeno e médio formato a todos os clientes, pelo que a divisão entre pequeno e médio formato perde relevância para efeitos de delimitação do mercado relevante.

---

<sup>71</sup> Cf. Formulário de Notificação.

<sup>72</sup> *Idem*.

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

174. Refere ainda a Notificante que a digitalização destes *displays* acarreta uma forma alternativa de venda de espaços no mercado publicitário de OOH, incluindo a utilização de *big data*, reduzindo assim a diferença entre formatos no que respeita aos parâmetros "frequência" e "impacto", que pareciam caracterizar, respetivamente, os pequenos formatos e os maiores formatos.
175. Tendo em conta o *supra* exposto, na opinião da Notificante, o mercado relevante em causa corresponde ao mercado global de serviços de publicidade, incluindo a operação comercial de vários meios de publicidade, que concorrem pelo mesmo orçamento publicitário.
176. Sem prejuízo, para efeitos de completude, a JCDecaux também forneceu dados para um eventual mercado nacional de publicidade OOH de pequeno e médio formato, que inclui painéis publicitários até aos 12 m<sup>2</sup>.

#### 4.1.2. Entendimento dos terceiros interessados

177. De acordo com a APAN, a definição de mercado relevante apresentada pela Notificante não é consistente com a prática decisória nacional ou europeia, lembrando que a AdC já refutou, no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, a existência de um mercado único de publicidade que englobasse todos os meios publicitários.<sup>73</sup>
178. A APAN acrescenta que o mobiliário urbano se distingue dos demais formatos de publicidade exterior pelas suas características físicas, de composição, de dimensão e tecnológicas e pela utilização pretendida pelos anunciantes, em termos das variáveis alcance, frequência e impacto.
179. Ou seja, entende que a publicidade exterior, em razão da localização dos suportes em que assenta, permite uma comunicação publicitária em locais que nenhum outro meio proporciona, permitindo captar a atenção dos consumidores no seu trajeto pedestre ou viário para o trabalho ou para casa, em locais de lazer ou mesmo em locais de compra.
180. Segundo a APAN, a localização, permanência, proximidade do ato de compra, dimensão, configuração física e interatividade proporcionadas pela publicidade exterior conjugam-se para oferecer ao anunciante um resultado em termos de alcance, frequência e impacto que não tem equivalente em nenhum outro meio.
181. Assim, refere a APAN, a televisão, a rádio, a imprensa e a Internet têm características físicas, circunstanciais e funcionais tão diferentes da publicidade exterior que de forma alguma se poderão considerar como substituíveis, do ponto de vista da procura, pela publicidade exterior enquanto veículo publicitário.

---

<sup>73</sup> A APAN acrescenta que idêntico entendimento sobre o mercado relevante foi expresso, mais recentemente, na Recomendação da AdC relativa às boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano, de junho de 2020, ponto 18.

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

182. Segundo a APAN, o mercado da publicidade exterior é ainda passível de ulterior segmentação, considerando apropriada uma segmentação da publicidade exterior nos seguintes mercados relevantes: (i) mobiliário urbano, (ii) grande formato, (iii) meios de transporte (dentro e fora dos veículos, bem como nos respetivos terminais), (iv) outros formatos.
183. Assim, entende a APAN que o “mercado do produto relevante para efeitos da presente operação deve ser, no mínimo, o mercado de publicidade exterior no formato de mobiliário urbano”.
184. Por sua vez, a Cemark considera que a operação notificada pode impactar de forma sensível a concorrência na publicidade exterior em formato de 2 m<sup>2</sup>, em Abrigos e Mupis, formato que deverá estar no âmago da presente análise. E, nesse sentido, relembra a instrução do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa e, em particular, o modelo econométrico desenvolvido pela AdC nesse âmbito, que concluiu pela existência de um mercado de publicidade exterior circunscrito ao formato de 2 m<sup>2</sup>, em Abrigos e Mupis.
185. Já a DreamMedia nota que a definição do mercado relevante constitui um instrumento para identificar e definir os limites da concorrência entre empresas e, como tal, refere a prática decisória da AdC, destacando o mercado do mobiliário urbano para informação (Mupi) em formato de 2m<sup>2</sup>. Para os estritos efeitos da análise da operação notificada, a DreamMedia considera, ainda, que a área do concelho de Lisboa corresponde a um mercado geográfico autónomo.

#### 4.1.3. Entendimento das Agências de Meios

186. A AdC auscultou as Agências de Meios a atuar em Portugal (Group M, Havas, Megameios, Omnicom e Powermedia), no que se refere ao seu entendimento sobre, designadamente, a delimitação dos mercados relevantes, bem como sobre o impacto da digitalização na delimitação desses mercados.
187. A maioria das Agências de Meios refere que cada meio publicitário tem características e cumpre objetivos distintos, sendo os diferentes meios complementares entre si; e apenas uma delas afirmou que todos os meios concorrem entre si e que, no referente, especificamente, à publicidade exterior, os diferentes formatos exercem pressão concorrencial entre si.
188. No que respeita à digitalização dos formatos de publicidade exterior, as Agências de Meios que se pronunciaram sobre este tema entendem que a digitalização não conduz a uma alteração da delimitação dos mercados, uma vez que apenas altera a forma de comunicação, não se alterando os objetivos específicos atribuídos a cada um dos formatos de publicidade exterior.

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

#### 4.1.4. Entendimento da AdC quanto aos pequenos formatos (Lote 1)

189. Na sequência da investigação de mercado realizada no presente procedimento, em linha com a prática decisória que de seguida se apresenta, a AdC considera pertinente e adequado, para efeitos da análise da operação notificada, proceder à autonomização do mercado do mobiliário urbano no formato de 2 m<sup>2</sup>, distinguindo-o da publicidade exterior nos médios e grandes formatos, conforme melhor se desenvolverá *infra*.

##### 4.1.4.1. Da prática decisória nacional

190. Sempre que chamada a pronunciar-se sobre a definição de mercados relevantes no sector da publicidade, a AdC autonomizou a publicidade exterior da publicidade nos restantes meios publicitários. Com efeito, nunca foi delimitado um mercado da publicidade que integrasse todos os meios ao dispor dos anunciantes<sup>74</sup>.

191. Note-se, aliás, que, em função das especificidades de determinado caso, a AdC optou já por subsegmentar a publicidade exterior em função da localização da publicidade, designadamente, quando delimitou o mercado da publicidade estática nos estádios de futebol<sup>75</sup>.

192. De forma mais relevante para os presentes efeitos, reitera-se que, no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, a AdC excluiu a existência de um mercado que englobasse todos os meios publicitários, tendo, pelo contrário, concluído pela existência de um mercado de publicidade exterior circunscrito ao formato de 2 m<sup>2</sup>, em abrigos e Mupis.

##### 4.1.4.2. Da prática decisória internacional

193. A AdC analisou um conjunto de decisões adotadas pela Comissão e por outras autoridades nacionais de concorrência, algumas das quais envolvendo a própria a JCDecaux, as quais afastaram a possibilidade de a publicidade em geral poder constituir um mercado do produto relevante autónomo.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Cf., entre outras, decisões da AdC nos processos Ccent. 59/2020 – Pluris Investments/Média Capital; Ccent. 27/2018 – Sonaecom/CTT/Empresa Comum; Ccent. 5/2013 – Kento\*Unitel\*Sonaecom /ZON\*Optimus; Ccent. 8/2006 – Sonaecom/PT; Ccent. 54/2006 – Prisa/Média Capital; Ccent. 1/2005 – Impresa/SIC/BPI; Ccent. 17/2005 – Controlinveste/Lusomundo Serviços; Ccent. 21/2011 – Metro News/Holdimédia; Ccent. 46/2004 – Retos/Recoletos; e Ccent. 54/2006 – Prisa/Média Capital.

<sup>75</sup> Cf. Ccent. n.º 17/2005 – Controlinveste/Lusomundo Serviços.

<sup>76</sup> De entre as decisões analisadas constam, designadamente, as decisões da Comissão nos casos (i) COMP/M.2529 – JCD / RCS / PUBLITRANSPORT / IGP; (ii) COMP/M. 2813 – Carlton+Thomson/Circuit A, RMBI, RMBC; (iii) Case COMP/M. 7023 – Publicis/Omnicom; e (iv) COMP/M.5932 – News Corp/ BSKYB; bem como as decisões de várias autoridades nacionais de concorrência no casos (v) C/5428, *Impresa Generale di Pubblicità/Decaux/Aeroporti di Roma/Newco* (autoridade de concorrência Italiana); (vi) Decisão da Autorité

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

194. Da análise da referida prática decisória sobre o sector da publicidade e respetivos mercados relevantes, podem retirar-se as seguintes conclusões:

- (1) O mercado da publicidade em televisão distingue-se claramente dos mercados da publicidade em qualquer outro meio publicitário ao dispor dos anunciantes;
- (2) Quanto à publicidade em salas de cinema, a Comissão não tomou uma opção definitiva sobre se a mesma pertence, ou não, a um mercado relevante mais vasto; não obstante, atendendo ao exposto em (1) *supra*, não pertencerá ao mercado relevante da publicidade em televisão, que se considera, atentos os meios envolvidos na produção do mesmo tipo de conteúdos, ser o mercado mais próximo passível de enquadrar a oferta de publicidade em salas de cinemas;
- (3) A publicidade na imprensa escrita não pertence ao mercado dos restantes meios publicitários, devendo ser segmentada em função, por exemplo, da periodicidade dos meios;
- (4) A publicidade exterior não pertence a um mercado relevante mais alargado, sendo que, em alguns casos, são de equacionar segmentações deste potencial mercado, passíveis de constituir mercados relevantes autónomos;
- (5) Nas várias decisões envolvendo o Grupo JCDecaux, em nenhuma foi considerada a existência de um mercado global da publicidade, que incluísse também o *out of home* (“OHH”);
- (6) Ao invés, as decisões analisadas concluem pela existência de múltiplos segmentos de mercado dentro da publicidade exterior; e
- (7) Em algumas dessas decisões, concluiu-se que a oferta de publicidade em mobiliário urbano não é substituível por outros meios tradicionais de publicidade exterior.

#### 4.1.4.3. Modelo econométrico da AdC quanto à delimitação do mercado

195. No âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, com o objetivo de ter mais um elemento relevante para determinar se, designadamente, existe uma eventual substituíbilidade entre a publicidade OHH, por um lado, e a publicidade em televisão, por outro, a AdC desenvolveu um estudo quantitativo.

196. Assim, começou-se por desenvolver um inquérito de preferências declaradas dos agentes económicos com o propósito de determinar de que forma as decisões dos mesmos são

---

de la Concurrence n.º 04-D-32, *relative à la saisine de la société More Group France contre les pratiques du groupe Decaux* (autoridade de concorrência de França); (vii) ME/4470/10, *Completed acquisition by JCDecaux of Titan Outdoor Advertising Limited* (autoridades de concorrência do Reino Unido); (viii) C/0577/14, *JCDecaux/Cemusa* (autoridade de concorrência de Espanha); e (ix) ME/6786/18, *Completed acquisition by Global Radio Services Limited of Semper Veritas Holding S.à.r.l.*, de 16.04.2019 (autoridades de concorrência do Reino Unido).

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

afetadas quando confrontados, designadamente, com um aumento generalizado dos preços de publicidade exterior de 10%.

197. Os resultados indicam que as Agências de Meios não aconselham os seus clientes a substituir publicidade exterior por publicidade em televisão, sobretudo com orçamentos mais reduzidos, podendo fazê-lo com orçamentos maiores, se bem que preferencialmente não o façam. Os anunciantes diretos, por seu turno, revelam que fariam a substituição caso estivessem a lidar com orçamentos elevados, e seriam indiferentes caso os orçamentos fossem reduzidos.
198. Ou seja, considerando toda a população inquirida, os agentes económicos revelam não substituir publicidade exterior por publicidade em televisão, sobretudo com orçamentos mais reduzidos, não sendo claro que o façam quando os orçamentos são maiores.
199. No âmbito desse estudo quantitativo, a AdC desenvolveu também um modelo econométrico que implementou o Teste do Monopolista Hipotético para, de uma forma quantificada, determinar o(s) mercado(s) de produto relevante(s) relativos à publicidade exterior.<sup>77</sup>
200. O referido teste da definição de mercado relevante foi realizado seguindo a abordagem do aumento de preços de equilíbrio, isto é, tendo por base a possibilidade de, em equilíbrio, um monopolista hipotético poder aumentar os preços dos produtos que controla.
201. Considerando que o mercado relevante é o menor conjunto de produtos para os quais os preços, em equilíbrio, são 5% ou 10% mais elevados se controlados por um monopolista hipotético, face aos preços de equilíbrio resultantes de um cenário em que os produtos são detidos por empresas distintas e em concorrência entre si, do modelo econométrico resultou que os *displays* do formato de 2 m<sup>2</sup> constituíam um mercado relevante autónomo, face aos *displays* de outros formatos.

#### 4.1.4.4. Conclusão quanto aos pequenos formatos (Lote 1)

202. De todo o *supra* exposto, conclui-se que as informações fundamentadas trazidas ao processo, no âmbito da presente investigação de mercado, não infirmam — antes pelo contrário — as conclusões do Teste do Monopolista Hipotético acima resumido, pelo que a AdC considera que a oferta de *displays* em formato de 2 m<sup>2</sup> corresponde a um mercado do produto relevante para efeitos da presente operação de concentração.

---

<sup>77</sup> O Teste do Monopolista Hipotético (TMH) — adotado no referido estudo — constitui uma importante base conceptual para a aferição da substituíbilidade do lado da procura e, nessa medida, para a delimitação do(s) mercado(s) relevante(s). De acordo com o TMH, o mercado relevante corresponde ao conjunto mais restrito de produtos e áreas geográficas associadas, no qual um hipotético monopolista entendesse como lucrativo proceder a um pequeno, mas significativo e não transitório aumento de preços — “Small but Significant Non-Transitory Increase in Price”.

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

#### 4.1.5. Publicidade exterior em médios e grandes formatos (Lote 2)

203. Conforme referido em §11 *supra*, na sequência do Contrato de Lisboa, nos termos do n.º 2 da Cláusula 8.ª do Caderno de Encargos, a JCDecaux obriga-se a instalar um número de Painéis Digitais de Grande Formato (não superior a 125) que, no seu conjunto, compreenda uma área total de faces publicitárias entre 2.500 m<sup>2</sup> e 3.000 m<sup>2</sup>. O Lote 2 permite a instalação de equipamentos de 8 m<sup>2</sup>, 12 m<sup>2</sup> e 24 m<sup>2</sup>, acima designados por médio/grande formato.
204. No que se refere aos formatos abrangidos pelo Lote 2, das faces atualmente exploradas pela MOP, este operador ficará apenas com [0-50] faces em formato 8x3 em Lisboa (cf. § 80 *supra*). Tal resulta da desinstalação, a que está obrigada na sequência do Contrato de Lisboa, de equipamentos equivalentes a [50-100] faces de médio e grande formato.
205. Ou seja, face à desinstalação de determinados equipamentos de médio e grande formato, a que a MOP está obrigada na sequência da implementação do Contrato de Lisboa, não se exclui que os clientes que utilizam esses equipamentos se encontrem na contingência de ter que transferir as suas campanhas, pelo menos em parte, para os equipamentos da JCDecaux que integram o Lote 2 do Contrato de Lisboa. Recorde-se que, como resultou da investigação de mercado, o facto de os novos equipamentos corresponderem a formatos digitais em nada altera a função que os mesmos desempenham.
206. Nesse sentido, importa delimitar o(s) mercado(s) relevante(s) em que se enquadram os referidos equipamentos de médio e grande formato, objeto do Lote 2 do Contrato de Lisboa.
207. Importa ter presente que os formatos de média dimensão, de acordo com a APAN, localizam-se, tipicamente, na orla superior das entradas/saídas de túneis ou viadutos, correspondendo a um número muito limitado de localizações, estando o seu público-alvo circunscrito, essencialmente, a automobilistas em deslocações pendulares.
208. Já os grandes formatos localizam-se, tipicamente, fora dos espaços urbanos mais concentrados e não substituem, em termos de eficácia (i.e., alcance, frequência e impacto), os pequenos formatos e, possivelmente, nem os *displays* de médio formato. De facto, resultou claro da investigação de mercado realizada pela AdC que, nos grandes formatos e, ao contrário dos *displays* de médio formato, a presença no centro das cidades é bastante menos significativa.
209. Em todo o caso, no que diz respeito aos *displays* de publicidade exterior de médio e de grande formato e conforme melhor se verá *infra* não se afigura necessário determinar se os mesmos integram um único mercado relevante ou se, pelo contrário, correspondem a mercados relevantes distintos, uma vez que as conclusões da avaliação jusconcorrencial não seriam distintas.

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

#### 4.1.6. Conclusão quanto aos mercados do produto

210. Assim e para efeitos da presente operação de concentração, a Autoridade considera, por um lado, (i) o mercado da publicidade exterior em *displays* no formato de 2 m<sup>2</sup> e, por outro, (ii) o mercado da publicidade exterior em *displays* de médio e grande formato, cuja exata delimitação, pelas razões acima expostas, é deixada em aberto.

#### 4.2. Mercado Geográfico Relevante

211. A Notificante considera que o mercado geográfico relevante para a publicidade exterior é o mercado nacional, por considerar que, por um lado, a maioria das campanhas publicitárias abrangem todo o território nacional e, por outro, que os principais operadores de publicidade exterior estão, tipicamente, ativos a nível nacional e terão uma política de preços que não difere significativamente entre regiões.<sup>78</sup>

212. Já a APAN realça a necessidade de se verificar, no presente caso, os requisitos para uma implantação a nível local, entre os quais “as condições de acesso aos canais de distribuição”, “a existência ou a ausência de entraves regulamentares associados aos contratos públicos”, “aos monopólios”, “à liberdade de estabelecimento”, e “aos requisitos em matéria de autorização administrativas”, entre outros.

213. Estas matérias, de acordo com a APAN, merecem uma análise da AdC destinada a avaliar “[...] os obstáculos e entraves que isolam as empresas situadas numa determinada área das pressões concorrenciais de empresas situadas fora dessa área, de modo a determinar o grau exato de interpenetração do mercado, desde logo, a nível local”<sup>79</sup>.

214. Realça a APAN, que os aspetos legais, administrativos e operacionais relativos ao Contrato de Lisboa, bem como as características *premium* das posições do mobiliário urbano em Lisboa, levam a que estas posições tenham um papel de âncora para todos os operadores, constituindo o território do município de Lisboa, por essa razão, uma área geográfica distinta das demais. Nesse sentido, conclui que o território do município de Lisboa corresponde ao mercado geográfico relevante para efeitos da operação notificada.

215. Também a DreamMedia refere que Lisboa é caracterizada por um fluxo diário de pessoas, residentes e não-residentes, uma densidade populacional e um poder de compra, quer de residentes, quer de turistas, significativamente superiores aos do restante território

---

<sup>78</sup> A Notificante entende, todavia, que sob nenhuma definição concebível de mercado serão suscitadas, neste contexto, preocupações em matéria de concorrência, pelo que a definição precisa do mercado relevante pode ser, em última análise, deixada em aberto.

<sup>79</sup> Cf. E-AdC/2021/4109, § 56.

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

nacional, o que significa que a presença em Lisboa constitui um fator crítico para qualquer operador de publicidade exterior<sup>80</sup>.

216. Nessa medida, a DreamMedia conclui que qualquer operador enfrentará grandes dificuldades na sua atividade a nível nacional se não tiver presença em Lisboa, seja por falta de escala, seja pelo diminuto interesse de uma rede (nacional) sem Lisboa para os anunciantes.<sup>81</sup>
217. Em termos gerais, a prática da AdC tem sido a de considerar que âmbito geográfico dos mercados de publicidade, nos diferentes meios, corresponde ao território nacional, atendendo, nomeadamente, aos aspetos culturais e linguísticos que os caracterizam na perspetiva da procura, à localização dos anunciantes e ao local de comercialização dos produtos/serviços publicitados.
218. As campanhas publicitárias podem ter diferentes abrangências territoriais. Na verdade, existem campanhas que são direcionadas apenas para determinadas localizações e campanhas cuja abrangência é nacional, podendo, ainda, haver campanhas publicitárias que se situem entre os dois extremos referidos.
219. No caso do mobiliário urbano, referente a *displays* de publicidade no formato 2 m<sup>2</sup>, o mesmo é, maioritariamente, comercializado sobre a forma de redes nacionais.
220. Os elementos recolhidos pela AdC no presente procedimento não diferem, de forma substancial, dos recolhidos na investigação realizada no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDcaux/Cemusa. Nesse — bem como no presente procedimento —, os elementos recolhidos apontam para a comercialização dos *displays* de 2 m<sup>2</sup> em redes nacionais. Estas redes refletem, não só as características e a forma como se organiza a oferta, mas também as necessidades dos anunciantes, aspetos que apontam para uma dimensão nacional deste mercado.
221. Por outro lado, existem certas localizações, nomeadamente, na cidade Lisboa que, pelo fluxo de pessoas, densidade populacional e concentração de poder de compra, ganham importância acrescida para os anunciantes, o que poderá resultar em condições de concorrência não totalmente homogêneas.
222. Assim, não obstante a prática decisória da AdC considerar um âmbito nacional para o mercado relevante, designadamente no que se refere à publicidade exterior em *displays* de

---

<sup>80</sup> Cf. E-AdC/2021/4143, p. 10.

<sup>81</sup> Acresce, para este operador, que a exploração exclusiva do mercado de Lisboa pela Notificante ditará a diminuição do interesse (do valor oferecido) por parte dos restantes operadores nos concursos a realizar noutros municípios, uma vez que a não penetração em Lisboa levará a uma oferta menos competitiva. Assim sendo, a DreamMedia conclui que a exclusividade de um único operador em Lisboa tem a consequência de bloquear o acesso ao mercado das redes nacionais aos restantes operadores e de desvalorizar o espaço público da quase totalidade dos municípios.

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

pequeno formato (2 m<sup>2</sup>), reconhece-se haver uma oferta diferenciada e, seguramente, mais valorizada dos operadores que detêm posições relevantes em Lisboa.

223. Assim, não obstante o entendimento expresso na prática decisória da AdC, em que se considera um âmbito nacional para o mercado da publicidade exterior em *displays* de pequeno formato, reconhece-se a importância da cidade de Lisboa e a forma como alterações ocorridas localmente, nesta cidade, poderão condicionar a concorrência a nível nacional.
224. Já no que se refere aos *displays* de médio e de grandes formatos, a informação recolhida pela AdC junto das Agências de Meios aponta, genericamente, para uma comercialização feita, tendencialmente, sobre a forma de posição a posição, onde os anunciantes escolhem, muitas vezes, as localizações estratégicas individuais que melhor satisfazem os objetivos que cada campanha visa alcançar.
225. Acresce que, no referente à publicidade exterior neste tipo de *displays*, o mercado é caracterizado, sobretudo, pela presença de (muitos) operadores com ofertas regionais<sup>82</sup>, o que, associado ao referido no ponto anterior, parece indiciar uma menor relevância da oferta de redes nacionais nestes formatos, por comparação com o formato 2 m<sup>2</sup>.
226. Sem prejuízo das considerações atrás expostas, conforme se verá na secção respeitante à avaliação jusconcorrencial, a exata delimitação dos mercados geográficos relevantes (em qualquer dos formatos) não se afigura necessária, uma vez que os compromissos apresentados pela Notificante obviam aos problemas jusconcorreciais que resultariam da operação notificada, quer numa avaliação do impacto da mesma em território nacional, quer, também, numa avaliação ao nível infranacional (ao nível do município de Lisboa).
227. Assim, a Autoridade deixa em aberto a exata delimitação geográfica dos mercados relevantes identificados.

## 5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

### 5.1. Enquadramento do Sector da Publicidade Exterior

228. A publicidade exterior ou publicidade OOH caracteriza-se pela oferta de espaço publicitário no exterior, que os potenciais consumidores visualizam em movimento, sem a possibilidade de a evitar ou bloquear, ao longo do seu percurso.
229. Como vimos anteriormente, a publicidade exterior pode ter diferentes suportes de diferentes dimensões, nomeadamente: (i) equipamentos de pequeno formato, como mobiliário urbano, que inclui painéis de 2 m<sup>2</sup> ("Mupis"), quiosques, mastro-bandeiras e abrigos em paragem de autocarros; (ii) equipamentos de médio formato e grande formato,

---

<sup>82</sup> Apenas a JCDecaux, a MOP e a DreamMedia apresentam ofertas geográficas mais abrangentes, num universo de algumas centenas de operadores.

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

- caixas luminosas e monopostes; (iii) outros formatos, como empenas e publicidade em andaimes de obra.
230. Estes equipamentos, pelas suas características, nomeadamente em termos de dimensão, número ou frequência e localização, servem objetivos de comunicação distintos e integram diferentes mercados do produto relevante, tal como explicado na secção anterior.
231. Do lado da procura, os anunciantes, quer diretamente, quer através de Agências de Meios, contratam espaço publicitário, com vista a passar uma determinada mensagem publicitária.
232. As Agências de Meios, por sua vez, ao agregar a procura de vários anunciantes na compra de espaço publicitário, poderão beneficiar de descontos de quantidade, o que lhes permite obter preços médios unitários inferiores aos que seriam obtidos diretamente por um anunciante. Nesta medida, e por via do seu papel enquanto agregadores da procura, as Agências de Meios tenderão a deter algum poder de negociação junto das empresas de publicidade exterior.
233. O impacto de uma campanha publicitária encontra-se dependente da dimensão e da qualidade da exposição à mensagem publicitária, ou seja, do número de pessoas expostas à campanha (alcance) e do número de vezes que se verifica essa exposição (frequência).
234. Desta forma, para os anunciantes a intensidade e a cobertura nacional da mensagem publicitária, são elementos cruciais para maximizar o impacto de uma campanha.
235. Para garantir a intensidade da mensagem publicitária, estando a mesma diretamente relacionada com o fator de repetição, enquanto mecanismo de persuasão e assimilação, importará garantir uma oferta que abranja o maior número de faces, numa determinada localização.
236. É justamente por esta razão que o mobiliário urbano, em particular o formato de 2 m<sup>2</sup> (Mupi), é o mais valorizado de entre os diferentes tipos de publicidade OOH, uma vez que, ao se encontrar espalhado pelas cidades numa quantidade superior a qualquer outro formato de publicidade exterior, permite uma elevada repetição da mensagem publicitária e, por isso, uma maior frequência.
237. Adicionalmente, este formato também contribui para um maior impacto da mensagem publicitária, em razão da sua grande proximidade com o público, proporcionando, por conseguinte, maior alcance às mensagens publicitárias, atendendo a que estes equipamentos estão presentes nas localizações mais valorizadas das cidades, nos principais circuitos onde a população se movimenta nos seus trajetos diários.
238. Por cobertura nacional deve entender-se a presença nas zonas mais densamente povoadas e com maior poder de compra do território nacional. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (“INE”), as famílias portuguesas residem em áreas predominantemente urbanas, com destaque para as áreas da Grande Lisboa e do Grande Porto, em particular

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

- para a cidade de Lisboa. Esta cidade apresenta-se como a área de maior densidade populacional e de maior poder de compra<sup>83</sup>.
239. Tendo em conta o exposto, de forma a ter uma oferta efetiva e eficiente, as empresas de publicidade exterior estruturam a sua oferta em redes, por forma a maximizar a valorização deste meio publicitário.
240. De facto, segundo a APAN: “[e]m termos de mobiliário urbano de pequeno formato (que inclui Mupis, i.e., painéis de 2 m<sup>2</sup>, quiosques, mastros-bandeiras e abrigos em paragens de autocarro), os operadores vendem redes de mobiliário urbano e não suportes específicos de mobiliário urbano. O modelo de comercialização dos operadores é, portanto, em rede, sendo cada rede definida pelos operadores, tendo em consideração o número de faces e não o tipo de suporte. Assim, cada rede é constituída por uma combinação de suportes, nomeadamente Mupis, mastro-bandeiras, quiosques e abrigos em paragens de autocarros e pode ser nacional, regional, ou focada em centros urbanos ou especial.”<sup>84</sup>
241. Também a Cemark refere que “[...] comercializa as suas faces publicitárias [Segredo de Negócio, política comercial da empresa]”.<sup>85</sup>
242. Refira-se que o grau de cobertura de uma rede, incluindo a sua presença nos principais centros urbanos ou apenas a nível regional, a respetiva capilaridade (i.e., em termos do número de faces) e localização (i.e., na via pública, nos centros comerciais, em universidades, em aeroportos, etc.), irá determinar o nível de diferenciação da oferta de cada operador de publicidade exterior.
243. Mais concretamente, os operadores de publicidade exterior que detêm uma rede com cobertura nacional, bem como um número elevado de faces nos locais mais densamente povoados e de maior poder de compra, têm uma vantagem competitiva face aos operadores que não dispõem de cobertura nacional e de um número elevado de faces nesses locais.
244. No âmbito do presente procedimento, a AdC conclui — à semelhança do que tinha concluído no processo Ccent.15/2014 – JCDecaux/Cemusa — que, de todas as empresas presentes na oferta de publicidade exterior, apenas duas, a JCDecaux e a Cemark dispõem de redes de equipamentos de pequeno formato com cobertura nacional.
245. A proximidade concorrencial entre estas duas empresas é agora confirmada pela Cemark, tendo a mesma referido que: “[n]essa medida a Cemark, a par do Grupo JCDecaux e, em

---

<sup>83</sup> Segundo dados do INE, os dez municípios com maior percentagem de poder de compra em Portugal, em 2019, eram Lisboa, que se destaca por representar 10% do poder de compra total, Porto, Sintra, Vila Nova de Gaia, Cascais, Matosinhos, Oeiras, Almada, Braga e Loures – cf. INE (2021), *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio-2019*.

<sup>84</sup> Cf. E-AdC/2021/4418, p. 14.

<sup>85</sup> Cf. E-AdC/2021/4186, p. 4.

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

particular da JCDecaux Portugal Mobiliário Urbano, Lda., é um dos 2 operadores em Portugal com uma rede nacional que abrange um significativo número de concelhos no país nesse tipo de formatos<sup>86</sup>.

246. A rede da MOP, por sua vez, apesar de não ter uma cobertura nacional<sup>87</sup>, é muitas vezes utilizada pelos anunciantes e pelas Agências de Meios para complementar a cobertura da oferta de outros operadores, tais como a Cemark ou a JCDecaux.
247. Ora, as Agências de Meios combinam as redes existentes dos operadores de forma a atingir o objetivo de cada campanha publicitária em termos de impacto, alcance, frequência e cobertura.
248. De facto, à luz dos elementos recolhidos em sede de investigação de mercado, a combinação de redes entre vários operadores de OOH é muito frequente, sendo raras as campanhas exclusivas de um único operador de mercado.
249. Por fim, refira-se que a construção de uma rede com cobertura nacional encontra-se dependente do acesso a determinadas áreas geográficas, com maior densidade populacional e poder de compra.
250. O acesso ao mercado de oferta de espaços para colocação de mobiliário urbano, por sua vez, ocorre, maioritariamente, através de procedimentos concursais para atribuição de contratos de concessão de exploração publicitária de mobiliário urbano. Estas concessões atribuem a exclusividade de exploração à(s) empresa(s) concessionária(s), durante vários anos, tal como no contexto da presente operação de concentração.
251. A exclusividade e a longa duração destes contratos de concessão, nomeadamente nas cidades com maior densidade populacional e poder de compra, como Lisboa e Porto, constituem barreiras à entrada e à expansão, na medida em que impedem a entrada e a expansão da atividade dos operadores que não beneficiam dessas concessões nessas áreas e, conseqüentemente, contribuem para preservar a capacidade concorrencial e as vantagens competitivas dos operadores incumbentes durante longos períodos de tempo.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Cf. E-AdC/2021/4130.

<sup>87</sup> A MOP encontra-se presente, designadamente, nos Metros de Lisboa, Porto e Sul do Tejo, bem como na publicidade em autocarros.

<sup>88</sup> Se, por um lado, a concorrência poderá ocorrer no momento do lançamento de novas concessões (i.e., por via de uma concorrência pelo mercado), por outro, a existência de economias de escala e de rede poderão contribuir para reforçar as vantagens competitivas dos incumbentes, sobretudo daqueles que operam nas áreas de maior densidade populacional e, conseqüentemente, resultar em menores condições de concorrência pelo mercado nas áreas geográficas menos interessantes.

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

## 5.2. Estruturas de Oferta

### 5.2.1. Estimativas da Notificante relativamente à estrutura de oferta no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>)

252. A Notificante apresentou as suas estimativas quanto à respetiva quota de mercado, bem como dos seus principais concorrentes, em volume (i.e., com base no número de faces publicitárias) e em valor (i.e., a preços de tabela ou em *rate card*), tendo-se baseado, para o efeito, na informação “independente e imparcial da Media Monitor”<sup>89</sup>.
253. Refira-se que, no caso das quotas de mercado em valor, a Notificante recorreu aos preços de tabela ou *rate card*, informação que se encontra publicamente disponível nos dados da Media Monitor, a qual “gere uma base de dados com todas as vendas de OOH por formato em volume (número de faces) e preços em *rate card*”<sup>90</sup>.
254. Acrescenta ainda a Notificante que, “[c]omo a Media Monitor gere a sua base de dados com base nas estimativas de preços em *rate card*, existe uma diferença entre a estimativa dos *rate card* tal como registada na base de dados da Media Monitor e as vendas líquidas da JCDecaux, devido à percentagem de desconto normalmente aplicada [...]”<sup>91</sup>.
255. Assim, de forma a converter as vendas líquidas reais da JCDecaux em valores a preços de tabela ou *rate card*<sup>92</sup>, a Notificante aplicou, sobre as suas vendas líquidas reais, a taxa de desconto implícita nos dados da Media Monitor (i.e., uma taxa de desconto igual a cerca de [80-90]%).
256. A taxa de desconto implícita, por sua vez, foi calculada partindo da comparação entre as vendas líquidas reais da JCDecaux e as estimativas de preços em *rate card*, tal como registadas pela Media Monitor.
257. Para melhor compreensão do exercício efetuado pela Notificante, apresenta-se a tabela seguinte:

---

<sup>89</sup> Cf. Formulário de Notificação, § 83.

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> Cf. Formulário de Notificação, § 84.

<sup>92</sup> Bem como o valor (bruto) das anteriores concessões (quer da JCDecaux, quer da Cemark) e da nova concessão da publicidade exterior em Lisboa

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

*Tabela 2 – Taxa de Desconto Implícita nos dados da Media Monitor*

	# Faces	€
<i>JCDecaux em 2020 (Mediamonitor), excluindo aeroporto: [a]</i>	20.788	83.149.874
<i>JCDecaux em 2020 (reporte próprio), em vendas líquidas reais: [b] [17 000-18 000]</i>		[10-20]M
<i>Taxa de Desconto Implícita (Mediamonitor): [c] = 1-[b]/[a]</i>		[80-90]%
<i>JCDecaux em 2020 (reporte próprio), em vendas a rate card: [d] = [b]/(1-[c])</i>		[80-90]M <sup>93</sup>

Fonte: Estimativas JCDecaux.

258. Desta forma, com base neste exercício, as vendas da JCDecaux, agora a preços de tabela e tendo por referência a taxa de desconto implícita nos dados da Media Monitor, passam a ser comparáveis com as vendas a preços de tabela dos respetivos concorrentes que resultam dos dados da Media Monitor.
259. Em alternativa, a Notificante poderia ter partido das vendas a preços de tabela ou *rate card* dos concorrentes da JCDecaux, conforme consta dos dados da Media Monitor, aplicando, sobre estas, a referida taxa de desconto implícita de cerca de [80-90]%, de forma a estimar as vendas líquidas dos concorrentes da JCDecaux e, assim, poder compará-las com as vendas líquidas reais da JCDecaux.
260. Não obstante estes dois exercícios alternativos conduzirem, necessariamente, às mesmas estimativas de quotas de mercado, considera-se que o exercício proposto no § 259, como melhor se verá adiante, permite uma análise comparativa mais adequada face à estrutura de oferta que resultou da investigação de mercado levada a cabo pela AdC.
261. Nestes termos, opta-se por apresentar as estimativas da Notificante em valores líquidos, i.e. aplicando a taxa de desconto implícita nos dados da Media Monitor — de cerca de [80-90]%

<sup>93</sup> Este valor é apresentado apenas para efeitos de clarificação do exercício realizado pela Notificante. De facto, tendo o mesmo resultado da aplicação da taxa de desconto implícita nos dados da Media Monitor e, por sua vez, tendo esta taxa de desconto resultado da comparação das vendas líquidas reais da JCDecaux com as vendas brutas reportadas nos dados da Media Monitor, necessariamente, a inversão deste desconto implícito aplicado sobre as vendas líquidas reais da JCDecaux conduziria ao mesmo valor de vendas brutas que se encontra reportado nos dados da Media Monitor. Em todo o caso, serve esta descrição para clarificar o exercício realizado pela Notificante, tendo o mesmo sido replicado pela Notificante para quantificar o valor (bruto) das anteriores concessões (quer da JCDecaux, quer da Cemarm) e da nova concessão da publicidade exterior em Lisboa.

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

— às vendas a preços de tabela ou *rate card* que constam dos dados da Media Monitor<sup>94</sup>, como forma de estimar as vendas líquidas dos concorrentes da JCDecaux.

262. Acresce que, tendo a Notificante apresentado estimativas de quotas de mercado em volume (i.e., com base no número de faces publicitárias) e em valor (i.e., com base nos volumes de negócios), a AdC baseará a sua análise nas quotas de mercado em valor, por considerar que estas são mais adequadas a uma efetiva caracterização das condições de concorrência a nível, designadamente, de mercados de produto diferenciado.<sup>95</sup>
263. Tendo em conta todo o *supra* exposto, considere-se, na tabela seguinte, as estimativas da Notificante relativamente à estrutura de oferta do mercado da publicidade exterior em equipamentos de pequeno formato (i.e., 2 m<sup>2</sup>), antes e após a implementação do Contrato de Lisboa, por referência o ano de 2020:

---

<sup>94</sup> Replicando, assim, as estimativas da Notificante apresentadas na estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>) cf. Formulário de Notificação.

<sup>95</sup> Note-se que, da prática decisória e das orientações das autoridades de concorrência, resulta uma indicação clara de que as quotas de mercado em valor são mais adequadas do que as quotas de mercado em volume ou quantidades, designadamente em mercados de produtos diferenciados, cf. Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência, JO C 372, de 09/12/1997, § 55, e Linhas de Orientação para a Análise Económica de Operações de Concentração, §§ 2.2.10 e 2.2.11

Se, por vezes, a AdC recorre às quotas de mercado em volume ou quantidades, é porque entende que um eventual desvio para as quotas de mercado em valor não relevam, no caso concreto, para efeitos de avaliação jusconcorrencial ou, ainda, porque se entende que o desvio entre as quotas em volume e as quotas em valor é inexistente ou suficientemente reduzido (i.e., porque se está na presença de mercados de produtos tendencialmente homogêneos em que, por regra, não existem diferenças relevantes nos preços médios praticados pelos vários operadores e, conseqüentemente, as quotas em volume tenderão a ser uma *proxy* adequada das quotas em valor).

Ora, no presente caso, os vários operadores de mercado apresentam ofertas diferenciadas, desde logo em termos de localização, o que torna desadequado considerar as quotas de mercado em volume ou quantidades (a título meramente ilustrativo, a receita média de um Mupi localizado na Avenida da Liberdade, em Lisboa, será seguramente distinta da receita média de um Mupi localizado numa cidade de média dimensão ou mesmo noutra localização menos valorizada da cidade de Lisboa).

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

*Tabela 3 – Estrutura de oferta no mercado da publicidade OOH em displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>), antes e após a implementação da nova concessão de Lisboa*

	Anterior Concessão	Anterior Concessão	Contrato de Lisboa	Contrato de Lisboa
	(€)	(%)	(€)	(%)
<i>JCDecaux (em 2020)</i>	[10–20]M <sup>96</sup>	[40-50]	[10– 20]M	
<i>Anterior Concessão OOH Lisboa da JCDecaux</i>	[1-3]M	[5-10]	[1-3]M	
<i>JC Decaux</i>	[10–20]M	<b>[40-50]</b>	[10–20]M	[30-40]
<i>Nova Concessão OOH Lisboa</i>			[4-6]M	[10-20]
<b><i>JCDecaux após nova Concessão OOH Lisboa</i></b>			[10–20]M	<b>[40-50]</b>
<i>Cemark (em 2020)</i>	[10– 20]M	<b>[30-40]</b>	[10–20]M	
<i>Anterior Concessão OOH Lisboa da Cemark</i>	[0-2]M	[0-5]	[0-2]M	
<i>Cemark após nova Concessão OOH Lisboa</i>	-	-	[10– 20]M	<b>[30-40]</b>
<i>MOP</i>	[0-10]M	[10-20]	[0-10]M	[10-20]
<i>APS Media</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>Tequilla</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<b><i>Total do Mercado</i></b>	<b>[30-40]M</b>	<b>100</b>	<b>[30-40]M</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Estimativas com base nos dados da Media Monitor (e ajustamento para valores líquidos).

264. Conforme decorre da leitura da Tabela anterior, a JCDecaux é, no cenário prévio à operação de concentração, o maior operador no mercado na publicidade OOH em *displays* de pequeno formato, com uma quota de cerca de [40-50]%. Neste mercado atuam ainda outros operadores, tais como a Cemark (segundo maior operador, com uma quota de [30-40]%), a MOP (terceiro maior operador, com uma quota de [10-20]%) e operadores de menor dimensão, tais como a APS Media e a Tequilla.
265. A Notificante entende que as estimativas apresentadas se encontram sobrestimadas, atendendo a que os dados da Media Monitor apenas incluem concorrentes com *footprint*

<sup>96</sup> Excluem-se as concessões para a exploração da publicidade OOH das cidades de Olhão e Maia, as quais, sendo exploradas pela JCDecaux em 2020, foram, entretanto, objeto de concessão a uma entidade terceira.

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

nacional, i.e. operadores nacionais e operadores regionais com atividade nacional, excluindo das suas estimativas concorrentes regionalmente fortes, bem como operadores ilegais.

266. De forma a apreciar o impacto estrutural do Contrato de Lisboa no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato, a Notificante estimou, por um lado, os valores de vendas resultantes dos anteriores contratos de concessão (e subtraindo esses valores, respetivamente, às vendas da JCDecaux e da Cemark) e, por outro, o valor associado ao novo Contrato de Lisboa (e somando esse valor às vendas da JCDecaux).
267. No que respeita a este último exercício, i.e. à determinação do valor das vendas líquidas associado ao Contrato de Lisboa, a Notificante baseou-se nos atuais — i.e., tendo por referência os dados de 2020 — preços ou *yields* médios por face publicitária para, subsequentemente, conjugar esse valor com o número e a tipologia de faces publicitárias previstas na nova concessão e, dessa forma, estimar o valor associado ao Contrato de Lisboa, no que respeita aos *displays* de pequeno formato — valor estimado igual a cerca de [4-6]€M.
268. Este exercício encontra-se detalhado nas tabelas seguintes:

*Tabela 4 – Estimativa dos yields médios por face publicitária, em Lisboa, nos displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>)*

	# Faces	€	Yield médio por operador	Peso do operador em Lisboa <sup>97</sup>	Yield médio em Lisboa <sup>98</sup>
<i>JCDecaux em Lisboa (em 2020)</i>	[3000-4000]	[1-3]M	€ [CONF]	[40-50]%	€ [CONF]
<i>Cemark a nível nacional (em 2020)</i>	[13.000-14.000]	[4-6]M <sup>99</sup>	€ [CONF]	[50-60]%	

Fonte: JCDecaux.

<sup>97</sup> O peso de cada um dos operadores é feito por referência ao número de faces publicitárias. Considerou-se um total de [7000-8000] faces publicitárias, das quais [4000-5000] e [3000-4000] são exploradas, respetivamente, pela Cemark e pela JCDecaux ao abrigo dos anteriores contratos de concessão em Lisboa.

<sup>98</sup> Valor determinado pela média ponderada dos *yields* médios por operador, com os ponderadores a corresponderem ao peso de cada operador no número de faces publicitárias exploradas em Lisboa.

<sup>99</sup> A Notificante considerou uma perda estimada de 40% no volume de negócios da Cemark, face ao valor do ano anterior.

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

*Tabela 5 – Estimativa do valor de vendas resultante da nova concessão de publicidade OHH em Lisboa, nos displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>)*

	# Faces	Yield médio por Face (€)	€
<i>Nova Concessão OOH Lisboa: Equip. em papel</i>	[3.000-4.000]	[CONF]	[1-3]M
<i>Nova Concessão OHH Lisboa: Equip. digitais</i>	[1.000-2.000] <sup>100</sup>	[CONF] <sup>101</sup>	[1-3]M
<b>Total</b>	<b>[5.000 – 6.000]</b>		<b>[4-6]M</b>

Fonte: JCDecaux.

269. Tendo por base as estimativas da Notificante (Cf. Tabela 3), a adjudicação do Contrato de Lisboa iria resultar no reforço da quota de mercado da JCDecaux na oferta de publicidade OOH em *displays* de pequeno formato em cerca de [5-10] pontos percentuais, passando este operador a deter uma quota de mercado, a nível nacional, de cerca de [40-50]%.
270. A Cemark, por sua vez, com o fim da anterior concessão de mobiliário urbano no Município de Lisboa, perde quota de mercado, não obstante continuar a ser o segundo maior operador, a nível nacional, com uma quota de [30-40]%.
271. Tendo em conta todo o *supra* exposto, a Notificante — embora reiterando o seu total desacordo no que respeita ao entendimento de que o Footprint Adicional do Contrato de Lisboa seja considerado um aumento do Footprint existente da JCDecaux para efeitos do controlo de concentrações — considera, em todo o caso, que os limiares de quota de mercado previstos na Lei da Concorrência não seriam preenchidos, uma vez que da adjudicação do Contrato de Lisboa resultaria uma quota de mercado para a JCDecaux inferior a 50%.
272. Face ao exercício apresentado pela Notificante, a AdC identificou alguns fatores que poderão ter impacto nas estimativas de quotas de mercado apresentadas na Tabela 3

<sup>100</sup> A Notificante assumiu, para efeitos de cálculo do número de faces associadas aos equipamentos digitais a instalar, um valor de [<5] faces publicitárias por painel digital, sendo que parte dos equipamentos digitais tem dois painéis digitais (i.e., dois lados).

<sup>101</sup> A Notificante assume que as faces publicitárias digitais serão, em média, comercializadas a um preço [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços] vezes superior ao preço de comercialização de uma face publicitária em papel. Assim, estimando-se um preço ou *yield* médio igual a € [CONFIDENCIAL- YIELD Médio Face Papel] para uma face em papel, a mesma face em formato digital será comercializada, em média, por um valor de € [CONFIDENCIAL- YIELD Médio Face Digital] (i.e., € [CONFIDENCIAL- YIELD Médio Face Papel] x [CONFIDENCIAL- Informação sobre preços]).

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

273. **Tabela 3**, destacando-se: (i) o número de faces publicitárias assumidas pela Notificante para os equipamentos digitais; (ii) o preço ou *yield* médio atribuído à Cemark e, por último; (iii) o pressuposto, implícito nos cálculos ou nas estimativas da Notificante, de que os restantes operadores aplicam uma taxa de desconto média, face aos preços de tabela, idêntica à que é aplicada pela JCDecaux.
274. Em relação ao número de faces assumido para os equipamentos digitais, a Notificante considerou um fator de [ $<5$ ] faces publicitárias por painel digital. Atendendo a que este número de faces é equivalente ao número de faces correspondentes aos Mupis em papel com mecanismo rotativo, poder-se-ia debater se este pressuposto é adequado no contexto de equipamentos mais sofisticados, como são os equipamentos digitais.
275. Refira-se, nomeadamente, que a DreamMedia, no âmbito das suas observações enquanto terceiro interessado no processo, refere que um painel digital permite, em média, cinco faces publicitárias por painel digital.
276. Ora, em relação a este ponto, vem a Notificante argumentar que “[...] um fator de [ $<5$ ] faces para Mupis digitais é um cenário razoável e equilibrado, principalmente porque (i) este corresponde ao número de faces efetivamente comercializadas tendo por referência o ano anterior, (ii) é também o número de faces comercializadas na atividade da JCDecaux em centros comerciais, que já utiliza displays digitais de 2m<sup>2</sup>, (iii) o digital é um produto novo em Portugal, o que torna a previsão de vendas bastante incerta e, por fim, (iv) o Caderno de Encargos da Câmara Municipal de Lisboa prevê que 5% das faces sejam reservadas à comunicação do Município, o que reduz o número de faces disponíveis para utilização comercial”<sup>102</sup>.
277. No que se refere à comparação entre as receitas dos equipamentos digitais e as receitas dos equipamentos em papel, a Notificante salienta a seguinte comparação entre, por um lado, os pressupostos por si assumidos e, por outro, os pressupostos considerados pela DreamMedia nas suas observações: <sup>103</sup>
- (i) Não obstante a Notificante ter assumido um rácio de [ $<5$ ] faces por painel digital, valorizou cada uma destas faces a um preço [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços] vezes superior ao das faces em papel, resultando daqui um fator agregado de valorização [CONFIDENCIAL – Fator valorização equipamento digital vs papel] vezes superior (i.e., [ $<5$ ] faces x [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços]), na comparação entre um painel digital e um painel analógico;
  - (ii) A DreamMedia assume cinco faces por painel digital, embora considere que cada uma destas faces resulta numa receita de, no mínimo, [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços] vezes superior ao das faces em papel, resultando daqui um fator agregado de valorização [CONFIDENCIAL – Fator valorização equipamento digital vs

---

<sup>102</sup> Cf. E-AdC/2021/4405, p. 3.

<sup>103</sup> *Idem*.

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

papel] vezes superior (i.e., 5 faces x [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços]), na comparação entre um painel digital e um painel analógico.

278. Face ao exposto nos §§ 276 e 277, não se verificando uma disparidade elevada entre as valorizações agregadas assumidas pela Notificante e pela DreamMedia, considera-se que uma alteração deste fator, tal como sugerido pelos números apresentados pela DreamMedia, não iria impactar de forma significativa nas estimativas das quotas de mercado apresentadas.
279. No que respeita ao segundo fator identificado no § 271 — i.e., o preço ou *yield* médio atribuído à Cemark —, a AdC não exclui que o mesmo possa ter um impacto significativo nas estimativas de quotas de mercado que constam da Tabela 3.
280. Ou seja, a Notificante estimou o *yield* médio da Cemark a nível nacional e não por referência à respetiva atividade de exploração de OOH no contexto da anterior concessão do Município de Lisboa, o que, atendendo à importância desta localização na exploração de publicidade exterior, resulta, possivelmente, numa desvalorização do valor do *yield* médio que está a ser considerado para determinar o valor da nova concessão de publicidade exterior em Lisboa.
281. De facto, tal como decorre da Tabela 4, a estimativa do *yield* médio para Lisboa depende do *yield* médio estimado para a Cemark. Consequentemente, se o mesmo se encontrar subestimado, como parece ser o caso, tal irá resultar numa menor valorização do Contrato de Lisboa.
282. Como se verá adiante, este fator será necessariamente ajustado em alta, quando se recalcularem as quotas de mercado da JCDecaux com base em informação de vendas líquidas reais obtidas junto dos restantes operadores de mercado, incluindo a própria Cemark, o que permitirá determinar o *yield* médio efetivo desta empresa em Lisboa.
283. Por último, considere-se o terceiro fator identificado no § 271 — i.e., o pressuposto implícito nos cálculos ou nas estimativas da Notificante, de que os restantes operadores aplicam uma taxa de desconto média face aos preços de tabela idêntica à que é aplicada pela JCDecaux.
284. Conforme referido anteriormente, as estimativas da Notificante que resultam na estrutura de oferta apresentada na Tabela 3 baseiam-se, nomeadamente, no pressuposto de que os concorrentes da JCDecaux aplicam uma taxa média de desconto face aos preços de tabela idêntica à da JCDecaux (i.e., na ordem dos [80-90]%).
285. Segundo a Notificante, este pressuposto encontra-se fundamentado na medida em que “[o]s operadores relevantes no mercado tendem a oferecer uma percentagem média de desconto semelhante, ou mesmo inferior”.<sup>104</sup>
286. Ora, tal como se verá adiante, a investigação de mercado realizada pela AdC não só demonstrou que os operadores oferecem taxas de desconto diferentes entre si, como um

---

<sup>104</sup> Cf. Formulário de Notificação, § 85.

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

exercício de análise de sensibilidade permite concluir que um pequeno diferencial na taxa de desconto tem um impacto significativo nas quotas de mercado da JCDecaux.

287. Considere-se, a título de exemplo, que ao invés da taxa média de desconto de [80-90]% assumida pela Notificante, os concorrentes da JCDecaux praticavam uma taxa de desconto face aos preços de tabela de [90-100]%.
288. Na tabela seguinte, apresenta-se o impacto resultante da alteração do valor desta variável na estimativa da quota de mercado da JCDecaux, antes e após a presente operação de concentração:

*Tabela 6 – Impacto da “taxa de desconto dos concorrentes da JCDecaux” sobre as estimativas de quotas de mercado apresentadas pela Notificante*

	Tx. Desc.de [80-90]% <sup>105</sup>	Tx. Desc. de [90-100]%
<i>JCDecaux (em 2020)</i>	[40-50]%	[50-60]%
<i>JCDecaux sem Concessão OOH Lisboa</i>	[30-40]%	[40-50]%
<i>Nova Concessão OOH Lisboa</i>	[10-20]%	[10-20]%
<i>JCDecaux após nova Concessão OOH Lisboa</i>	[40-50]%	[60-70]%

Fonte: Estimativas JCDecaux e simulação AdC.

289. Assumindo uma taxa média de desconto de [90-100]% para os concorrentes da JCDecaux, a quota de mercado da Notificante passaria a assumir valores iguais a cerca de [50-60]% e de [60-70]%, respetivamente no atual cenário prévio à operação de concentração e após a implementação da nova concessão de publicidade exterior em Lisboa, valores muito superiores aos que resultam das estimativas da Notificante.
290. De uma outra perspetiva, ao considerar-se uma taxa de desconto de [80-90]% para os concorrentes da JCDecaux, conforme assumido pela Notificante, em vez de, por exemplo, um valor de [90-100]%<sup>106</sup>, tal implica uma sobreavaliação muito significativa na dimensão dos concorrentes, o que se traduz, necessariamente, numa sobreavaliação da real dimensão do mercado e, conseqüentemente, numa subavaliação da quota de mercado estimada para a JCDecaux.
291. Tendo em conta todo o *supra* exposto verifica-se que, quer o preço ou *yield* médio atribuído à Cemarm em Lisboa, quer a taxa média de desconto face aos preços de tabela assumida

<sup>105</sup> Taxa de desconto implícita nos dados da Media Monitor para a JCDecaux.

<sup>106</sup> Valor que, como se verá adiante, se aproxima dos reais descontos médios praticados pelos principais concorrentes da JCDecaux.

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

para os concorrentes da JCDecaux poderão ter um impacto não despreciable nas estimativas de quotas de mercado apresentadas pela Notificante.

292. Atendendo ao potencial impacto destes pressupostos nas quotas de mercado da JCDecaux, qualquer pronúncia relativamente ao cumprimento dos critérios de notificação prévia obrigatória — nomeadamente, a condição enunciada na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência — exigiria, necessariamente, uma cuidada investigação de mercado que permitisse à AdC verificar os pressupostos assumidos pela Notificante e confirmar ou infirmar as quotas de mercado da Notificante e dos respetivos concorrentes.
293. Consequentemente, a AdC encetou uma investigação de mercado com vista a obter informação sobre as vendas líquidas reais dos operadores de mercado concorrentes da JCDecaux.
294. Como se verá em melhor detalhe, a investigação de mercado possibilitou a obtenção de dados sobre o *yield* médio da Cemark em Lisboa, tendo por base o ano de 2020, o que permitiu ajustar o valor estimado atribuído ao Contrato de Lisboa com base em valores reais de *yield* médio.
295. Adicionalmente, a investigação de mercado permitiu recolher dados reais sobre as vendas líquidas dos concorrentes da JCDecaux e analisar a adequabilidade do pressuposto assumido pela Notificante no que respeita à taxa de desconto implícita dos seus concorrentes.
296. Ora, da comparação entre, por um lado, os valores de vendas líquidas reais dos concorrentes da JCDecaux e, por outro, os valores a preços de tabela ou em *rate card* reportados nos dados da Media Monitor, foi possível identificar taxas de desconto implícitas para estes operadores superiores às que foram assumidas pela Notificante nas suas estimativas.
297. Consequentemente, tal como já demonstrado anteriormente, taxas de desconto implícitas superiores às da Notificante têm um impacto significativo nas quotas de mercado da JCDecaux, que assumem valores mais elevados do que os valores estimados pela Notificante.
298. É o que veremos, em melhor detalhe, seguidamente.

### 5.2.2. Investigação de mercado

#### 5.2.2.1. Operadores que integram o mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato

299. A AdC encetou uma investigação com vista a obter informação detalhada sobre a atividade de exploração de publicidade exterior junto dos operadores concorrentes identificados pela JCDecaux no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato, de forma a poder confirmar, ou infirmar, as estimativas apresentadas pela JCDecaux.

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

300. Nesse seguimento, a Notificante veio alertar para o facto de as suas estimativas se basearem nos dados da Media Monitor, que apenas incluem concorrentes com *footprint* nacional, isto é, operadores nacionais e operadores regionais com atividade nacional, encontrando-se excluídos do mercado outros concorrentes regionalmente fortes ou operações não licenciadas.
301. Nesse sentido, a Notificante refere que o “[...] exercício [de quantificação de quotas de mercado] estaria incompleto sem a inclusão de vários operadores que têm um footprint relevante no mercado português e que constituem uma alternativa em termos de investimento para transmitir uma mensagem publicitária aos consumidores *on the move*”.<sup>107</sup>
302. Tendo em conta o *supra* exposto, para além dos cinco operadores de mercado a quem a AdC, num primeiro momento, pediu informação detalhada sobre a respetiva atividade de exploração de publicidade exterior<sup>108</sup>, a Notificante identificou um conjunto de outros operadores cuja inclusão no exercício de determinação das quotas de mercado seria “essencial para a representatividade e fiabilidade da respetiva análise”, uma vez que se trata de operadores com “[...] capacidade para comercializar soluções de publicidade exterior para campanhas nacionais, oferecendo, em quase todos os casos, uma combinação de formatos e serviços relacionados”<sup>109</sup>.
303. Em concreto, a Notificante identificou os seguintes operadores: ENIF, Publiradio, In-Store Media, Brand Digital, Unimidia, Tequilha, Clearspot e Green-Publiminho.
304. A AdC enviou um pedido de informação aos operadores elencados pela Notificante<sup>110</sup>, com vista a caracterizar a respetiva atividade, em termos, nomeadamente, do tipo de equipamentos/formatos explorados, da sua localização e cobertura geográfica, disponibilidade e forma de comercialização desses equipamentos, para avaliar se, e em que medida, os mesmos deveriam integrar a estrutura de oferta do mercado relevante.
305. A Publiradio e a Green-Publiminho referiram que, não obstante as suas atividades se centrarem, essencialmente, na exploração de equipamentos de grande formato<sup>111</sup>, também exploram equipamentos de publicidade exterior de pequeno formato, tendo uma presença

---

<sup>107</sup> Cf. documento com informação adicional sobre operadores OOH, submetido à AdC em 16 de agosto de 2021.

<sup>108</sup> Designadamente, a MOP, a Cemark, a DreamMedia, a APS Media e a Girod Media.

<sup>109</sup> Cf. documento com informação adicional sobre operadores OOH, submetido à AdC em 16 de agosto de 2021.

<sup>110</sup> Cf. Pedido de Elementos da AdC de 24 de agosto de 2021.

<sup>111</sup> A título de exemplo e de acordo com os dados apresentados, [80-90]% do volume de negócios da Green-Publiminho em 2020 resultou da exploração de grandes formatos.

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

- a nível regional — a Publrádio encontra-se sobretudo presente na região do Algarve e a Green-Publiminho na região do Minho<sup>112</sup>.
306. Atentas estas características, nomeadamente, a sua menor dimensão empresarial, o seu posicionamento regional, bem como o facto de se dedicar sobretudo à exploração de *outdoors* de grande dimensão e não à exploração de mobiliário urbano, a Publrádio considera que não exerce uma pressão concorrencial efetiva sobre empresas como a JCDecaux, a Cemmark ou a MOP<sup>113</sup>.
307. Adicionalmente, da investigação de mercado resultou que a In-Store Media e a Brand Digital não se encontram presentes na exploração de publicidade exterior em *displays* de pequeno formato.
308. De facto, a In-Store Media refere que opera, sobretudo, suportes pequenos como “*stoppers*” nas prateleiras, ou vinis no chão de tamanho médio, estando estes suportes publicitários localizados apenas em determinados estabelecimentos de venda e apenas disponíveis para os anunciantes das marcas que são vendidas na loja ou que têm alguma colaboração comercial com a loja<sup>114</sup>.
309. Nesse sentido, tendo em conta as características da sua atividade, considera a In-Store Media que não se encontra presente na atividade de publicidade exterior, não concorrendo diretamente com os *players* de mercado elencados (a JCDecaux, a Cemmark ou a MOP).
310. A Brand Digital, por sua vez, refere que apenas explora painéis digitais de médio formato (superiores a 2 m<sup>2</sup>) que se encontram exclusivamente localizados em postos de abastecimento de combustível, considerando, igualmente, que não concorre com qualquer uma das empresas acima elencadas<sup>115</sup>.
311. Por fim, a Unimidia, a Tequilha e a Clearspot apresentam uma oferta de publicidade em equipamentos de pequeno formato inferior a 2 m<sup>2</sup> localizados em universidades e politécnicos.
312. As redes instaladas em locais específicos, como universidades e politécnicos, não podem ser dissociadas da sua localização e do público-alvo que conseguem atingir, sendo muitas vezes utilizadas para uma comunicação de proximidade.
313. Assim, estas redes diferenciam-se das redes de publicidade exterior localizadas na via pública, uma vez que apresentam um grau de eficácia em termos de alcance, frequência e impacto distinto, considerando-se que estas redes dificilmente exercem uma pressão concorrencial significativa sobre a oferta de redes de publicidade exterior — i.e. um

---

<sup>112</sup> [90-100]% da atividade da Green - Publiminho ocorre nessa região.

<sup>113</sup> Cf. E-AdC/2021/4558, p. 2.

<sup>114</sup> Cf. E-AdC/2021/4514.

<sup>115</sup> Cf. E-AdC/2021/4510.

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

anunciante não estará disposto a trocar indiferentemente publicidade efetuada através de redes de publicidade exterior pelas redes em universidades e politécnicos —, não devendo, por isso, estas redes integrar o mesmo mercado relevante.

314. Ao invés, a oferta de publicidade nas universidades e politécnicos poderá ser complementar da oferta de publicidade exterior na via pública, uma vez que permite um reforço da mensagem publicitária junto do público-alvo ao qual a mensagem é dirigida.
315. Este entendimento é confirmado pelos operadores elencados com oferta de redes publicitárias nos estabelecimentos universitários e politécnicos.
316. De facto, de acordo com a Unimidia: “[...] a Rede Unimidia não é concorrente da atividade desenvolvida pela JCDecaux, pela Cemark, pela MOP ou pela DreamMedia, mas sim uma rede complementar à oferta dos mencionados players”<sup>116</sup>.
317. Também a Clearspot refere na sua resposta que, “[CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO]”<sup>117</sup>.
318. A Tequilha, por sua vez, salienta o facto de a sua atividade comercial se cingir a sete meses por ano, concluindo que não concorre com os grandes operadores de publicidade exterior tais como a JCDecaux, a Cemark ou a MOP<sup>118</sup>.
319. No mesmo sentido, algumas Agências de Meios apontam para o carácter complementar entre as redes localizadas em espaços específicos e as redes localizadas na via pública:
320. De acordo com a Havas, “[...] as redes em locais específicos podem ser complementares a outras ou podem até funcionar isoladamente, dependendo dos objetivos específicos de cada campanha, mas não concorrem, efetivamente, com as redes na via pública”.<sup>119</sup>
321. Também o GroupM refere que, no caso de redes em locais específicos, quando existe uma comunicação de proximidade por causa da sua localização, a utilização não concorre com quaisquer outras redes.<sup>120</sup>
322. No mesmo sentido, a APAN entende que as redes em espaços específicos “[...] não sendo substituíveis, são, no entanto, redes complementares às redes de MUPIs instaladas na via pública visto que, ao permitirem utilizar os mesmos materiais e a mesma lógica de comunicação das restantes redes, complementam/reforçam a comunicação do anunciante

---

<sup>116</sup> Cf. E-AdC/2021/5054.

<sup>117</sup> Cf. E-AdC/2021/4498.

<sup>118</sup> Cf. E-AdC/2021/4507.

<sup>119</sup> Cf. E-AdC/2021/4211.

<sup>120</sup> Cf. E-AdC/2021/4241.

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

em locais específicos, eventualmente mais próximo dos locais de compra dos produtos que estão a ser publicitados”<sup>121</sup>.

323. Tendo em conta todo o *supra* exposto, a AdC considera que, dos operadores elencados pela Notificante, apenas a Publiradio e a Green-Publiminho poderão integrar a estrutura de oferta do mercado relevante, uma vez que oferecem espaço publicitário em *displays* de pequeno formato, embora com uma cobertura geográfica inferior à dos principais operadores de mercado, como a JCDecaux e a Cemark, que apresentam uma oferta em rede com cobertura nacional<sup>122</sup>.
324. Refira-se, no entanto, que, caso fossem incluídos na estrutura de oferta todos os operadores propostos pela Notificante, e tendo por base a informação de vendas recolhida junto desses operadores, as conclusões da presente análise, quer no que respeita ao cumprimento dos critérios de notificação, quer no que respeita ao impacto da presente operação de concentração, manter-se-iam inalteradas.
325. Adicionalmente, a Notificante veio alertar para o facto de, na informação por si fornecida ao longo do processo relativa às suas vendas líquidas — as quais se encontram refletidas nas tabelas anteriores —, não se terem retirado os descontos de *rappel* praticados pela JCDecaux e, conseqüentemente, não se encontrando os valores em causa sobre a forma “Net Net” (i.e., apenas contabilizam os descontos aplicados sobre os preços de tabela).
326. Refira-se que, contrariamente, a AdC confirmou que os valores de vendas líquidas reportados pelos restantes operadores já descontavam os valores de *rappel*, ou seja, excluem quer os descontos aplicados aos preços de tabela, quer, ainda, eventuais descontos adicionais de *rappel* ou outros.
327. Conseqüentemente, nas estimativas que se apresentam de seguida, aos valores das vendas líquidas apresentadas pela Notificante, quer as vendas a nível nacional, quer as vendas que resultam do anterior contrato de concessão de Lisboa, foi descontado o *rappel* de [5-10]% praticado pela JCDecaux, de forma a contabilizar todos os descontos praticados pela empresa e, assim, compatibilizar estes dados com os valores de vendas fornecidos pelos restantes operadores concorrentes.

---

<sup>121</sup> Cf. E-AdC/2021/4418.

<sup>122</sup> Entende-se por cobertura nacional uma rede que abrange todos ou os principais centros urbanos, sendo os Mupis os principais veículos publicitários que contribuem em maior medida para o impacto e para a frequência da mensagem publicitária, por estarem espalhados pelas cidades em muito maior quantidade do que qualquer outro formato de publicidade exterior.

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

### 5.2.2.2. Estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>)

328. Considere-se, na tabela seguinte, por referência ao ano de 2020, a estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (i.e., 2 m<sup>2</sup>), em momento prévio à implementação da nova concessão de Lisboa, tendo por base os valores de vendas líquidas reais, que a AdC obteve junto dos vários operadores de mercado identificados<sup>123</sup>:

*Tabela 7 – Estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>), antes da implementação da nova concessão de Lisboa, por referência ao ano de 2020*

	Vendas Líquidas reais (€)	Quota em valor (%)
<i>JCDecaux (em 2020)</i>	[10-20]M <sup>124</sup>	[50-60]
<i>Cemark</i>	[0-10]M	[20-30]
<i>MOP</i>	[0-10]M	[10-20]
<i>APS Media</i>	[0-10]M	[5-10]
<i>Girod Media</i>	[0-10]M	[0-5]
<i>Publiradio</i>	[0-10]M	[0-5]
Green- Publiminho	[0-10]M	[0-5]
DreamMedia	[0-10]M	[0-5]
<i>Total do Mercado</i>	[20-30]M	100

Fonte: AdC.

329. Tal como resulta da Tabela anterior, ao nível do território nacional, constata-se a existência de uma estrutura de oferta já concentrada no cenário anterior à operação de concentração, com um Índice de Concentração C2<sup>125</sup> a assumir valores superiores a [80-90]%.

330. A investigação levada a cabo pela AdC confirma a presença de três grandes operadores no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (i.e., 2 m<sup>2</sup>) — a JCDecaux, a

<sup>123</sup> Como referido anteriormente, as vendas (líquidas) reportadas à AdC pelos concorrentes da JCDecaux excluem todos os descontos, tendo-se feito o mesmo exercício para os dados reportados pela JCDecaux (i.e., descontando os descontos de *rappel*, para além dos descontos aplicados aos preços de tabela).

<sup>124</sup> Vendas da JCDecaux em termos “Net”, assumindo um *rappel* de [5-10]%.

<sup>125</sup> O Índice de Concentração C2 resulta da soma da quota de mercado dos dois maiores operadores de mercado.

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

- Cemark e a MOP —, bem como uma franja de operadores de menor dimensão, tais como a APS Media, a Girod Media, a DreamMedia, a Publiradio e a Green-Publiminho.
331. De facto, a JCDecaux e a Cemark são os maiores operadores de mobiliário urbano e publicidade com redes nacionais que abrangem um número significativo de concelhos, nomeadamente, grandes centros urbanos.
332. Nesse sentido, a Cemark apresenta-se como o operador com uma rede concorrencialmente mais próxima à da JCDecaux, entendimento que, aliás, foi amplamente reconhecido pela AdC no processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux / Cemusa.
333. A MOP, terceiro maior operador no mercado, encontra-se presente na exploração de *displays* de pequeno formato no Metro, tanto em Lisboa como no Porto, não dispondo, contudo, de uma rede de dimensão nacional com a mesma abrangência das redes da JCDecaux e da Cemark.
334. Não obstante, tal como resultou da presente investigação e que confirma a análise efetuada no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux / Cemark, as Agências de Meios recorrem à rede de Mupis da MOP, geralmente em complemento às redes da Cemark ou da JCDecaux, para promoção de campanhas publicitárias de alcance nacional. Ou seja, a MOP serve para complementar, designadamente, a rede da Cemark e, por essa via, criar uma clara alternativa à rede da JCDecaux.
335. A APS, por sua vez, explora *displays* de 2 m<sup>2</sup> em redes instaladas em cadeias de lojas e centros comerciais.
336. Tal como resultou da investigação de mercado, os restantes operadores no mercado são operadores de pequena dimensão, geograficamente dispersos e com a atividade centrada em redor da sua localização.
337. Assim, poder-se-á caracterizar a oferta no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (i.e., 2 m<sup>2</sup>) tendo em conta dois grupos de operadores distintos:
- (i) Os que dispõem de uma rede abrangente que cobre as principais cidades do país, incluindo Lisboa ou Porto, que atuam na comercialização de redes para campanhas publicitárias de alcance nacional e que, nessa medida, têm as Agências de Meios como clientes principais, fazendo parte desse grupo a JCDecaux e a Cemark e, em menor escala, a MOP;
  - (ii) E, por outro lado, os operadores de pequena dimensão que, não tendo presença em Lisboa e no Porto, atuam na comercialização de pequenas redes com um alcance local ou, muitas vezes, na comercialização de equipamentos de forma isolada.
338. Adicionalmente, comparando as estimativas de quotas de mercado apresentadas pela Notificante, baseadas nos dados da Media Monitor (cf. Tabela 3), com as quotas de mercado calculadas pela AdC a partir das vendas líquidas reais reportadas pelos vários operadores

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

- (cf. Tabela 7), confirma-se que as estimativas da Notificante subestimam, de forma significativa, a quota de mercado da JCDecaux.
339. Esta diferença é explicada pelo pressuposto assumido pela JCDecaux relativo, nomeadamente, à taxa média de desconto face aos preços de tabela dos seus concorrentes, tal como foi aventado nos §§ 283 e seguintes.
340. De facto, conforme referido *supra* no § 284, a Notificante assumiu uma taxa média de desconto para os seus concorrentes de [80-90]%, idêntica à que resultava da comparação das suas vendas líquidas reais com os valores a preço de tabela constantes da informação da Media Monitor.
341. Porém, tendo por base o valor das vendas líquidas reais que a AdC obteve junto dos vários operadores de mercado, verifica-se que as taxas médias de desconto aplicadas pelos concorrentes da JCDecaux (i.e., de acordo com os valores implícitos nos dados da Media Monitor) são superiores ao valor de [80-90]% assumidos pela Notificante, não sendo, conseqüentemente, o referido pressuposto válido.
342. Conforme demonstrado anteriormente, esta variável tem um impacto potencial muito significativo sobre as estimativas de quotas de mercado, sendo que uma taxa média de desconto mais elevada para os concorrentes da JCDecaux explica, em larga medida, a significativa subavaliação da quota de mercado da JCDecaux estimada pela Notificante.
343. Por outro lado, verifica-se que a inclusão dos *players* de mercado propostos pela Notificante na estrutura de oferta (cf. § 303) tem um impacto muito marginal nas quotas de mercado da JCDecaux, atenta a sua dimensão residual no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato.
344. Em síntese, tendo por base o valor das vendas líquidas reais dos vários operadores, conclui-se que a JCDecaux tem, no cenário prévio à operação de concentração, uma quota de mercado superior a 50% (cf. Tabela 7~~Erro! A origem da referência não foi encontrada.~~), sendo líder no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato, a nível nacional.
345. Determinada a estrutura de oferta que caracteriza o atual cenário prévio à operação de concentração, importa agora estimar a estrutura de oferta que resulta da implementação do novo contrato de concessão de Lisboa.
346. De forma a estimar o impacto da implementação do novo contrato de concessão de Lisboa, no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato e, em particular, a determinação do valor das vendas líquidas estimadas para a nova concessão, a AdC seguiu a metodologia adotada pela Notificante (cf. 267, Tabela 4 e Tabela 5). Mas, ao contrário da Notificante — que se baseou em estimativas do *yield* médio da Cemark que, conforme referido no § 280, aparenta estar subavaliada —, a AdC recorre ao *yield* médio baseado nos valores reais de vendas líquidas da Cemark em Lisboa.

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

347. Os cálculos subjacentes à determinação do valor do novo contrato de concessão de Lisboa, tendo por base valores reais, encontram-se refletidos nas Tabelas seguintes:

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

*Tabela 8 – Estimativa dos yields médios por face publicitária, em Lisboa, nos displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>)*

	# Faces	€	Yield médio por operador	Peso do operador em Lisboa <sup>126</sup>	Yield médio em Lisboa <sup>127</sup>
<i>JCDecaux em Lisboa</i>	[3.000-4.000]	[1-3]M <sup>128</sup>	€ [CONF]	[40-50]%	
<i>Cemark em Lisboa: anterior contrato de concessão</i>	[4.000-5.000]	[1-3]M	€ [CONF]	[50-60]%	€ [CONF]

Fonte: AdC.

*Tabela 9 – Estimativa de valor de vendas resultante da nova concessão de publicidade OHH em Lisboa, nos displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>)*

	# Faces	Yield médio por Face	€
<i>Nova Concessão OOH Lisboa: Equip. em papel</i>	[3.000-4.000]	€ [CONF]	[1-3]M
<i>Nova Concessão OHH Lisboa: Equip. digitais</i>	[1.000-2.000] <sup>129</sup>	€ [CONF] <sup>130</sup>	[1-3]M
<b>Total</b>	<b>[4.000-6.000]</b>		<b>[4-6]M</b>

Fonte: Cálculos AdC.

348. Tal como resulta das tabelas anteriores, considerando o *yield* médio real da Cemark na sua atividade em Lisboa, no âmbito da anterior concessão, no valor de € [CONFIDENCIAL- Yield

<sup>126</sup> O peso de cada um dos operadores é feito por referência ao número de faces publicitárias. Considerou-se um total de [7.000-8.000] faces publicitárias, das quais [4.000-5.000] e [3.000-4.000] eram exploradas, respetivamente, pela Cemark e pela JCDecaux ao abrigo dos anteriores contratos de concessão em Lisboa.

<sup>127</sup> Correspondente à média ponderada dos *yields* médios por operador, com os ponderadores a corresponderem ao peso de cada operador no número de faces publicitárias que eram exploradas em Lisboa.

<sup>128</sup> Valor das vendas da JCDecaux em “Net”, isto é, aplicando o desconto de *rappe*/ao valor apresentado pela Notificante na Tabela 4.

<sup>129</sup> À semelhança da metodologia da Notificante assumiu-se, para efeitos de cálculo do número de faces associadas aos equipamentos digitais a instalar, um valor de [<5] faces publicitárias por painel digital, sendo que parte dos equipamentos digitais têm dois painéis digitais (i.e., dois lados).

<sup>130</sup> À semelhança da metodologia adotada pela Notificante, assumiu-se que as faces publicitárias digitais serão, em média, comercializadas a um preço [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços] vezes superior ao

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

médio] — em vez de € [CONFIDENCIAL- Yield médio] assumidos pela Notificante (Cf. Tabela 4) — resulta uma estimativa do valor associado ao Contrato de Lisboa, no que respeita aos *displays* de pequeno formato, de cerca de [4-6]€M.

349. A diferença identificada no *yield* médio da Cemark resulta, necessariamente, numa maior valorização do novo contrato de concessão, face às estimativas apresentadas pela Notificante. Ainda assim, a diferença identificada na valorização do novo contrato de concessão é, apenas, de cerca de [0-5]%
350. Partindo do cenário prévio à operação de concentração e considerando, por um lado, o acréscimo estimado do volume de negócios da JCDecaux que resulta da nova concessão e, por outro, a perda do volume de negócios resultante das anteriores concessões que agora terminam, obtêm-se as estimativas relativamente às vendas de publicidade OOH de pequeno formato da JCDecaux, no cenário pós-operação de concentração.
351. Apresentam-se, na tabela seguinte, as estimativas relativamente à estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH de pequeno formato (i.e., 2 m<sup>2</sup>), antes e após a implementação da nova concessão de Lisboa, tendo por base os valores de vendas líquidas reais que a AdC obteve junto dos vários operadores de mercado identificados:

---

preço de comercialização de uma face publicitária em papel. Assim, estimando-se um preço ou *yield* médio igual a € [CONFIDENCIAL- YIELD Médio Face Papel] para uma face em papel, a mesma face em formato digital será comercializada, em média, por um valor de € [CONFIDENCIAL- YIELD Médio face digital] (i.e., € [CONFIDENCIAL- YIELD Médio Face Papel] x [CONFIDENCIAL - Informação sobre preços]).

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

*Tabela 10 – Estrutura de oferta no mercado da publicidade OOH em displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>), antes e após a implementação da nova concessão de Lisboa (2020)*

	Anterior Concessão (€)	Anterior Concessão (%)	Contrato de Lisboa (€)	Contrato de Lisboa (%)
<i>JCDecaux (em 2020)</i>	[10–20]M <sup>131</sup>	[50-60]	[10–20]M	
<i>Anterior Conc. OOH Lisboa da JCDecaux</i>	[1-3]M <sup>132</sup>	[10-20]	[1-3]M <sup>133</sup>	
<i>JC Decaux</i>	[10–20]M	<b>[50-60]</b>	[10–20]M	[40-50]
<i>Nova Conc. OOH Lisboa</i>			[4–6]M	[20-30]
<b><i>JCDecaux após nova Conc. OOH Lisboa</i></b>	-	-	<b>[10–20]M</b>	<b>[60-70]</b>
<i>Cemark (em 2020)</i>	[0-10]M	<b>[20-30]</b>	[0-10]M	
<i>Anterior Conc. OOH Lisboa da Cemark</i>	[1-3]M	[5-10]	[1-3]M	
<i>Cemark após nova Conc. OOH Lisboa</i>	-	-	[0-10]M	<b>[10-20]</b>
<i>MOP</i>	[0-10]M	[10-20]	[0-10]M	[5-10]
<i>APS Media</i>	[0-10]M	[5-10]	[0-10]M	[5-10]
<i>Girod Media</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>Publiradio</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>Green- Publiminho</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>DreamMedia</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<b><i>Total do Mercado</i></b>	<b>[20-30]M</b>	<b>100</b>	<b>[20-30]M</b>	<b>100</b>

**Fonte:** AdC com base nos dados reais dos operadores de mercado.

352. Conforme resulta da tabela anterior, a JCDecaux reforça significativamente a sua posição de líder de mercado na oferta de publicidade exterior em *displays* de 2 m<sup>2</sup>, com a sua quota a

<sup>131</sup> Os valores das vendas líquidas foram corrigidos de forma a contabilizarem todos os descontos praticados pela JCDecaux, à semelhança das vendas líquidas apresentadas pelos seus concorrentes, incluindo, não só os descontos sobre os preços de tabela, como também descontos de *rappel*.

<sup>132</sup> *Idem*.

<sup>133</sup> Valor da anterior concessão de Lisboa líquido de todos os descontos aplicados.

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

- aumentar de [50-60]% para [60-70]% a nível nacional, em resultado da operação de concentração.
353. Consequentemente, ao contrário do alegado pela Notificante, a presente operação de concentração encontra-se sujeita a notificação prévia, uma vez que preenche a condição enunciada na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
354. O mercado passará a ser caracterizado por uma concentração muito elevada, com o índice de concentração IHH<sup>134</sup>, no cenário pós-operação, a assumir um valor superior a [2000] pontos, resultante de uma variação ou *delta*<sup>135</sup> superior a [150] pontos.
355. Note-se que, nos termos da prática decisória da AdC e da Comissão Europeia, bem como as respetivas Orientações para análise de operações de concentração<sup>136</sup>, estes valores de concentração de mercado são, *prima facie*, um indício de que a operação de concentração é suscetível de gerar preocupações jusconcorrenciais.
356. Adicionalmente, refira-se que, com a implementação da nova concessão de publicidade exterior em Lisboa, termina a concessão de mobiliário urbano operada pela Cemark, o que resulta numa diminuição da quota de mercado deste operador de [20-30]% para [10-20]%.
357. Consequentemente, em Lisboa, a oferta de publicidade exterior da Cemark ficará circunscrita à exploração da publicidade nos quiosques, que, de acordo com os elementos reunidos ao longo do processo, constitui uma oferta menos valorizada do que a oferta de Mupis do Contrato de Lisboa, tendo uma abrangência significativamente inferior ao *footprint* da JCDecaux.
358. De facto, conforme referido *supra* no § 60, ao contrário dos Mupis objeto do Contrato de Lisboa, que serão colocados nas zonas mais interessantes para os objetivos de publicidade exterior, a localização de quiosques e bancas permanentes é determinada em função do interesse em captar clientela para jornais e revistas, ficando a publicidade exterior nestes equipamentos necessariamente subordinada a esse objetivo principal.
359. Ora, tal como referido anteriormente, a Cemark é o operador que, até à data, apresenta uma oferta alternativa concorrencialmente mais próxima à rede da JCDecaux, de forma

---

<sup>134</sup> O IHH é o Índice de Herfindahl-Hirschman, calculado como a soma dos quadrados das quotas das empresas a operar no mercado relevante, representando uma medida da concentração de mercado e que pode variar entre 0 e 10 000 pontos.

<sup>135</sup> O *delta* corresponde à variação no IHH antes e após a operação de concentração.

<sup>136</sup> Cf. § 20 das Orientações para apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas, JOCE C 31, de 5 de fevereiro de 2004, que explicita que é “[...] pouco provável que a Comissão identifique preocupações em termos de concorrência de tipo horizontal numa concentração com um IHH, após a concentração, situado entre 1 000 e 2 000 e com um delta inferior a 250, ou numa concentração com um IHH, após a concentração, superior a 2 000 e com um delta inferior a 150”. Entendimento idêntico está refletido nas Linhas de Orientações para a Análise Económica de Operações de Concentração Horizontais.

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

isolada ou em complemento com a rede da MOP, atenta a sua presença em vários concelhos do país, nomeadamente, nos grandes centros urbanos, como Lisboa.

360. Nessa medida, tal como melhor se verá adiante, não se poderá excluir que da presente operação de concentração resulte uma redução da pressão concorrencial exercida pela Cemark, decorrente da perda de posições em Lisboa, deixando de ser uma alternativa concorrencialmente tão próxima à oferta da JCDecaux.
361. Assim, a presente operação de concentração, para além de resultar num reforço significativo da quota de mercado da JCDecaux a nível nacional e de possibilitar que este operador passe a deter uma posição muito relevante e incontornável em Lisboa<sup>137</sup> — uma vez que será o único operador a explorar o mobiliário urbano nesse município —, poderá, ainda, ter um impacto significativo ao nível das alternativas à JCDecaux disponíveis no mercado para os anunciantes e Agências de Meios e, em particular, ao nível da Cemark que reduzirá significativamente a sua presença em Lisboa.
362. Consequentemente, como veremos *infra* na secção relativa à avaliação jusconcorrencial, considera-se que a operação de concentração — i.e., conforme notificada e na ausência dos compromissos entretanto assumidos pela Notificante — será suscetível de eliminar uma pressão concorrencial efetiva (antes exercida pela Cemark no âmbito da exploração de mobiliário urbano no contexto da anterior concessão de Lisboa), criando condições para uma deterioração das condições de oferta face às que prevaleceriam no cenário prévio à operação de concentração.

#### 5.2.2.3. Estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato

363. De forma a poder caracterizar a estrutura de oferta do mercado da publicidade em *displays* de médio e grande formato, a AdC solicitou à APEPE que identificasse os principais operadores de publicidade exterior nestes tipos de formato (i.e., de 8 m<sup>2</sup> a 24 m<sup>2</sup>).
364. Assim, para além da informação obtida junto dos concorrentes da JCDecaux já identificados *supra*, relativamente à sua atividade de publicidade exterior em *displays* de médio e grande formato, a AdC enviou pedidos de elementos a um conjunto adicional de 21 operadores que foram identificados pela APEPE<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Outros operadores vão manter a sua presença em Lisboa, muito embora em dimensão e localização significativamente diferenciadas face à da JCDecaux: a Cemark, na exploração de publicidade nos quiosques, a MOP, na exploração de rede de Mupis no Metropolitano de Lisboa, e a APS, na exploração de publicidade em centros comerciais.

<sup>138</sup> Em concreto, a AdC questionou os seguintes operadores: APN – Publicidade do Barreiro, Arte Franca, S.A.; DS Lda; Espaço Exterior – Monopostes Publicitários; FAMOUSTOMORROW, UNIPESOAL, Lda.; Mosaico, Lda.; Projecto 3 - Publicidade e Marketing Lda.; Publimpacto - Publicidade Exterior, Lda.; Espacimark – Publicidade & Marketing, Lda.; Strongmedia, Lda.; Fubac – Publicidade, Unipessoal, Lda.; MRM – Audiovisuais, Lda.; **Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial.**

365. Atendendo a que, nos termos do Caderno de Encargos relativo ao Contrato de Lisboa, se encontra previsto a desinstalação dos Painéis de Grandes Formatos instalados em domínio público ou privado do Município de Lisboa<sup>139</sup>, foi ainda solicitado aos referidos operadores que identificassem os equipamentos e o correspondente número de faces que pudessem estar, eventualmente, abrangidos pela cláusula que prevê a desinstalação de equipamentos em Lisboa.
366. Das respostas obtidas, com exceção da MOP, nenhum outro operador referiu encontrar-se abrangido pela desinstalação de equipamento em Lisboa, uma vez que a maior parte não se encontra presente neste Município.
367. De facto, apenas a MOP, com presença na exploração de médios e grandes formatos de publicidade exterior em Lisboa, referiu que parte da sua rede será desinstalada na sequência da nova concessão de Lisboa.<sup>140</sup>
368. Nessa medida, considera-se que, relativamente ao mercado de publicidade OOH de médio e grande formato, o Contrato de Lisboa irá, eventualmente, permitir à JCDecaux beneficiar de uma transferência de clientela de operadores concorrentes, designadamente da MOP, por via da referida cláusula que prevê a desinstalação de certos equipamentos deste operador.
369. Apresenta-se na tabela seguinte a estimativa da estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH de médio e grande formato, antes e após a implementação da nova concessão de Lisboa, tendo por base os valores de vendas líquidas reais que a AdC obteve junto dos operadores de mercado consultados<sup>141</sup>.

---

Intention – Meios e Publicidade, Lda.; MAS \_Media Projects, Lda.; Autedor – Publicidade Exterior, Lda.; Urbiface – Meios Publicitários, Lda.; 3D LAB – Comunicação e Gestão de Imagem, Lda.; Publioutdoors – Marketing e Publicidade, Lda.; Ledbox, Unipessoal, Lda.; That’ S It – Serviços de Publicidade, Lda.; e Resulta – Publicidade, Lda..

<sup>139</sup> Cf. cláusula 4.ª do Caderno de Encargos, com exceção dos equipamentos que se encontrem abrangidos pelo n.º 2 da cláusula 30.ª do Caderno de Encargos.

<sup>140</sup> Ao abrigo das licenças concedidas pela CML, a MOP explora, atualmente, [0-100] faces, das quais [0-100] são no formato 8x3, [0-20] no formato 4x3, [0-20] no formato 10x5 e [0-20] no formato 12x5. De acordo com os dados apresentados pela MOP, [0-50] equipamentos não se encontram abrangidos pelo plano de desinstalação.

<sup>141</sup> Note-se que, na medida em que não foi auscultado todo o universo de operadores de publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato, entende-se que as estimativas apresentadas possam sobreavaliar significativamente a posição de mercado da JCDecaux.

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

*Tabela 11 – Estrutura de oferta no mercado da publicidade OOH em displays de médio e grande formato, antes e após a implementação da nova concessão de Lisboa (2020)*

	Anterior Concessão (€)	Anterior Concessão (%)	Contrato de Lisboa (€)	Contrato de Lisboa (%)
<i>JCDecaux</i>	[4-6]M <sup>142</sup>	[20-30]	[4-6]M	
<i>Anterior Conc. OOH Lisboa da JCDecaux</i>	[0-2]M	[5-10]	[0-2]M <sup>143</sup>	
<i>JC Decaux (em 2020)</i>	[4-6]M	<b>[20-30]</b>	[2-4]M	[10-20]
<i>Nova Conc. OOH Lisboa</i>			[2-4]M	[10-20]
<b><i>JCDecaux após nova Conc. OOH Lisboa</i></b>			[4-8]M	<b>[30-40]</b>
<i>MOP (em 2020)</i>	[0-2]M	<b>[5-10]</b>	[0-2]M	
<i>Valor dos displays a desinstalar</i>	[0-500.000]	[0-5]	[0-500.000]	[0-5]
<b><i>MOP após nova Conc. OOH Lisboa</i></b>			[0-2]M	<b>[5-10]</b>
<i>DreamMedia</i>	[1-3]M	[10-20]	[1-3]M	[10-20]
<i>Espaço Exterior</i>	[0-2]M	[5-10]	[0-2]M	[5-10]
<i>Girod Media</i>	[0-2]M	[5-10]	[0-2]M	[5-10]
<i>Resulta</i>	[0-2]M	[5-10]	[0-2]M	[5-10]
<i>Publiradio</i>	[0-2]M	[0-5]	[0-2]M	[0-5]
<i>Green- Publiminho</i>	[0-2]M	[0-5]	[0-2]M	[0-5]
<i>Cemark</i>	[0-500.000]	[0-5]	[0-500.000]	[0-5]
<i>OUTROS<sup>144</sup></i>	[4-6]M	[20-30]	[4-6]M	[10-20]
<b><i>Total do Mercado</i></b>	<b>[10-20]M</b>	<b>100</b>	<b>[20-30]M</b>	<b>100</b>

Fonte: AdC com base nos dados reais dos operadores de mercado.

<sup>142</sup> Os valores das vendas líquidas apresentadas contabilizam todos os descontos praticados pela JCDecaux, à semelhança das vendas líquidas apresentadas pelos seus concorrentes. No caso dos médios formatos foi considerado um *rappel* de [0-5] %.

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

370. Tal como resulta da tabela anterior, os principais operadores no mercado da publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato a nível nacional, são, nomeadamente, a JCDecaux, a DreamMedia, a Espaço Exterior e a MOP, identificando-se ainda um conjunto alargado de operadores de menor dimensão, tais como a Resulta, a Girod Media, a Publiradio e a Green-Publiminho.
371. No âmbito da investigação realizada pela AdC, as Agências de Meios identificam dois grandes operadores a quem recorrem na compra de espaço publicitário exterior em *displays* de grande formato: a JCDecaux e a MOP.
372. Em resultado da concessão do Lote 2 do Contrato de Lisboa, a JCDecaux reforça a sua presença no mercado da publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato, passando a deter uma quota de [30-40]%<sup>145</sup>.
373. Não obstante, refira-se que o acréscimo de quota que a JCDecaux adquirirá por via, designadamente, da desinstalação de equipamentos da MOP nos formatos de 8 m<sup>2</sup> e 24 m<sup>2</sup> imposta pela nova concessão, em Lisboa, é inferior a [0-5]%. De facto, os equipamentos da MOP a desinstalar representaram, no ano de 2020, um volume de negócios agregado de cerca de €[0-500.000], o que representa menos de [0-5]% da dimensão total do mercado.
374. Ou seja, o acréscimo de quota da JCDecaux decorre, sobretudo, das características do novo contrato de Lisboa que, muito embora reduza o número de equipamentos de médio e grande formato face à anterior concessão, prevê que os novos equipamentos sejam todos em formato digital, sendo, por isso, equipamentos com um *yield* médio por face estimado

---

<sup>143</sup> Valor da anterior concessão de Lisboa líquido de todos os descontos aplicados.

<sup>144</sup> Tendo em conta as respostas dos seguintes operadores: APN – Publicidade do Barreiro, Arte Franca, S.A.; Autedor – Publicidade Exterior; DS Lda; Espacimark – Publicidade & Marketing; Publicitários; Fubac – Publicidade, Unipessoal, Lda.; Ledbox, Unipessoal, Lda.; MAS \_Media Projects, Lda.; Mosaico, Lda.; Publimpacto - Publicidade Exterior, Lda.; FAMOUSTOMORROW, UNIPESSOAL, Lda.; Arte Franca, S.A.; 3D LAB – Comunicação e Gestão de Imagem, Lda.; e, MRM – Audiovisuais, Lda.

<sup>145</sup> Caso fosse considerada uma segmentação do mercado por tipo de formato — médio e grande formato —, a quota da JCDecaux seria de [70-80]% e de [20-30]%, respetivamente, ao nível da publicidade OOH em *displays* de médio formato e em *displays* de grande formato. Contudo, o acréscimo de quota decorrente da presente operação de concentração seria sempre inferior a [0-5]%, em qualquer uma destas segmentações do mercado.

Reitera-se, mais uma vez, que estas quotas se encontram, necessariamente, sobreavaliadas, uma vez que não foi auscultado todo o universo de operadores de publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato, dado o número muito significativo de *players* que operam estes tipos de formatos.

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

superior ao *yield dos displays* em papel<sup>146</sup>, o que contribui para uma maior valorização do contrato de Lisboa relativamente à anterior concessão.

375. Da análise da estrutura da oferta, constata-se, assim, um cenário jusconcorrencial caracterizado por um índice IHH após concentração situado entre 1000 e 2000 pontos, mas com um *delta* inferior a 250 pontos, valores que, à partida e nos termos da prática decisória e orientações da Comissão Europeia e da AdC, permitem concluir pela inexistência de problemas concorrenciais de natureza horizontal<sup>147</sup>.
376. Não obstante, atendendo à perda de cerca de [CONFIDENCIAL- Segredo de Negócio]% das posições da MOP ao nível dos grandes formatos, em Lisboa, e sendo este um dos principais concorrentes da JCDecaux, importa avaliar se a perda destas posições afeta a capacidade da MOP para se constituir como uma alternativa à JCDecaux ao nível da oferta de redes de médio e grande formatos.
377. De facto, a MOP vem referir que, dada a importância da cidade de Lisboa enquanto âncora de uma rede nacional, com a desinstalação destes equipamentos ficaria, eventualmente, limitada na sua capacidade de se apresentar como alternativa na oferta de rede de grandes formatos, relativamente à JCDecaux e à DreamMedia, também presente na Grande Lisboa.
378. Também a Powermedia suscitou preocupações relativamente à redução de alternativas de operadores de grandes formatos na cidade de Lisboa, referindo que “[e]m resultado da nova concessão em Lisboa, que atribui exclusividade à JCDecaux a Powermedia deixará de ter as alternativas à JCDecaux em Lisboa atualmente existentes, nomeadamente a da MOP, para complementar campanhas nacionais”<sup>148</sup>.
379. Por outro lado, outras Agências de Meios referiram que, no que respeita ao grande formato, a procura é direcionada para certas posições em particular, numa lógica de painel a painel, atendendo à sua localização estratégica, e não tanto numa lógica de procura para redes nacionais.
380. Nesse sentido, a Megameios considera que a valorização de um determinado equipamento de grande formato é feita por referência à sua localização, entendendo que a exploração exclusiva do grande formato em Lisboa não permite aumento de preços, uma vez que “[p]ara o mesmo produto e a mesma localização, ninguém aceitará pagar mais”, a menos que haja algum *up grade* ou melhoria que justifique esse aumento<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> A AdC, na base dos seus cálculos, valorizou o Lote 2 do novo contrato de concessão de Lisboa assumindo os mesmos pressupostos da Notificante, i.e. considerando que as faces digitais seriam comercializadas, em média, a um preço [CONFIDENCIAL – Informação sobre preços] superior ao preço das faces em papel.

<sup>147</sup> Refira-se que a presente análise não seria alterada caso fosse considerado uma segmentação do mercado por médio e grande formato.

<sup>148</sup> E-AdC/2022/1083, § 13.

<sup>149</sup> Cf. E-AdC/2022/1410.

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

381. Adicionalmente, verifica-se que as localizações fora do centro da cidade, designadamente as que se encontram à entrada e à saída da cidade, são estrategicamente relevantes, uma vez que permitem impactar os consumidores no seu trajeto casa-trabalho/ trabalho-casa, podendo, eventualmente, constituir uma alternativa face aos painéis de grandes formatos localizados no centro das cidades.
382. De facto, verifica-se que os equipamentos de grande formato, pelas suas características e dimensão, encontram-se igualmente localizados nas vias de acesso aos centros urbanos e capitais de distrito.
383. Nesse sentido, o Grupo Omnicom faz notar que os *displays* de grande formato têm vindo a ser afastados do centro das cidades e a ser relegados para a periferia das cidades, sendo direcionados para a circulação automóvel e não tanto para a circulação pedestre.<sup>150</sup>
384. Assim, a importância da cidade de Lisboa enquanto localização estratégica para a comercialização de uma rede com abrangência nacional, poderá resultar atenuada no que respeita à oferta de publicidade OOH em *displays* de grande formato.
385. Aliás, a este propósito, a própria MOP reconhece que uma possível estratégia face à perda de posições em Lisboa passaria, eventualmente, por conquistar posições na Grande Lisboa, à semelhança da estratégia da DreamMedia.
386. Não obstante, a DreamMedia, por sua vez, vem referir que, apesar de ter cerca de 100 *displays* digitais de médio formato instalados em diversos municípios, incluindo áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, tem — alegadamente — uma enorme dificuldade em rentabilizar o seu investimento, pelo facto de não se encontrar presente no município de Lisboa.<sup>151</sup>
387. Em todo o caso, refira-se que, no âmbito dos compromissos assumidos pela JCDecaux, encontra-se prevista a cedência da exploração comercial de sete *displays* digitais de dupla face de 12 m<sup>2</sup> que integram o Lote 2 do Contrato de Lisboa, [CONFIDENCIAL-Cláusula Contratual].<sup>152</sup> E, no que se refere a esta última possibilidade, a JCDecaux assume, por via dos compromissos [CONFIDENCIAL-Cláusula Contratual].
388. Qualquer um dos cenários [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio]<sup>153</sup>.
389. Tal assenta no facto de a MOP projetar vir a perder [0-50] faces publicitárias de grande formato em resultado da nova concessão de Lisboa e, por via do compromisso assumido pela JCDecaux, reforçar a sua rede com [50-100] faces através da subconcessão de parte dos equipamentos do Lote 2 (i.e., sete equipamentos de painel duplo x 6 faces) ou, em

---

<sup>150</sup> Cf. ata da reunião com a Omnicom.

<sup>151</sup> Cf. E-AdC/2021/4143.

<sup>152</sup> [CONFIDENCIAL – Identificação do Teor de Cláusula Contratual].

<sup>153</sup> Cf. E-AdC/2022/458.

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

alternativa, as [50-100] faces publicitárias [CONFIDENCIAL-Cláusula Contratual]. Refira-se que a cedência destes equipamentos permite [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio].

390. Nestes termos, conclui-se que a MOP, não obstante a desinstalação prevista de parte da sua rede de grandes formatos em Lisboa, que decorre da nova concessão, manterá a sua presença na cidade de Lisboa ao nível dos *displays* de médio e grande formato, não só por via de parte da sua atual rede que não está abrangida pela referida obrigação de desinstalação, como, também, em resultado do reforço da sua rede decorrente dos compromissos assumidos pela JCDecaux.
391. Assim, tendo em conta o *supra* exposto, nomeadamente, o acréscimo de quota da JCDecaux inferior a [0-5]% em resultado da desinstalação de equipamentos da MOP decorrente da operação de concentração, bem como, por outro lado, a cedência de posições à MOP, no âmbito dos compromissos assumidos pela JCDecaux, conclui-se que a operação de concentração não é suscetível de resultar em entraves significativos à concorrência efetiva ao nível da publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato.

### 5.3. Avaliação Jusconcorrencial (mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato)

392. A operação de concentração resulta da adjudicação à JCDecaux do uso do mobiliário urbano no Município de Lisboa, em regime de exclusividade, por um período de 15 anos.
393. Em resultado da operação de concentração — i.e., conforme notificada e na ausência dos compromissos entretanto assumidos pela Notificante —, a JCDecaux reforça a sua quota de mercado de [50-60] para [60-70] (cf. Tabela 10), passando, assim, a controlar 2/3 da publicidade exterior em *displays* de pequeno formato, a nível nacional.
394. Não só resulta da operação de concentração o reforço significativo da posição da JCDecaux a nível nacional, como também este operador passará a ter a exclusividade na exploração de mobiliário urbano em Lisboa, com o fim das anteriores concessões e, em particular, da não renovação da concessão que era explorada pela Cemark.
395. De facto, a Cemark verá a sua quota de mercado a nível nacional diminuir de [20-40]% para [10-20]% (cf. Tabela 10), designadamente em resultado da perda acentuada de posições em Lisboa, onde este operador manterá, apenas, a exploração da publicidade nos quiosques.<sup>154</sup>
396. Ora, sendo Lisboa uma localização estratégica para a oferta de publicidade exterior com abrangência nacional, o Contrato de Lisboa não só reforça a quota de mercado da JCDecaux a nível nacional nos *displays* de pequeno formato — o mais valorizado neste setor de

---

<sup>154</sup> De acordo com os dados da Cemark, a anterior concessão, representava cerca de [Segredo de negócio-informação financeira interna da empresa]% do negócio realizado em Lisboa e cerca de [Segredo de negócio-informação financeira interna da empresa]% do respetivo volume de negócios da empresa no segmento de publicidade OOH.

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

- atividade —, como também é suscetível de valorizar todas as suas redes em formato 2 m<sup>2</sup>, em virtude do exclusivo na exploração do mobiliário urbano em Lisboa.
397. De facto, tal como refere a Cemark, “[a] presença na cidade de Lisboa incrementa a exposição da publicidade adquirida pelos anunciantes, pelo que a detenção de suportes nesta cidade valoriza a rede de espaços de publicidade exterior como um todo”.<sup>155</sup>
398. Ou seja, dada a sua importância em termos económicos, tendo em conta a densidade populacional, o fluxo diário de pessoas (residentes e não residentes) e respetivo poder de compra, a cidade de Lisboa assume preponderância nas preferências dos anunciantes, o que se reflete no nível de investimento realizado em publicidade exterior.
399. Nesse sentido, refere a APAN que “[...] o mercado de Lisboa é tão importante que nenhum anunciante que queira comunicar em Lisboa ou a nível nacional poderá abdicar das redes de MUPIs instaladas em via pública na cidade de Lisboa”.<sup>156</sup>
400. Assim, de acordo com os vários operadores de mercado auscultados pela AdC, a presença em Lisboa é uma condição necessária para poder ter uma oferta de rede com cobertura nacional.
401. De facto, segundo a PowerMedia, [Confidencial – Segredo de Negócio]<sup>157</sup>.
402. No mesmo sentido, a DreamMedia salienta que “[...] não existem campanhas nacionais sem Lisboa”, considerando que os operadores sem presença em Lisboa enfrentam dificuldades para prosseguir a sua atividade a nível nacional, seja por ausência de escala, seja pelo diminuto interesse que uma rede nacional sem Lisboa apresenta para um anunciante.<sup>158</sup>
403. Adicionalmente, a DreamMedia refere que a ausência de faces no município de Lisboa a força a desenvolver a sua atividade, unicamente, junto das empresas com interesses em comunicação local, estando assim vedada a sua entrada no mercado das grandes agências de meios/centrais de compras, uma vez que não possui um produto nacional.<sup>159</sup>
404. Com efeito, o tipo de procura dirigida aos operadores de publicidade exterior depende, necessariamente, da abrangência geográfica das suas redes. Assim, os operadores que dispõem de uma rede abrangente que cobre as principais cidades do país, incluindo Lisboa e Porto, que atuam na comercialização de redes de Mupis para campanhas publicitárias de alcance nacional, têm as Agências de Meios como clientes principais; enquanto os operadores de pequena dimensão, não tendo presença em Lisboa e no Porto, atuam na

---

<sup>155</sup> E- AdC/2021/5097, ponto 26.

<sup>156</sup> E- AdC/2021/4705, ponto 259.

<sup>157</sup> E-AdC/2021/4285, p. 5.

<sup>158</sup> E-AdC/2021/4143, p 17.

<sup>159</sup> E-AdC/2021/4209, resposta 5.

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

- comercialização de pequenas redes de Mupis com um alcance local ou, muitas vezes, na comercialização de Mupis isolados.
405. Como referido anteriormente, fazem parte do primeiro grupo, i.e. do grupo de operadores com capacidade para comercializar redes abrangentes para campanhas nacionais, a JCDecaux e a Cemark e, em menor escala, a MOP.
406. Ou seja, conforme resulta da análise realizada pela AdC no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux / Cemusa e que agora se confirma, no contexto da análise da atual operação de concentração, as redes da JCDecaux e da Cemark são concorrencialmente próximas, tanto pela abrangência nacional como, também, pela sua forte presença em Lisboa.
407. Já no caso da MOP, este operador dispõe de uma rede de Mupis localizada no Metropolitano de Lisboa e no Metro de superfície do Porto e, nessa medida, com uma abrangência significativamente mais limitada, não constituindo uma alternativa, por si só, à JCDecaux e à Cemark. Não obstante, resultou da análise efetuada no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux / Cemark e que agora se confirma, que as Agências de Meios recorrem à rede de Mupis da MOP, geralmente em complemento a outras redes, nomeadamente à rede da Cemark, para promoção de campanhas publicitárias de alcance nacional.
408. Assim, no atual cenário jusconcorrencial, a rede da Cemark, de forma isolada ou em complemento à rede da MOP, constitui uma alternativa à rede da JCDecaux, designadamente para a promoção de campanhas publicitárias de alcance nacional, não só pela abrangência nacional das referidas redes como, também, pela forte presença da Cemark e da JCDecaux em Lisboa.
409. Com a implementação do Contrato de Lisboa, terminam as anteriores concessões, incluindo, necessariamente, a concessão que era operada pela Cemark.
410. Ora, de acordo com a Cemark, deixar de ter acesso aos abrigos e Mupis no município de Lisboa “[...] não só tem um impacto [Segredo de Negócio- análise interna sobre a estratégia e posicionamento comerciais da empresa], como tem um impacto necessariamente negativo [Segredo de Negócio- análise interna sobre a estratégia e posicionamento comerciais da empresa]”.<sup>160</sup>
411. Tendo em conta o *supra* exposto, identifica-se um risco significativo de as redes publicitárias deste operador deixarem de ser uma alternativa concorrencialmente próxima à oferta da JCDecaux no formato 2 m<sup>2</sup>, diminuindo, desta forma, a pressão concorrencial que antes era exercida pela Cemark, o que poderá ser suscetível de resultar no aumento do poder de mercado da JCDecaux.
412. Ou seja, sendo a publicidade na cidade de Lisboa aquela que canaliza grande parte do investimento publicitário dos anunciantes, a que acresce o facto de a rede de Mupis e

---

<sup>160</sup> E-AdC/2021/4130, ponto 8.

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

- abrigos explorada pela JCDecaux ser essencial para a comunicação em Lisboa e a nível nacional, deixando de haver alternativas comparáveis às mesmas, um eventual aumento de preços seria, não só provável, como resultaria num impacto negativo para os anunciantes.
413. Adicionalmente, atentas as barreiras à entrada e à expansão no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequenos formatos, afigura-se improvável que um aumento de preços, num cenário pós concentração, seja contrariado pela entrada de novos operadores ou pela expansão de operadores que não beneficiem dessas mesmas concessões.
414. A este respeito, veio a Notificante referir a recente entrada da Girod em Silves, bem como a entrada da DreamMedia na exploração de publicidade OHH de pequenos formatos nos municípios da Maia e Torres Vedras e em Vilamoura, tendo igualmente ganho um lote de 2 m<sup>2</sup> no Porto.
415. Refere também que, nos próximos meses, 10 das 20 maiores cidades do país terão, ou têm em curso, concursos para concessões de mobiliário urbano, considerando que tal irá resultar numa mudança significativa do panorama concorrencial em Portugal.
416. Dependendo dos resultados dos concursos, não se poderá excluir um eventual impacto ao nível da composição das redes dos vários operadores, bem como das suas quotas a nível nacional e, nessa medida, as novas concessões poderão, eventualmente, contribuir para uma alteração na dinâmica do mercado e, em particular, para a expansão de operadores concorrentes da JCDecaux.
417. Contudo, atendendo à importância da cidade de Lisboa enquanto localização incontornável para as campanhas publicitárias nacionais, dificilmente a entrada de outros operadores nessas outras concessões poderá contrabalançar, de forma significativa, o aumento do poder de mercado da JCDecaux decorrente da aquisição do direito exclusivo da exploração dos equipamentos mais valorizados do município de Lisboa.
418. Tendo em conta todo o *supra* exposto, a AdC conclui que a operação de concentração, tal como inicialmente notificada e na ausência dos compromissos que se analisarão *infra*, seria passível de resultar na criação ou reforço de entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da publicidade exterior em *displays* de pequeno formato.

## 6. ANÁLISE DOS COMPROMISSOS APRESENTADOS PELA NOTIFICANTE

419. Nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 51.º da Lei da Concorrência, a Notificante apresentou, em 28 de janeiro de 2022, uma proposta formal de Compromissos.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Cf. E-AdC/2022/502, de 28 de janeiro de 2022.

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

420. Esta proposta de Compromissos foi submetida a teste de mercado, o qual decorreu entre 28 de janeiro e 8 de fevereiro. Nesse âmbito, a AdC recebeu observações da APAN<sup>162</sup>, da Cemarm<sup>163</sup> e da DreamMedia<sup>164</sup>, entidades que — recorde-se — têm vindo a participar no processo na qualidade de terceiros interessados e, ainda, da Agência de Meios PowerMedia<sup>165</sup>.
421. A AdC realizou, ainda, diligências adicionais de investigação, designadamente junto de várias Agências de Meios.
422. Na sequência das observações submetidas à AdC no âmbito do referido teste de mercado, a Notificante apresentou, em 14 de março de 2022, uma versão revista dos Compromissos<sup>166</sup>, a qual será descrita e avaliada *infra* na presente secção.
423. A Notificante refere que, tendo em conta “[...] (i) a avaliação da AdC das quotas de mercado em causa; e (ii) as limitações de tempo enfrentadas pela JCDecaux, considerando que decorreram mais de três anos desde a adjudicação do Contrato de Lisboa, e que os anteriores contratos de Lisboa estão em vigor há quase 30 anos, tornando premente a necessidade de substituir o equipamento obsoleto que está a ser utilizado pelos cidadãos e de atualizar a oferta de OOH para tentar evitar a marginalização do meio, e sem prejuízo do firme entendimento da JCDecaux de que a adjudicação do Contrato de Lisboa não pode equivaler a uma concentração, insuscetível, além disso, em qualquer caso, de resultar num impedimento significativo à concorrência, a JCDecaux, a fim de ultrapassar qualquer questão suscitada pela AdC”, entendeu que seria adequado apresentar os Compromissos melhor especificados *infra* no sentido de a AdC não se opor à operação de concentração e de fazer face às preocupações identificadas por esta Autoridade.
424. Nos termos do artigo 50.º da Lei da Concorrência, a AdC deverá analisar eventuais Compromissos que tenham sido propostos, no sentido de aferir se estes são suficientes, adequados e proporcionais para assegurar que a operação de concentração notificada, modificada pelos Compromissos apresentados, não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes em causa.
425. Ora, nos termos previstos nas “Linhas de Orientação sobre a Adoção de Compromissos em Controlo de Concentrações” (“Linhas de Orientação sobre Compromissos”)<sup>167</sup>, será

---

<sup>162</sup> Cf. E-AdC/2022/668, de 8 de fevereiro de 2022.

<sup>163</sup> Cf. E-AdC/2022/669, de 8 de fevereiro de 2022.

<sup>164</sup> Cf. E-AdC/2022/684, de 8 de fevereiro de 2022.

<sup>165</sup> Cf. E-AdC/2022/660, de 8 de fevereiro de 2022.

<sup>166</sup> Cf. E-AdC/2022/1428 e 1429, de 14 de março de 2022.

<sup>167</sup> Aprovadas em 28 de julho de 2011 pelo Conselho da Autoridade da Concorrência. Documento disponível em

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

necessário proceder, por um lado, a uma análise da adequação, suficiência e proporcionalidade dos Compromissos à resolução dos problemas jusconcorrenciais identificados e, por outro, a uma análise dos eventuais riscos associados à execução dos Compromissos e, sendo o caso, à identificação de condições e obrigações que minimizem os riscos identificados e que tornem os mesmos aceitáveis pela AdC.

426. Nos termos da análise detalhada *infra*, concluiu-se que os Compromissos assumidos pela JCDecaux são exequíveis, para além de suficientes, adequados e proporcionais à eliminação das preocupações jusconcorrenciais que, na ausência dos mesmos, poderiam resultar da operação de concentração.
427. De seguida, procede-se a uma descrição e avaliação mais detalhada dos Compromissos assumidos pela JCDecaux, considerando, também, as observações submetidas à AdC no âmbito do teste de mercado.

## 6.1. Descrição dos Compromissos (tal como constam do documento de compromissos, anexo à presente Decisão)

### Secção B. Condição

#### B.1. Subconcessão

428. **B.1. 2:** a JCDecaux celebrará o Acordo de Subconcessão com a MOP, nos termos e condições *infra* indicados e no MoU celebrado com esta empresa, incluindo:
- i) A transferência para a MOP da exploração comercial de um *footprint*, em termos de localizações, sujeita à aprovação da AdC, sensivelmente semelhante em termos de cobertura geográfica às localizações diretamente utilizadas pela JCDecaux, assegurando a proporção estabelecida de 40% do Lote 1, a fim de garantir que o valor comercial da Subconcessão é equitativamente adequado e que, em cada localização, o *footprint* transferido pode constituir uma alternativa ao *footprint* da JCDecaux;
  - ii) O aluguer dos equipamentos de mobiliário urbano a explorar comercialmente pela MOP, no âmbito do Acordo de Subconcessão, de acordo com as condições normais de mercado, a fim de cumprir os requisitos de equipamento do Caderno de Encargos, em particular as cláusulas 10.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, n.º 3, e 20.<sup>a</sup>, garantindo a homogeneidade dos equipamentos de mobiliário urbano, especialmente em termos de qualidade;
  - iii) O ajustamento, se aplicável, de forma proporcional, incluindo no que se refere à divisão entre equipamentos digitais e não digitais, do número de equipamentos alugados à MOP necessário no âmbito do Contrato de Lisboa;

---

[http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/legislacao/Paginas/Legislacao.aspx?canal=Controlo%20de%20Concetra%C3%A7%C3%B5es#top](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Paginas/Legislacao.aspx?canal=Controlo%20de%20Concetra%C3%A7%C3%B5es#top)

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

— iv) A transferência para a MOP da exploração comercial de 7 (sete) expositores digitais de dupla face de tamanho médio (12 m<sup>2</sup>) incluídos no Lote 2 do Contrato de Lisboa, sujeito aos termos e condições das Seções B.2.b) e C.2, *infra*, mediante o pagamento da renda e demais remunerações devidas, em termos proporcionais<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> **B.1.4:** a JCDecaux continuará a ser plenamente responsável perante a Câmara Municipal de Lisboa por todas as obrigações resultantes do Contrato de Lisboa, bem como responsável por todas as incidências, nos termos do referido contrato, independentemente da existência de um princípio de “*back-to-back*” e de um direito de regresso na sua relação com a MOP. **B.1.5:** a alocação da renda e outros custos será determinada, igualmente, na devida proporção, de acordo com o número de faces operadas por cada operador e nos termos explicitados *infra* e no MoU; neste sentido, a MOP pagará à JCDecaux uma contrapartida pela subconcessão correspondente a 40% da remuneração estabelecida no Contrato de Lisboa relativa ao Lote 1, a renda mensal do mobiliário urbano alugado, e uma taxa de manutenção pela prestação de serviços de manutenção estrutural dos equipamentos alugados à MOP, a qual será orientada para os custos. **B.1.6:** no que diz especificamente respeito ao aluguer mensal do mobiliário urbano a explorar comercialmente pela MOP, este será calculado com base na necessidade de assegurar a amortização do equipamento, acrescido de uma taxa de juro padrão de mercado para cobrir os custos de capital ainda não amortizado; após o primeiro ano da subconcessão, a MOP terá a prerrogativa de adquirir o mobiliário urbano alugado, pagando o remanescente do capital investido ainda não amortizado, cenário em que ficará desobrigada de pagar uma renda mensal. **B.1.7:** no que diz respeito à taxa de manutenção estrutural orientada para os custos, a mesma não poderá, em qualquer caso, exceder os custos de manutenção da JCDecaux para o mesmo tipo de equipamento, informação que será partilhada com a AdC ao abrigo do relatório referido na Secção C.1, e todos os aumentos da referida manutenção terão de ser justificados com base em aumentos de custos documentados. **B.1.8:** além disso, todos os trabalhos de manutenção estrutural serão realizados dentro dos mesmos prazos e condições aplicáveis aos equipamentos da JCDecaux instalados ao abrigo do Contrato de Lisboa, tal como partilhados com a AdC ao abrigo do relatório referido na Secção C.2. **B.1.9:** qualquer redução ou aumento do número de equipamentos alugados, na sequência de uma redução ou aumento do âmbito do Contrato de Lisboa relativamente ao qual a MOP deve ser informada e consultada pela JCDecaux antes da sua implementação, implicará a redução ou aumento proporcional automático da contrapartida da subconcessão, da renda e da taxa de manutenção. **B.1.10:** a MOP deve abster-se de modificar o desenho, estrutura e quaisquer características decorativas dos equipamentos alugados, nos mesmos termos em que a JCDecaux está obrigada à luz do Contrato de Lisboa, incluindo no caso da MOP adquirir os ativos, e deve assegurar a manutenção e conservação não estruturais correspondentes à afixação e limpeza, e notificar a JCDecaux dos danos nos equipamentos que requeiram a intervenção da JCDecaux. **B.1.11:** a JCDecaux deve assegurar a instalação do equipamento e suportará os custos de instalação que serão incluídos pro-rata e de forma transparente na renda, de acordo com as condições normais de mercado, sendo permitido à MOP sugerir um prestador de serviços alternativo para a instalação do equipamento; deve também assegurar a manutenção estrutural do equipamento em condições de mercado, nos termos do Acordo de Subconcessão, tendo a MOP a prerrogativa de assegurar direta ou indiretamente, através de um prestador de serviços alternativo, com um pré-aviso de três meses para permitir à JCDecaux ajustar os seus serviços, a manutenção estrutural do equipamento sujeito às mesmas obrigações impostas pelo Caderno de Encargos do Concurso à JCDecaux, em particular em termos de prazos, desde que estes serviços mantenham a uniformidade e qualidade do equipamento, em particular em termos da qualidade das peças sobresselentes utilizadas, sendo fornecidas, pela JCDecaux, para este efeito, todas as informações necessárias, relativas às especificações técnicas e aos fornecedores de produtos, sendo MOP responsável por todos os danos causados à JCDecaux ou a terceiros pelo desempenho inadequado das referidas obras de manutenção

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

429. **B.1.3:** o número e tipo de *displays*, a serem incluídos no Acordo de Subconcessão são os seguintes:

	Descrição	Pub	Mobiliário Urbano	MOP Equipamento Alugado
Mupis Papel	Standard	Sim	[100-500]	[100-500]
	High	Sim	[100-500]	[50-100]
Mupis Digital	Standard	Sim	[100-500]	[0-50]
	High	Sim	[50-100]	[0-50]
Paragens de Autocarro	Sem mupis	Não	[1000-2000]	[100-500]
	Papel	Sim	[500-1000]	[100-500]
	Digital	Sim	[50-100]	[0-50]
WCs	Com cadeira de rodas	Não	[0-50]	[0-50]
	Sem cadeira de rodas	Não	[50-100]	[0-50]
Mupis Amovível	Amovível	Não	[0-50]	[0-50]
<b>TOTAL</b>			<b>[3000-4000]</b>	<b>[1000-2000]</b>
			100%	40%

## B.2 Cumprimento

430. **B.2.1:** a Notificante terá cumprido a condição decorrente do Acordo de Subconcessão se:

- i) **B.2.1 (a):** tiver subconcedido 40% do Lote 1 do Contrato de Lisboa à MOP nos termos e condições descritos no documento de compromissos e no MoU em anexo;
- ii) **B.2.1(b):** a fim de garantir uma alternativa à JCDecaux na exploração de publicidade OOH no âmbito do Contrato de Lisboa, a Notificante não adquirirá, durante a vigência do Contrato de Lisboa, direta ou indiretamente, a possibilidade de exercer controlo sobre a totalidade ou parte da Subconcessão; e, caso a MOP deixe de ter capacidade ou não pretenda continuar a operar a Subconcessão durante a vigência do

estrutural. A JCDecaux permitirá à MOP explorar comercialmente os *displays* no âmbito da Subconcessão, utilizando os seus próprios recursos comerciais e de acordo com a sua própria estratégia, e foram acordadas salvaguardas para assegurar que ambas as partes possam prosseguir a sua atividade de uma forma totalmente autónoma, nomeadamente, no que diz respeito à proteção de informações confidenciais e às medidas de monitorização implementadas.

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

Contrato de Lisboa, a JCDecaux assegurará que outro operador de publicidade OOH, sujeito à aprovação da AdC, operará a subconcessão, nas mesmas condições;

— iii) **B.2.1 (c)**: a JCDecaux assegurará que não obtém, a partir da data de implementação da Subconcessão, quaisquer segredos de negócio ou informação comercial relacionada com a exploração comercial pela MOP do equipamento alugado tal como incluído no âmbito do Acordo de Subconcessão;

— iv) **B.2.1 (d)**: a JCDecaux apresentará à AdC, para aprovação, os documentos referidos na Secção C.2. do documento de compromissos em anexo, nos termos previstos na mesma, a fim de assegurar que os princípios estabelecidos no Acordo de Subconcessão são cumpridos pelas Partes, nos termos nele previstos; e

— v) **B.2.1 (e)**: a JCDecaux assegurará a manutenção estrutural do equipamento alugado ao abrigo do Acordo de Subconcessão, nas exatas e concretas condições estabelecidas na Secção B.1. do documento de compromissos em anexo.

### **Secção C. Obrigações**

431. A Notificante fica ainda vinculada ao seguinte:

— i) **C.1. Relatório**: a JCDecaux deverá apresentar à AdC, de forma fundamentada, no final de cada exercício financeiro e, ainda, sempre que a AdC o solicitar, de forma fundamentada, um relatório, elaborado por um auditor externo, confirmando o desempenho adequado da subconcessão, incluindo dados sobre o pagamento da remuneração da concessão, rendas e remuneração de manutenção estrutural;

— ii) **C.2. Comunicação e Aprovação**: o Acordo de Subconcessão deverá ser aprovado pela AdC antes da sua implementação;

— iii) **C.2. Comunicação e Aprovação**: a alocação, fundamentada, de localizações com uma cobertura geográfica sensivelmente semelhante entre a JCDecaux e a MOP, no âmbito do Acordo de Subconcessão, traduzindo a proporção estabelecida de 40% do Lote 1, tal como referido na Secção B.1., deverá ser para aprovada pela AdC;

— iv) **C.2. Comunicação e Aprovação**: em caso de alteração das localizações do equipamento, redução ou aumento do equipamento ou número de *displays*, incluindo o nível de digitalização dos mesmos, será adotado um procedimento de validação idêntico ao referido no ponto anterior, caso em que a ausência de uma confirmação expressa ou rejeição fundamentada dentro dos prazos referidos corresponderá à validação pela AdC dos documentos acima referidos.

### **Secção E. Resolução de litígios**

432. Com vista a uma tutela eficaz dos direitos decorrentes do Acordo de Subconcessão, em especial no que respeita aos direitos da MOP, as partes acordaram num mecanismo célere de resolução de litígios.

433. Assim:

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

- i) **E.1:** todos os litígios entre a MOP e a JCDecaux relativos ao Acordo de Subconcessão serão definitivamente resolvidos por arbitragem ao abrigo das Regras de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional por três árbitros nomeados em conformidade com as referidas Regras, salvo disposição em contrário aqui prevista. A arbitragem será conduzida na Espanha, em Madrid, em língua inglesa;
- ii) **E.3:** antes de recorrerem ao mecanismo de resolução de litígios, as Partes no Acordo de Subconcessão tentarão resolver as suas divergências através da cooperação e consulta num prazo não superior a 30 dias úteis após o desacordo ter sido formalmente suscitado nos termos do Acordo de Subconcessão;
- iii) **E.4:** se as Partes não puderem cooperar para resolver as questões suscitadas, qualquer uma das Partes poderá, no prazo de 20 dias úteis, apresentar um pedido de arbitragem à Câmara de Comércio Internacional, especificando os factos e os fundamentos do litígio e indicando um árbitro; a AdC será informada deste pedido dentro do prazo estabelecido;
- iv) **E.5:** a pedido de qualquer uma das Partes no Acordo de Subconcessão, o tribunal arbitral proferirá uma decisão preliminar sobre o litígio, a adotar no prazo máximo de dois meses após a confirmação do tribunal arbitral, que será imediatamente aplicável e permanecerá em vigor até a decisão final; e
- v) **E.8:** a decisão final deverá, em regra, ser proferida no prazo máximo de seis meses.

## 6.2. Avaliação dos Compromissos

434. A análise aos compromissos apresentados tem por base os princípios explicitados nas Linhas de Orientação sobre Compromissos, de acordo com as quais a aceitação dos mesmos por parte da AdC observa os requisitos da eficácia, eficiência e proporcionalidade.<sup>169</sup>
435. Os Compromissos de desinvestimento apresentados pela Notificante implicam um impacto direto na estrutura de mercado, pelo que se enquadram nos denominados compromissos de natureza estrutural.
436. Destaca-se que os Compromissos têm como objetivo assegurar a manutenção de uma concorrência efetiva, não obstante a concretização de uma operação de concentração que, sem os mesmos, seria suscetível de proibição pela AdC.
437. Estes Compromissos visam preservar as condições estruturais de concorrência que se verificariam na ausência da operação de concentração, evitando-se a perda de rivalidade concorrencial que resultaria da operação de concentração.
438. A eficácia dos Compromissos com efeitos estruturais pressupõe, desde logo, que os bens desinvestidos possam estar na base de uma atividade viável, devendo ser adquiridos por

---

<sup>169</sup> Cf. Linhas de Orientação, ponto 22.

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

um adquirente adequado, de forma a concorrer eficazmente e de forma duradoura com a entidade resultante da concentração.

### 6.2.1. Da Eficácia dos Compromissos

439. Na apreciação da eficácia dos compromissos apresentados, a AdC deve avaliar se os mesmos são suscetíveis de eliminar as preocupações jusconcorrenciais identificadas.
440. Da análise jusconcorrencial abordada *supra*, a AdC concluiu que, da atribuição da nova concessão à JCDecaux e na ausência dos Compromissos assumidos pela Notificante, resultaria: (i) um reforço significativo da quota de mercado da JCDecaux e, ainda, (ii) um risco significativo de deixar de existir uma alternativa concorrencial à JCDecaux ou, pelo menos, concorrencialmente próxima, na sequência da atribuição da exploração do mobiliário urbano na cidade de Lisboa, de forma exclusiva, a este operador.
441. Ou seja, resulta da operação de concentração um claro reforço da quota da JCDecaux no mercado da publicidade OOH em *displays* no formato de 2 m<sup>2</sup>, uma vez que este operador passaria a controlar cerca de 2/3 da publicidade exterior no referido formato a nível nacional, a que acresce, por um lado, o facto de ser o operador com uma oferta em rede mais abrangente e também no tipo de equipamento mais valorizado — i.e., ao nível dos Mupis localizados nos centros das cidades — e, por outro, o operador que passaria a deter uma posição muito significativa em Lisboa<sup>170</sup>.
442. Concretizando, no atual cenário jusconcorrencial, a rede da Cemark, de forma isolada ou com o complemento da rede da MOP, constitui uma alternativa clara à rede da JCDecaux, designadamente para a promoção de campanhas publicitárias de alcance nacional, não só pela abrangência nacional das referidas redes, como, também, pela forte presença da Cemark e da JCDecaux em Lisboa.
443. Com a implementação da nova concessão de publicidade exterior em Lisboa, designadamente o Lote 1 correspondente à publicidade OOH em *displays* no formato de 2 m<sup>2</sup>, terminam as anteriores concessões, incluindo, necessariamente, a concessão que era operada pela Cemark. Nessa medida, identifica-se um risco significativo de a rede nacional de Mupis desta empresa passar a exercer uma menor pressão concorrencial sobre a JCDecaux e deixar de ser uma alternativa concorrencialmente próxima à oferta da JCDecaux.
444. Acresce que, atenta a importância da cidade de Lisboa enquanto localização estratégica para campanhas de publicidade com abrangência nacional, a JCDecaux passaria a ter um

---

<sup>170</sup> Conforme referido, a Cemark mantém a publicidade em quiosques, a qual representa cerca de [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] do negócio realizado pela empresa em Lisboa, com os restantes [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] a resultarem da concessão de Mupis que agora termina; e, por outro lado, a MOP opera uma rede de Mupis localizada no Metropolitano de Lisboa.

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

papel incontornável para os anunciantes e Agências de Meios que quisessem comunicar em Lisboa ou a nível nacional.

445. Neste enquadramento, concluiu-se que a operação de concentração seria, na ausência dos Compromissos assumidos pela Notificante, passível de resultar na criação ou reforço de entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da publicidade OOH em *displays* no formato de 2 m<sup>2</sup>.
446. Para obviar às preocupações jusconcorrenciais identificadas, a JCDecaux assumiu, nos termos descritos *supra*, um compromisso que envolve a cedência à MOP, em regime de subconcessão, de 40% do Lote 1 da nova concessão, correspondente aos *displays* de pequeno formato de 2 m<sup>2</sup>, i.e. Mupis em papel e digitais, Abrigos de Autocarro e WC.
447. Na tabela seguinte encontra-se refletido o impacto estrutural dos Compromissos assumidos pela Notificante:

*Tabela 12 – Estrutura de oferta no mercado da publicidade OOH em displays de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>), antes e após a implementação da nova concessão de Lisboa, com e sem compromissos (2020)*

	Anterior Concessão		Nova Concessão e sem Compromissos		Nova Concessão com Compromissos	
	€	%	€	%	€	%
<i>JCDecaux</i>	[10-20]M	[50-60]	[10-20]M	[60-70]	[10-20]M	[50-60]
<i>MOP</i>	[0-10]M	[10-20]	[0-10]M	[5-10]	[0-10]M	[10-20]
<i>Cemark</i>	[0-10]M	[20-40]	[0-10]M	[10-20]	[0-10]M	[10-20]
<i>APS Media</i>	[0-10]M	[5-10]	[0-10]M	[5-10]	[0-10]M	[5-10]
<i>Girod Media</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>Publiradio</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>Green-Publiminho</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<i>DreamMedia</i>	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]	[0-10]M	[0-5]
<b>Total</b>	<b>[20-30]M</b>	<b>100</b>	<b>[20-30]M</b>	<b>100</b>	<b>[20-30]M</b>	<b>100</b>

Fonte: estimativas AdC.

448. O compromisso de desinvestimento repõe, por um lado, de forma sensivelmente equivalente, a quota de mercado da JCDecaux que se verifica no cenário prévio à operação de concentração e por outro, permite assegurar uma alternativa no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato.

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

449. De facto, conforme se encontra refletido na tabela *supra*, com a subconcessão, a JCDecaux vê reduzida a sua quota de mercado de [60-70]% para [50-60]%, respetivamente no cenário sem e com o compromisso de desinvestimento, ou seja, um valor apenas ligeiramente superior à quota de [50-60]% que a JCDecaux tem atualmente, no cenário prévio à implementação da nova concessão.
450. Adicionalmente, a subconcessão de 40% do Lote 1 é passível de resultar na transferência para a MOP de um volume de negócios sensivelmente equivalente ao volume de negócios que, em resultado do término das anteriores concessões, é perdido pela Cemark.
451. De facto, nas estimativas da AdC refletidas na tabela anterior, a MOP reforça o seu volume de negócios em € [1-3]€M, um valor ligeiramente superior aos € [1-3]€M perdidos pela Cemark.
452. Assim, verifica-se que, em resultado da subconcessão, o *Delta* ou variação no IHH, face ao atual cenário com as anteriores concessões ainda em vigor, é de apenas cerca de [<100] pontos, um valor que indicia um impacto muito reduzido na estrutura de oferta do mercado.<sup>171</sup>
453. De forma a avaliar a eficácia dos Compromissos propostos, para além dos elementos considerados na análise estrutural, importará aferir se a subconcessão permitirá à MOP vir a constituir-se como uma alternativa à JCDecaux, quer em termos da sua oferta em Lisboa, quer na oferta de redes com alcance nacional.
454. Como referido *supra*, o valor associado à subconcessão é sensivelmente equivalente ao valor da concessão explorada anteriormente pela Cemark.
455. Adicionalmente, como forma de garantir que a subconcessão permite dotar a MOP de uma rede efetivamente concorrente da rede da JCDecaux em Lisboa, é condição, no âmbito dos Compromissos, que a subconcessão envolva um *footprint* sensivelmente semelhante ao

---

<sup>171</sup> Nos termos das Orientações da CE e da AdC, um *Delta* inferior a 150 pontos em mercados muito concentrados (i.e., com um IHH superior a 2000 pontos) é um indício de que, *prima facie*, uma operação de concentração de natureza horizontal não é suscetível de resultar em preocupações jusconcorrenciais.

É verdade que a CE faz uma ressalva a esta regra quando, por exemplo, uma das empresas envolvidas na concentração dispõe já, no cenário prévio à operação de concentração, uma quota de mercado superior a 50%. Não obstante, note-se que o presente caso não corresponde ao típico cenário de uma operação de concentração horizontal, i.e., um cenário que envolve a eliminação de um operador de mercado.

De facto, no presente caso, o número de operadores de mercado mantem-se inalterado, apenas se alterando a quota relativa, designadamente, da JCDecaux, da MOP e da Cemark. E se, por um lado, o ligeiro reforço da quota de mercado da JCDecaux resulta no aumento da concentração de mercado, a alteração relativa das quotas de mercado dos outros dois *players* traduz-se na diminuição da concentração de mercado, compensando, em larga medida, o impacto no IHH associado ao ligeiro reforço da quota de mercado da JCDecaux.

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

*footprint* da rede da JCDecaux, a fim de obter uma interpenetração ou sobreposição adequada das redes a explorar pela JCDecaux e pela MOP.<sup>172</sup>

456. Assim, em complemento à rede de Mupis que a MOP já opera nos túneis do Metropolitano de Lisboa, esta empresa reforçará significativamente as suas posições em Lisboa — agora com uma rede de mobiliário urbano no exterior —, o que é suscetível de reforçar a sua oferta para campanhas publicitárias de alcance nacional, junto das Agências de Meios ou, diretamente, junto dos anunciantes que visem campanhas de alcance nacional.
457. Adicionalmente, recorde-se que a MOP também se encontra presente na exploração de *displays* de pequeno formato no Porto, uma vez que detém a concessão do Metropolitano do Porto.
458. Nesse sentido, sairá reforçada a possibilidade de a MOP — cuja quota de mercado aumentará dos atuais [10-20]% para [10-20]% — constituir, de forma isolada ou com o complemento das posições de outros operadores fora de Lisboa e do Porto, uma alternativa à rede da JCDecaux para campanhas publicitárias de alcance nacional.
459. A Cemark manterá uma presença em Lisboa, com a gestão da publicidade nos quiosques, a que acrescem as restantes concessões que explora em diferentes municípios, o que lhe permite ter uma oferta nacional de Mupis, ainda que com uma abrangência significativamente menor do que a rede da JCDecaux.<sup>173</sup>
460. Note-se que, com base na informação obtida no âmbito das diligências adicionais de investigação, as Agências de Meios confirmaram que, por norma, combinam a oferta de redes dos vários operadores no território nacional:
461. De acordo com a Megameios, “[é] muito raro uma campanha com recurso apenas a suportes da MOP ou apenas a suportes da JCDecaux. Há, por norma, uma combinação de diferentes formatos ou suportes [...] assim como há uma combinação da oferta dos diferentes operadores de PE”<sup>174</sup>.
462. Também a Powermedia indicou que “[...] propõe aos seus clientes redes constituídas por equipamentos de múltiplos operadores”, referindo que essa complementaridade é necessária, atendendo a que existe exclusividade de certos operadores em algumas localizações. Adicionalmente, refere que, quando vários operadores de publicidade exterior

---

<sup>172</sup> Nos termos do Caderno de Encargos relativo ao concurso em causa, a JCDecaux terá de apresentar e fazer aprovar junto da CML o plano de localização dos equipamentos relativos à nova concessão. Os Compromissos preveem que, após obtida a aprovação da CML, a rede de equipamentos a ceder à MOP, no âmbito da subconcessão, tenha de ser aprovada pela AdC.

<sup>173</sup> A publicidade em quiosques representa cerca de [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] do negócio realizado pela empresa em Lisboa, com os restantes [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] a resultarem da concessão de Mupis que agora termina.

<sup>174</sup> Cf. E-AdC/2022/1410, ponto 4.

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

concorrem numa localidade, tende a escolher a melhor opção do ponto de vista económico<sup>175</sup>.

463. A Omnicom, por sua vez, refere que “[c]oncentrar em um único operador de Publicidade Exterior toda a contratação limitaria a oferta disponível para o anunciante em causa; ao invés, a compra junto de vários operadores de PE permite ao anunciante beneficiar das diferentes localizações, que tendem a ser exploradas em regime de exclusividade por um único operador”.
464. Tendo em conta o *supra* exposto no §§ 460 a 463, considera-se que, mesmo num cenário em que a MOP pudesse, eventualmente, não ficar dotada de uma rede com a mesma abrangência da atual rede da Cemark, a combinação de redes de diferentes operadores permite, em todo o caso, garantir uma alternativa à JCDecaux.
465. De facto, do mesmo modo que, no atual cenário, as Agências de Meios ou os anunciantes diretos complementam a rede da MOP com a rede da Cemark para disporem de uma rede nacional alternativa à oferta da JCDecaux, manterão tal possibilidade no cenário que resulta da implementação dos Compromissos, designadamente recorrendo aos *Mupis* da MOP para, se necessário, reforçarem a oferta mais reduzida da Cemark em Lisboa.
466. Por fim, refira-se que todas as Agências de Meios consideraram que a subconcessão de 40% do Lote 1 permite mitigar os problemas que resultariam da operação de concentração, garantindo uma alternativa à oferta da JCDecaux.
467. De facto, refere o GroupM que, “[a]pós a subconcessão de 40% do lote 1 à MOP, continuará a haver alternativas à oferta da JCDecaux”.<sup>176</sup>
468. No mesmo sentido, a Omnicom indica que “[p]ara o Grupo Omnicom, o Contrato de Lisboa, em conjunto com o compromisso proposto, não altera de forma significativa a situação anterior ao referido contrato, não acarretando problemas de maior para o funcionamento do mercado”.
469. A Powermedia, por sua vez, refere que a subconcessão de 40% do Lote 1 do concurso de Lisboa à MOP permite evitar a ausência de alternativa à JCDecaux, na cidade de Lisboa<sup>177</sup>
470. Também a Megameios conclui que “[CONFIDENCIAL- Segredo de Negócio]”.<sup>178</sup>
471. Face ao exposto, conclui-se que os Compromissos assumidos pela JCDecaux, envolvendo a cedência em regime de subconcessão de parte do Lote 1 do Contrato de Lisboa, são eficazes

---

<sup>175</sup> Cf. E-AdC/2022/1083, pontos 2 e 3.

<sup>176</sup> E-AdC/2022/1379, § 6.

<sup>177</sup> E-AdC/2022/1083, § 14.

<sup>178</sup> E-AdC/2022/1410.

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

na resolução das preocupações jusconcorrenciais que resultariam da operação de concentração.

#### 6.2.2. Da adequação do Adquirente

472. Conforme resulta das Linhas de Orientação sobre Compromissos, para além de avaliar a eficácia dos Compromissos, a AdC deverá aferir da adequação do Adquirente dos ativos a desinvestir.
473. Ou seja, atendendo a que o objetivo do compromisso de alienação é o de permitir a entrada ou expansão de concorrentes no mercado, a alienação deve ser efetuada a um adquirente que permita prosseguir este objetivo.
474. Nesse sentido, os compromissos preveem que, para que seja aprovado, o adquirente deverá satisfazer os seguintes requisitos:
- O Adquirente deve ser independente da Notificante e das suas subsidiárias e/ou filiais;
  - O Adquirente deverá ter os recursos financeiros, experiência comprovada e incentivos para manter e desenvolver o Negócio Desinvestido como uma força competitiva viável e ativa em concorrência com a Notificante e os outros concorrentes; e
  - A aquisição do Negócio Desinvestido pelo Adquirente não deve ser suscetível de criar, *prima facie*, preocupações jusconcorrenciais, nem originar o risco de que a implementação dos Compromissos seja adiada.
475. A avaliação da adequação da MOP em termos, designadamente da sua independência, capacidade operacional e capacidade financeira, é feita a seguir:

##### 6.2.2.1. Da capacidade operacional da MOP

476. Quanto à capacidade técnica e operacional da MOP enquanto proposto adquirente, importa referir o seguinte:
477. No quadro do processo Ccent. 15/2014 – JCDcaux/Cemusa, a AdC constatou que a JCDcaux e a Cemusa (atual Cemark) eram o primeiro e o segundo operadores no que respeita aos *displays* de pequeno formato, seguidas pela MOP; e que os restantes operadores eram de muito pequena dimensão, geograficamente dispersos e com a atividade muito centrada em redor da sua localização.

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

478. Por outro lado, no que aos grandes formatos dizia respeito, a AdC constatou, no quadro do referido processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, que o concorrente mais próximo do Grupo JCDecaux era a MOP.<sup>179</sup>
479. Por conseguinte, a MOP é, desde há anos, um dos maiores operadores de publicidade exterior com atividade em Portugal.
480. Com efeito, a MOP é um operador de publicidade exterior há mais de 30 anos, com presença em muitos concelhos de Norte a Sul do país, nomeadamente: Abrantes, Almada, Barreiro, Braga, Cascais, Castelo Branco, Chaves, Coimbra, Espinho, Faro, Funchal, Gondomar, Grândola, Guimarães, Leira, Lisboa, Loulé, Loures, Maia, Marinha Grande, Matosinhos, Odivelas, Ourém, Penafiel, Porto, Setúbal, Torres Novas, Vila Real, Vila Real de Santo António e Viseu.
481. Ademais, a MOP opera há largos anos um leque muito alargado de formatos de publicidade exterior (pequenos, médios e grandes formatos), nomeadamente, redes de Mupis, de Mupis Digitais, de Abrigos, publicidade em Autocarros, Colunas e Painéis de diferentes dimensões (de 10x5, de 12x5, de 4x1.5 e de 8x3), Paredes, Sancas e redes de Tomis (digitais).
482. Em relação ao formato Mupi em rua, apesar de não se tratar de um formato cuja instalação, manutenção e comercialização exija especial saber-fazer, importa sublinhar que a MOP tem várias concessões com posições de rua, a saber: o Metro do Porto e o Metro Sul do Tejo, ambos localizados à superfície, bem como os Tomis em Lisboa, que são, até ao momento, os únicos Mupis digitais de rua em Lisboa. Ou seja, a MOP instalou, assegura a manutenção e comercializa mais de [1000-2000] faces de Mupis em rua.
483. De referir, ainda, que a MOP explora também muitos outros formatos de rua, como os 8x3, lonas, *back-lights*, entre outros, para além de Mupis na rede do Metropolitano de Lisboa.
484. Mas não só:
485. Tal como resulta da investigação de mercado neste procedimento e, aliás, já resultava da investigação no âmbito do processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, as Agências de Meios e os anunciantes diretos consideram a oferta da MOP uma componente essencial de uma alternativa à oferta da Notificante, nos pequeno e grande formatos.
486. Esta apreciação por parte dos clientes de publicidade exterior pressupõe, necessariamente, que a MOP tem a capacidade técnica e operacional para explorar equipamentos do mesmo género dos abrangidos pelo Acordo de Subconcessão.
487. Corroborando o acima exposto, a Powermedia refere, quanto à capacidade técnica da MOP para explorar os equipamentos objeto da subconcessão, que a mesma concorre

---

<sup>179</sup> Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada, pontos 402-404.

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

sistematicamente a concursos importantes e tem a exploração do formato Mupi no Metro de Lisboa, que é mais exigente em termos de manutenção do que o formato Mupi em rua.<sup>180</sup>

488. A Havas, por seu turno, reconhece capacidade técnica à MOP para gerir 40% do Lote 1 do concurso de Lisboa, atendendo à experiência da empresa em causa nos formatos de rua e com os formatos 2 m<sup>2</sup> nas estações do Metro.<sup>181</sup>
489. A Megameios refere que a MOP tem capacidade técnica para gerir Mupis à superfície, bastando para o efeito constatar que explora Mupis à superfície no Metro do Porto, a que acresce o facto da MOP ter avançado no digital antes da própria JCDecaux, explorando atualmente Mupis digitais nas estações do Metro de Lisboa, o que exigiu um investimento significativo.<sup>182</sup>
490. A GroupM refere que a MOP já opera pequeno formato nas redes de Metros em Lisboa e no Porto e que, para gerir uma rede maior de pequeno formato, a MOP se deverá estruturar para esse fim, o que não deverá representar dificuldade de maior.<sup>183</sup>
491. À luz do acima exposto, a AdC conclui que a MOP dispõe da capacidade técnica e operacional adequada para, nomeadamente, explorar os equipamentos abrangidos pelo Acordo de Subconcessão, os quais, aliás, são similares a equipamentos já operados, há muitos anos, pela empresa em causa.

#### 6.2.2.2. Da capacidade financeira da MOP

492. Quanto à capacidade financeira da MOP enquanto proposto adquirente, importa referir o seguinte:
493. Efetivamente, as Linhas de Orientação sobre Compromissos estabelecem que, para além da experiência e capacidade operacional, o adquirente deverá, igualmente, ter acesso aos recursos financeiros necessários para gerir e desenvolver os ativos a desinvestir, de uma forma competitiva e viável no mercado (cf. § 474).
494. Ora, no caso da MOP, não só este operador tem vindo a fazer um reforço do investimento na digitalização dos seus equipamentos, com particular destaque para a sua rede no Metropolitano de Lisboa, como também foi declarado vencedor em sede de relatório preliminar do Concurso de Lisboa — e, posteriormente, excluído por razões alheias à sua capacidade financeira —, o que faz presumir que a empresa dispõe de acesso a fundos

---

<sup>180</sup> E-AdC/2022/1083, ponto 15.

<sup>181</sup> E-AdC/2022/1095, ponto 13.

<sup>182</sup> E-AdC/2022/1410, ponto 15.

<sup>183</sup> E-AdC/2022/1379, ponto 8.

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

financeiros suficientes para gerir e desenvolver os ativos objeto da subconcessão, de uma forma competitiva e viável no mercado.<sup>184</sup>

495. Aliás, note-se que, de acordo com a MOP, a sua participação no Concurso de Lisboa estava estruturada, do ponto de vista financeiro, numa operação de reforço de capitais repartida, designadamente, entre reforço acionista e capitais contratados com a banca, o que faz presumir que também, no presente caso e se necessário, possa ocorrer um reforço acionista para novos investimentos.<sup>185</sup>
496. É um facto que as contas da MOP apresentam uma estrutura de capital significativamente alavancada em dívida, o que se reflete, por exemplo, no rácio de solvabilidade da empresa<sup>186</sup> no valor de 8,01%. Em termos comparativos, a JCDecaux e a Cemark apresentam rácios de solvabilidade de 45,65% e 16,33%, respetivamente.<sup>187</sup>
497. Mas, por outro lado, mais de metade do passivo da MOP corresponde [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio], que é classificada pela MOP como “[CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio]”.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> A DreamMedia, em sede de teste de mercado aos compromissos, vem relembrar que a JCDecaux, na sua pronúncia ao Relatório Preliminar do Concurso de Lisboa, afirmou “expressa e inequivocamente, que a MOP não é um operador financeiramente viável, como fundamento para a sua exclusão do concurso: ‘A constituição dessas sociedades, a escassos dias do termo do prazo de apresentação das propostas, constitui um encobrimento da proposta que a MOP preparou e pretendia apresentar e para a qual não reunia a capacidade económico-financeira necessária’”; e que, nesse âmbito, a JCDecaux “trouxe à colação: (i) as últimas contas apresentadas pela MOP à data (i.e., de 2014), como facto-índice (presunção) de situação de insolvência; (ii) o registo de um *goodwill* de mais de € 43 milhões de euros, o qual, em 2014, representa mais de 87% do seu ativo; (iii) um passivo de mais de € 39 milhões”.

A este propósito, importa fazer as seguintes considerações: por um lado, da análise às contas da MOP publicamente disponíveis, conclui-se ter havido uma melhoria clara após 2014 traduzida, desde logo, no reforço e melhoria dos principais rácios financeiros; por outro lado, a JCDecaux esclarece que “as críticas dirigidas á capacidade financeira de outros concorrentes, pela JCDecaux, em vários concursos, dirigem-se, fundamentalmente, às empresas *ad hoc* que a MOP e outros operadores decidem criar para concorrer a estes concursos e que não têm qualquer histórico. Por exemplo, em Lisboa, a MOP apresentou as suas propostas através da Cartazes & Panoramas I, Lda. e da Cartazes & Panorama II, Lda., empresas que não têm qualquer histórico financeiro ou técnico e essa foi uma das questões abordadas pela JCDecaux neste âmbito”.

<sup>185</sup> A MOP é uma empresa detida indiretamente e controlada pelo fundo de investimento Explorer II, fundo este que, por sua vez, é gerido pela Explorer Investments.

<sup>186</sup> A solvabilidade é calculada como o rácio entre o Capital Próprio e o Passivo da empresa, sendo aqui apresentado em termos percentuais.

<sup>187</sup> Por referência ao ano de 2019, último ano de contas publicamente disponíveis para todos os operadores, a que acresce o facto de ser um ano que não reflete a atipicidade resultante da crise pandémica.

<sup>188</sup> E-AdC/2022/1079.

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

498. Acrescenta a MOP que “[CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio]”<sup>189</sup>, o que melhora significativamente o rácio de solvabilidade da empresa.
499. Aliás, é também esta componente [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] que, tendo passado da dívida de médio e longo prazo para a dívida de curto prazo<sup>190</sup>, nas contas (não consolidadas) de 2015 e anos seguintes, explica rácios de liquidez<sup>191</sup> e de capacidade para cobrir juros<sup>192</sup> comparativamente mais reduzidos. Assim, os rácios de liquidez e de capacidade para cobrir juros da MOP são, respetivamente, iguais a 0,21 e 3,28; o que compara com rácios da Cemark de, respetivamente, 2,36 e 5,31.
500. Atendendo a que mais de metade do passivo (de curto prazo) da MOP [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio], os referidos rácios de liquidez e de capacidade para cobrir juros melhoram significativamente, quando se consideram as contas consolidadas do grupo, tal como se verificou também para o rácio de solvabilidade.
501. Por último, note-se que a subconcessão não resulta em necessidades de financiamento adicionais significativas, tanto ao nível de investimento em capital fixo, como também ao nível do reforço de necessidades de fundo de manei.
502. De facto, por um lado, a subconcessão não obriga à realização de investimentos significativos, uma vez que a MOP tem a possibilidade de utilizar os equipamentos objeto da subconcessão, mediante o pagamento de uma renda mensal e, apenas se e quando assim o entender, pode exercer a opção de aquisição dos equipamentos (i.e., através do pagamento do capital em dívida ainda não amortizado).
503. Por outro lado, também ao nível de eventuais necessidades adicionais de fundo de manei, associadas, nomeadamente, ao reforço da atividade da MOP por via da subconcessão, as exigências de capital não parecem ser significativas, uma vez que a MOP tem conseguido gerir a sua atividade com um fundo de manei negativo.
504. Nestes termos, em síntese, a implementação da subconcessão não exige à MOP, nem aos seus acionistas, um investimento inicial significativo, pelo menos até ao momento em que pretendam realizar a opção de compra sobre os equipamentos objeto da subconcessão.
505. À luz do acima exposto, a AdC conclui que a MOP dispõe de capacidade financeira necessária para, nomeadamente, gerir e desenvolver, de uma forma competitiva e viável no mercado, os equipamentos abrangidos pela subconcessão.

---

<sup>189</sup> E-AdC/2022/1079.

<sup>190</sup> A rubrica “Outros Passivos de Curto Prazo”, maioritariamente correspondente [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio], representa um montante de € 30.534.775, num passivo total no montante de € 50.543.493.

<sup>191</sup> A liquidez é calculada como o rácio entre o (Ativo Circulante – Existências) e o Passivo de curto prazo.

<sup>192</sup> A capacidade para cobrir juros é calculada como o rácio entre os “Resultados Operacionais” e os juros suportados.

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

506. Por fim, a título meramente lateral, refira-se que os Compromissos assumidos impedem a reaquisição dos ativos objeto da subconcessão e, nesse mesmo sentido, caso a MOP deixe de operar a subconcessão durante a vigência do Contrato de Lisboa, a JCDecaux deverá assegurar que outro operador de publicidade exterior, sujeito à aprovação da AdC, explorará a subconcessão nas mesmas condições agora previstas.

### 6.2.2.3. Da independência da MOP

507. O proposto adquirente, a MOP, tem uma participação de 15% na empresa JCDecaux Airport Portugal – Publicidade em Aeroportos, S.A. (“JCDecaux Airport”), a qual é controlada pelo grupo da Notificante, uma vez que detém 85% do respetivo capital social.
508. Refere a MOP que se trata de uma participação histórica, que já existia na altura em que o atual acionista comprou a MOP, em 2008, correspondendo a uma participação estritamente financeira. Nesse sentido, acrescenta a MOP que não tem qualquer papel ativo no negócio da gestão da empresa, e que, nos últimos de dez anos, [Confidencial – participação acionista].<sup>193</sup>
509. Mais refere a MOP que as inúmeras disputas e litígios entre a MOP e a JCDecaux, nomeadamente os ocorridos nos últimos cinco anos em relação ao próprio concurso de Lisboa, constituem evidência de que as empresas funcionam com total independência e autonomia, como o próprio mercado o pode atestar.<sup>194</sup>
510. A respeito do possível impacto desta participação no posicionamento comercial da MOP em relação à Notificante, importa referir o seguinte:
511. Primeiro, a participação minoritária da MOP no capital social da JCDecaux Airport é apenas de 15%, o que significa que qualquer eventual distribuição de dividendos beneficiará de forma muito marginal o acionista minoritário, atendendo, em particular, a que o setor da publicidade exterior em geral, bem como a atividade da MOP em particular, gera um volume de negócios muito superior ao da JCDecaux Airport.<sup>195</sup>
512. Segundo, cumpre notar que a JCDecaux Airport opera num mercado que aparenta ter todas as características de um mercado relevante autónomo, dadas as características bem particulares da comercialização de espaços para publicidade exterior no interior de aeroportos, nomeadamente no que respeita ao perfil dos potenciais consumidores que serão expostos a essa publicidade.

---

<sup>193</sup> E-AdC/2022/1079

<sup>194</sup> E-AdC/2022/1079.

<sup>195</sup> A JCDecaux Airport gerou, em 2020, um volume de negócios de cerca de 3,6 milhões de euros (e um resultado operacional de cerca [<5] milhões de euros). Já no que se refere à MOP, esta tem uma atividade na publicidade exterior que gera um volume de negócios na ordem dos 15 milhões de euros.

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

513. Ora, cumpre notar que, nos termos das Orientações da AdC para a análise económica de Operações de Concentração, uma empresa que detém participações minoritárias noutras empresas “[...] leva em consideração, na definição da sua estratégia de mercado, o eventual impacto ao nível dos lucros das empresas participadas, na proporção do seu interesse financeiro (i.e., da percentagem nos lucros das empresas participadas que lhes é atribuída)”.
514. E que, ainda nos termos das referidas Orientações da AdC, “tratando-se de participações em concorrentes, a empresa, quando pondera um aumento de preços do seu produto, internaliza uma parte do desvio de vendas para os produtos daquelas empresas”.
515. Ora, no presente caso, não só as atividades da JCDecaux Airport e da MOP integram mercados distintos (cf. § 511), o que torna improvável que um eventual desvio de clientes da MOP decorrente, designadamente, de uma estratégia comercial menos agressiva deste último operador, seja internalizado (de forma significativa) pela JCDecaux Airport.
516. Como também, no caso (improvável) de vir a ocorrer um desvio não despiendo de clientes da MOP para a JCDecaux Airport, a MOP apenas internalizaria uma parcela marginal — de 15%, correspondente à respetiva participação minoritária no capital da JCDecaux Airport — do eventual desvio de clientes.
517. Assim, atendendo à dimensão da participação minoritária em causa e, sobretudo, ao facto de as atividades da JCDecaux Airport e da MOP integrarem mercados distintos, considera-se como improvável que a referida participação minoritária condicione o posicionamento comercial da MOP e, nesse sentido, conclui-se que não está em causa a atuação comercial independente da MOP.
518. Aliás, não há qualquer indício de que, no passado, esta participação minoritária tenha condicionado ou alterado os incentivos da MOP na gestão da sua oferta de publicidade exterior, ao nível das várias redes que opera, incluindo as redes de Mupis.
519. Desde logo, no processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux / Cemusa, a AdC concluiu que a oferta da MOP era utilizada pelos anunciantes e Agências de Meios para complementar a cobertura da oferta da Cemark e, dessa forma, contribuir para uma alternativa efetiva à oferta da JCDecaux<sup>196</sup>. Idênticas conclusões resultaram do presente procedimento, não havendo no processo qualquer indício de um eventual condicionamento dos incentivos da MOP.
520. Pelo contrário, a investigação de mercado no presente procedimento permite concluir que a oferta da MOP continua a ser uma componente importante de uma alternativa à JCDecaux, o que revela um empenhamento numa política comercial autónoma, mormente em relação à Notificante.
521. Note-se também que, tal como consta das Linhas de Orientação sobre Compromissos, para avaliar o grau de empenhamento do adquirente proposto, poderá relevar, também, a

---

<sup>196</sup> Cf. pontos 536 e 537.

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

identificação de eventuais tentativas de entrada ou de expansão de capacidade no mercado em causa<sup>197</sup>.

522. Ora, a MOP tem vindo a participar ativamente nos procedimentos concursais recentes mais importantes, tanto em Lisboa como no Porto, nomeadamente, com vista à expansão da sua oferta.
523. De facto, no que diz respeito ao concurso de Lisboa, a MOP apresentou propostas para os Lotes 1 e 2, tendo as suas propostas sido excluídas por razões que nada têm que ver com a sua capacidade técnica ou financeira<sup>198</sup>.
524. No que respeita ao concurso do Porto, a MOP apresentou propostas para os Lotes III, IV e V, relativos ao médio formato, grande formato (localização C) e grande formato (localização D), respetivamente, tendo sido selecionada com adjudicatária do Lote IV, relativo à instalação de 50 unidades de 8x3, num contrato com a duração de cinco anos.
525. No Lote V, a MOP apresentou a proposta mais alta, mas, em função das regras do procedimento, não lhe foi adjudicado senão um único lote<sup>199</sup>.
526. À luz do acima exposto, conclui-se que a MOP é um operador com uma atuação comercial independente no mercado, não obstante a referida participação minoritária na JCDecaux Airport.

#### 6.2.2.4. Da autonomia da MOP no quadro do Contrato de Lisboa e do Acordo de Subconcessão

527. Nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, deve assegurar-se que, em regra, após a alienação, não subsistam ligações de natureza jurídica ou económica que limitem a capacidade ou os incentivos de atuação autónoma do adquirente no mercado<sup>200</sup>.
528. Tal não obsta, contudo, a que subsistam, por exemplo, contratos de fornecimento entre a entidade adquirente do bem desinvestido e a alienante, devendo os efeitos desses contratos ser analisados em função das circunstâncias do caso concreto<sup>201</sup>.
529. É, por conseguinte, de admitir a subsistência de contratos entre o proposto adquirente e a Notificante, nomeadamente se os mesmos são celebrados em benefício do adquirente.

---

<sup>197</sup> Cf. nota de rodapé n.º 75.

<sup>198</sup> Cf. Relatório Final com Audiência Prévia relativo ao processo n.º 4/CPI/DA/CCM/2017, Informação Jurídica sobre os motivos da exclusão das propostas alegados pelos concorrentes em sede de audiência prévia, conclusões (E-AdC/2022/678).

<sup>199</sup> Cf. Relatório Final do Concurso Público internacional n.º CPI/1/2021/DMC, p. 13, e Anexo III, Pronúncia da MOP, pontos 11 e 12 (E-AdC/2022/676).

<sup>200</sup> Cf. Linhas de Orientação sobre Compromissos, § 75.

<sup>201</sup> Cf. Linhas de Orientação sobre Compromissos, nota de rodapé n.º 62.

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

530. Acontece que, no caso da aquisição de controlo sobre ativos em resultado da adjudicação de concessões, o único compromisso estrutural possível — que a Autoridade não pode recusar *in limine*, mas apenas em caso de insuficiência, inadequação ou exequibilidade incerta do mesmo, nos termos do artigo 51.º, n.ºs 3 e 4, da Lei da Concorrência — passa pela cessão da posição contratual ou pela subcontratação (ou subconcessão).<sup>202</sup>
531. Ora, como se desenvolve de seguida, a subcontratação ou subconcessão não é sinónima de menor capacidade ou incentivo do subconcessionário para uma atuação autónoma e competitiva no mercado, mormente na relação com o subconcedente.<sup>203</sup>
532. Dos Compromissos resulta que o controlo operacional e comercial dos equipamentos abrangidos pelo Acordo de Subconcessão será, após a instalação dos mesmos, assumido integralmente pela MOP.
533. De facto, na exploração dos referidos equipamentos (que terão a insígnia da MOP), não só a MOP será responsável pela manutenção não estrutural dos mesmos (*v.g.*, limpeza), pela substituição de painéis ou cartazes publicitários e pela gestão do *software*, no caso dos equipamentos digitais, como, sobretudo, terá um relacionamento direto com os clientes, com total liberdade e autonomia para estabelecer as condições comerciais de exploração dos referidos equipamentos, sem qualquer partilha de segredo de negócio ou informação comercial com o subconcedente.
534. Na relação da MOP com o subconcedente, apenas a manutenção estrutural dos equipamentos envolvendo, nomeadamente, a substituição de peças ou do equipamento, poderá, eventualmente e enquanto a MOP assim o pretenda, ser feita pela JCDecaux.
535. De facto, nos termos descritos nos §§ 428 e ss, a MOP beneficia dos serviços de manutenção estrutural da JCDecaux, podendo, no entanto, em qualquer momento, exercer uma opção que lhe permite assumir a manutenção estrutural dos equipamentos.
536. Ora, os serviços de manutenção estrutural fornecidos à MOP pela JCDecaux não têm qualquer impacto relevante na capacidade ou autonomia da MOP, no que se refere à

---

<sup>202</sup> Esta solução está, no presente caso, prevista na Cláusula 51.ª, n.º 2, do Caderno de Encargos, dependendo de prévia autorização escrita do município de Lisboa. Mas, em todo o caso, o recurso à subcontratação (e à subconcessão) é admitido mesmo na falta de estipulação contratual ou quando outra coisa não resultar da natureza do contrato (cf. artigo 316.º do CCP).

<sup>203</sup> Nos casos de subcontratação, o cocontratante (o subcontratante ou subconcedente) permanece integralmente responsável perante o contraente público pelo exato e pontual cumprimento de todas as obrigações contratuais (cf. artigo 321.º do CCP). Tal não significa, contudo, interferência do subconcedente na atividade do subconcessionário, entendida como capacidade de influência do subconcedente sobre a política comercial do subconcessionário. De facto, as subconcessões permitem, tipicamente, aos subconcessionários a exploração económica dos ativos que são objeto da subconcessão, em condições de independência em relação ao subconcedente, ainda que com subordinação ao quadro legal estabelecido no contrato de concessão. Assim é, desde logo, porque o subconcessionário tem, tipicamente a posse ou o controlo operacional dos ativos que integram a subconcessão.

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

- operação dos equipamentos em causa e, sobretudo, no referente à gestão comercial dos mesmos.
537. Em síntese, conclui-se que o contrato de subconcessão que resulta dos Compromissos assumidos pela JCDecaux não é passível de limitar ou condicionar, nomeadamente, a capacidade de atuação autónoma da MOP no mercado.
538. Ainda na mesma linha, importa avaliar se o contrato de subconcessão, em particular por via dos fluxos financeiros que se encontram previstos no mesmo, é passível de condicionar os incentivos da MOP, mormente na sua atuação competitiva no mercado.
539. Ora, no âmbito do contrato de subconcessão, a MOP deverá pagar à JCDecaux, na sua qualidade de subcessionária, (i) um pagamento trimestral devido pela subconcessão; (ii) uma renda mensal devida pelos equipamentos objeto do contrato de subconcessão e; (iii) um pagamento devido pela manutenção estrutural dos equipamentos.
540. No que se refere ao pagamento trimestral devido pela subconcessão, este corresponde a 40% do valor que a JCDecaux terá de pagar à CML pela concessão do Lote 1, isto é, numa percentagem proporcional ao número de equipamentos do Lote 1 que passarão a ser operados pela MOP, o mesmo se verificando em relação aos equipamentos do Lote 2.<sup>204</sup>
541. Note-se que este pagamento corresponde ao valor *prorata* dos equipamentos que serão subconcessionados à MOP e que é devido à CML no âmbito da concessão, pelo que nada há a obstar ao mesmo do ponto de vista concorrencial.
542. Por sua vez, no que se refere à renda mensal devida pelos equipamentos objeto da subconcessão, a mesma é determinada pelo valor da amortização dos equipamentos realizada no período em causa, a que acresce uma determinada taxa de juro (em condições de mercado) aplicada sobre o capital ou investimento nos equipamentos ainda por amortizar.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Uma vez que a JCDecaux ganhou a concessão do Lote 3 previsto no Caderno de Encargos, o qual combina, não só a concessão da publicidade em Mupis ou em pequeno formato de 2 m<sup>2</sup> (i.e., o Lote 1), mas também a concessão da publicidade em médio/grande formato (i.e., o Lote 2), foi necessário definir um *prorata* para afetar ao Lote 1 e ao Lote 2 o montante que a JCDecaux pagará à CML que, recorde-se, é devido pelo Lote 3. Tendo-se identificado dois *standards* alternativos para determinar o *prorata* — respetivamente, em função das propostas que a JCDecaux apresentou para os lotes 1 e 2 e, por outro lado, dos preços mínimos previstos no Caderno de Encargos para cada um daqueles lotes —, os Compromissos preveem que este pagamento trimestral da MOP à JCDecaux, devido pela subconcessão, é a média dos valores que resultam dos dois *standards* alternativos.

<sup>205</sup> A amortização do investimento nos equipamentos será feita de forma uniforme ao longo de 15 e 10 anos, respetivamente para as componentes mecânicas e para as componentes digitais. Já no que se refere à taxa de juro a aplicar sobre o capital em dívida, a mesma corresponde, alternativamente, a (i) uma taxa de juro fixa (determinada em condições de mercado) acrescida da taxa de inflação, ou à (ii) Euribor a 12 meses acrescida de um determinado *spread* (determinado em condições de mercado).

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

543. A AdC considera como razoável ou adequado que, em cada período mensal, se considere o pagamento de uma renda que cubra, por um lado, a amortização dos equipamentos que foi contabilizada no período mensal em causa e, por outro, o juro do investimento ou do capital em dívida ainda por amortizar.
544. Por último, no que se refere aos serviços de manutenção estrutural — i.e., envolvendo a substituição de peças mecânicas, partes elétricas e vidros, manutenção de motores, manutenção devida a vandalismo ou, no caso dos equipamentos digitais, manutenção e substituição de *hardware* —, a fornecer pela JCDecaux à MOP, os mesmos serão faturados a preços orientados para os custos<sup>206</sup>.
545. Em complemento, os Compromissos preveem duas opções em benefício da MOP, as quais podem ser exercidas em qualquer momento durante o período da subconcessão. Assim, por um lado, a MOP tem a opção de adquirir os equipamentos objeto do contrato de subconcessão, mediante o pagamento do investimento ainda por amortizar<sup>207</sup>. Por outro lado, a MOP tem a opção de assumir ela própria, a qualquer momento, a manutenção estrutural.
546. Neste contexto e atendendo, em particular, aos referidos mecanismos que visam dar maior robustez aos compromissos —i.e., o *benchmarking* e reporte de custos, atestado por auditor independente, mecanismo de resolução de litígios e, ainda, opções em benefício da MOP que lhe permitem, em qualquer momento, assumir a manutenção estrutural ou adquirir os equipamentos —, a AdC considera que o Acordo de Subconcessão não é passível de

---

<sup>206</sup> Ainda relacionado com a manutenção estrutural, está previsto um mecanismo de *benchmarking* que permite monitorizar e comparar, por um lado, os custos e tempos médios de manutenção estrutural dos *Mupis* operados pela JCDecaux em Lisboa e, por outro, os custos e tempos médios de manutenção estrutural dos *Mupis* que serão transferidos para a MOP no âmbito do contrato de subconcessão — estando igualmente prevista uma obrigação de reporte desta informação à AdC, por via de relatório atestado por auditor independente, no contexto da monitorização dos compromissos.

Ainda com o mesmo intuito de reforçar a robustez do compromisso, está igualmente previsto um mecanismo célere de resolução de eventuais litígios que possam surgir no contexto do contrato de subconcessão e, em particular, relativos aos custos da manutenção estrutural faturados à MOP — este mecanismo prevê a possibilidade de recurso a um tribunal arbitral.

<sup>207</sup> Esta opção permite à MOP, por exemplo, num cenário em que as taxas de juro a que a mesma tem acesso vierem a assumir valores inferiores aos definidos no contrato de subconcessão, a MOP poderá financiar-se no mercado a taxas de juro mais baixas para pagar antecipadamente o capital em dívida e, dessa forma, deixa de suportar uma renda mensal que tem implícita uma taxa de juro mais elevada.

Na mesma linha de raciocínio, também se prevê a possibilidade da MOP, caso assim o entenda, contratar diretamente um prestador de serviços para a instalação dos equipamentos, passando a pagar na renda apenas o investimento nos equipamentos propriamente dito (e não os custos de instalação dos mesmos), os quais são da propriedade da JCDecaux e adquiridos a expensas suas.

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

condicionar os incentivos da MOP, mormente no que se refere à sua atuação competitiva no mercado.

547. Em particular, note-se que a MOP poderá assumir, em qualquer momento ao longo do período de subconcessão, a manutenção estrutural dos equipamentos, o que é passível de obviar a qualquer eventual risco de a JCDecaux poder, por via dos custos de manutenção, restringir a capacidade ou o incentivo concorrencial da MOP.
548. Em todo o caso, independentemente do exercício da referida opção, considera-se como implausível que, face ao *benchmarking* e reporte de custos, atestado por auditor independente, bem como ao mecanismo de resolução de litígios, exista um risco não despidendo da JCDecaux poder, por via dos custos de manutenção, restringir de forma significativa a capacidade ou o incentivo concorrencial da MOP.
549. Face a todo o exposto, conclui-se que o Acordo de Subconcessão que resulta dos Compromissos assumidos pela JCDecaux não é passível de limitar ou condicionar, nomeadamente, a capacidade ou o incentivo de atuação autónoma e competitiva da MOP no mercado.

#### 6.2.2.5. Da ausência de preocupações jusconcorrenciais decorrentes do Acordo de Subconcessão

550. Nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, a aquisição dos ativos a desinvestir, pelo adquirente proposto, não deve ser suscetível de dar origem a novos problemas de concorrência.<sup>208</sup>
551. No presente caso, a transferência para a MOP de 40% do Lote 1 do Contrato de Lisboa, conforme resulta dos Compromissos assumidos pela JCDecaux, não é passível de resultar em entraves unilaterais à concorrência no mercado.
552. De facto, conforme resulta da Tabela 12, a referida subconcessão em benefício da MOP traduz-se no reforço da quota deste operador de [0-10]% para [10-20]%, o que permite concluir, *prima facie*, da implausibilidade dessa transferência de ativos redundar em entraves unilaterais à concorrência no mercado.<sup>209</sup>
553. Importa, contudo, proceder a uma análise mais detalhada sobre o eventual risco de efeitos coordenados decorrentes das ligações que, por via do contrato de subconcessão, se estabelecem entre a JCDecaux e a MOP.

---

<sup>208</sup> Cf. Linhas de Orientação sobre Compromissos, § 83.

<sup>209</sup> Note-se que as Orientações da CE para apreciação de operações de concentração horizontais, § 18, referem que “Pode presumir-se que as concentrações que, devido à quota de mercado limitada das empresas em causa, não são suscetíveis de entravar a manutenção de uma concorrência efetiva. (...) existe essa presunção, nomeadamente, quando a quota de mercado das empresas em causa não ultrapassa 25% no mercado comum, nem numa parte substancial deste”.

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

554. Nos termos das Orientações da AdC para a análise económica de operações de concentração, a coordenação de comportamentos entre empresas pressupõe a verificação de três condições, nomeadamente, (i) a capacidade das empresas envolvidas para estabelecer os termos da coordenação, (ii) de uma forma que seja sustentável numa perspetiva interna e, ainda, (iii) numa perspetiva externa.<sup>210</sup>
555. No que se refere à possibilidade de determinar os termos da coordenação, a existência de pontos focais ou pontos de referência para a coordenação, bem como o alinhamento de incentivos das empresas envolvidas, são fatores que facilitam o estabelecimento dos termos da coordenação.<sup>211</sup>
556. Já no que se refere à sustentabilidade da coordenação, é necessário que as empresas participantes não tenham o incentivo para a desestabilizar (i.e., sustentabilidade na perspetiva interna), o que implica, por um lado, que seja possível monitorizar eficazmente os termos da coordenação e detetar eventuais desvios que venham a ocorrer, por parte de alguma das empresas envolvidas; e, por outro, que existam mecanismos de retaliação eficientes e credíveis que permitam a punição das empresas que, eventualmente, venham a desviar dos termos da coordenação.<sup>212</sup>
557. Por sua vez, a sustentabilidade externa da coordenação implica que os restantes operadores de mercado que não participam na coordenação, tais como concorrentes ou clientes das empresas envolvidas na coordenação, não tenham a capacidade ou o incentivo para a desestabilizar. Neste contexto, a entrada de novos concorrentes no mercado ou o exercício de poder negocial por parte dos clientes são dois dos fatores que podem desestabilizar e fragilizar a coordenação.<sup>213</sup>
558. Ainda de acordo com as referidas Orientações da AdC, determinadas características do mercado são passíveis de o tornar mais vulnerável à coordenação de comportamentos, tais como a interação repetida entre as empresas envolvidas na coordenação, o nível de concentração e de barreiras à entrada no mercado, o grau de simetria entre os vários *players* de mercado (com destaque para, entre outros, a simetria a nível da estrutura de custos ou da cobertura geográfica), a transparência no mercado, a existência de ligações estruturais entre as empresas (com destaque para, designadamente, a existência de participações cruzadas ou participações comuns), a (in)existência de uma franja competitiva ou de um *maverick* ou com um papel disruptivo no mercado, bem como o eventual contrapoder negocial de alguns dos clientes.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> Cf. Orientações Económicas da AdC, § 2.4.10.

<sup>211</sup> Cf. Orientações Económicas da AdC, § 2.4.11.

<sup>212</sup> Cf. Orientações Económicas da AdC, §§ 2.4.16 e 2.4.19.

<sup>213</sup> Cf. Orientações Económicas da AdC, § 2.4.24.

<sup>214</sup> Cf. Orientações Económicas da AdC, §§ 2.4.26 e ss.

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

559. Partindo deste enquadramento, importa agora analisar, no caso concreto, o eventual risco de efeitos coordenados decorrente dos compromissos e, por essa via, resultarem eventuais entraves à concorrência de efeito mais ou menos equivalente aos que se pretendem obviar com os compromissos propostos.
560. No que se refere às características do mercado, se, por um lado, estamos na presença de um mercado com um nível de concentração elevado e com barreiras significativas à entrada e à expansão, características passíveis de aumentar a vulnerabilidade do mesmo a uma eventual coordenação de comportamentos; por outro, identifica-se uma certa assimetria entre os vários *players* do mercado, uma transparência limitada na determinação dos preços e, ainda, um contrapoder negocial dos clientes resultante, designadamente, do papel de agregação de procura e de negociação exercido pelas Agências de Meios, características estas que são passíveis de reduzir a vulnerabilidade do mercado a uma eventual coordenação.
561. Concretizando, o mercado em causa é caracterizado por descontos muito significativos face aos preços de tabela e de forma distinta entre diferentes operadores, que são negociados com as Agências de Meios, sendo que os referidos descontos variam de operador para operador e criam menor transparência na fixação de preços.<sup>215</sup>
562. Uma menor transparência na determinação de preços terá um impacto negativo provável, na capacidade de monitorização e de deteção de eventuais desvios à coordenação e, conseqüentemente, colocando em causa a sustentabilidade interna de uma estratégia de coordenação.
563. Acresce que as Agências de Meios, pelas quais passa grande parte da compra de espaço publicitário, detêm contrapoder negocial, decorrente do papel que desempenham ao nível da agregação de procura e de negociação com os *players* que disponibilizam espaço para publicidade exterior, sendo esta uma das características de mercado passível de limitar a vulnerabilidade do mesmo a uma eventual coordenação.
564. Neste contexto, destaca-se que as Agências de Meios combinam as ofertas de diversos operadores, o que fragiliza a sustentabilidade de uma eventual coordenação entre a JCDecaux e a MOP. Com efeito, uma alternativa à rede da JCDecaux passaria pela combinação de ofertas da MOP com outros operadores.
565. Adicionalmente, destaque-se o impacto da operação, com os compromissos, em termos do grau de (as)simetria entre os vários *players* e, em particular, entre aqueles que integram o grupo estratégico dos operadores com capacidade para comercializar redes abrangentes para campanhas publicitárias de alcance nacional. Com efeito, a simetria entre as redes da

---

<sup>215</sup> De facto, da informação recolhida pela AdC, conclui-se que os operadores praticam descontos face aos preços de tabela na ordem dos [80-90]% a [90-100]%, verificando-se uma grande variabilidade de descontos praticados pelos diversos operadores. Assim, enquanto a JCDecaux apresenta um desconto médio face aos preços de tabela de cerca de [80-90]%, a Cemark e a MOP apresentam descontos médios na ordem dos [90-100]% e [90-100]%, respetivamente.

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

JCDecaux e da Cemark diminui no cenário pós-operação de concentração em resultado, designadamente, da perda significativa de posições da Cemark em Lisboa<sup>216</sup>, não resultando da implementação dos Compromissos idêntica simetria entre a JCDecaux e a MOP.

566. Por outro lado, não se desconsiderando que o contrato de subconcessão entre a JCDecaux e a MOP poderá, em certa medida, criar uma maior semelhança entre algumas parcelas das respetivas estruturas de custos, em particular no que se refere à manutenção estrutural dos equipamentos objeto do contrato de subconcessão, importa ter presente que esta parcela de custos tem um peso tendencialmente reduzido na estrutura de custos dos operadores.<sup>217</sup>
567. Como tal, o contrato de subconcessão não é passível de resultar em mecanismos de retaliação que permitam, por exemplo, à JCDecaux punir a MOP no cenário de um eventual desvio dos termos de uma hipotética coordenação por parte deste último operador.
568. Desde logo porque, com exceção dos fluxos financeiros que serão devidos pela manutenção estrutural dos equipamentos operados pela MOP, os restantes fluxos financeiros identificados no § 539 encontram-se perfeitamente determinados no contrato de subconcessão, não podendo ser alterados pela JCDecaux como forma, por exemplo, de punir a MOP face um eventual desvio dos termos de uma hipotética coordenação.
569. E, no caso dos fluxos financeiros devidos pela manutenção estrutural, estão previstos um conjunto de mecanismos já identificados *supra* – i.e., o *benchmarking* e reporte de custos, atestado por auditor independente, mecanismo de resolução de litígios e, ainda, opções em benefício da MOP que lhe permitem, em qualquer momento, assumir a manutenção estrutural ou adquirir os equipamentos – e que, na prática, são suscetíveis de limitar a capacidade da JCDecaux poder manipular os valores faturados à MOP como forma de punição de um eventual desvio face aos termos de uma hipotética coordenação.
570. Em particular, note-se que a MOP poderá assumir, em qualquer momento ao longo do período de subconcessão, a manutenção estrutural dos equipamentos, cenário em que a JCDecaux deixaria de poder faturar custos de manutenção à MOP e, conseqüentemente, implementar uma punição de um eventual desvio face aos termos de uma hipotética coordenação.
571. Em todo o caso, independentemente do exercício da referida opção, considera-se como implausível que, face ao *benchmarking* e reporte de custos, atestado por auditor independente, bem como ao mecanismo de resolução de litígios, exista um risco não despidendo da JCDecaux poder, por via da sobrefaturação dos custos de manutenção,

---

<sup>216</sup> A Cemark manterá a publicidade nos quiosques de Lisboa, a qual representa cerca de [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] do negócio realizado pela empresa na cidade, com os restantes [CONFIDENCIAL – Segredo de Negócio] a resultarem da concessão de Mupis que agora termina.

<sup>217</sup> De acordo com a Notificante, esta parcela representa cerca de [10-20]% da estrutura de custos dos operadores.

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

implementar uma punição de um eventual desvio face aos termos de uma hipotética coordenação.

572. Neste contexto e atendendo, em particular, aos referidos mecanismos que visam dar maior robustez e independência da MOP na gestão dos equipamentos objeto do contrato de subconcessão, conclui-se que este contrato não resulta num risco acrescido de facilitar a retaliação de um eventual desvio dos termos de uma hipotética coordenação, o que compromete a sustentabilidade interna de uma eventual coordenação.
573. Também não se exclui que determinados *players* concorrentes e, em particular, a DreamMedia — operador que está em vias de reforçar significativamente a sua posição no mercado da publicidade exterior em Mupis, por ter sido o primeiro classificado para a concessão do principal lote de Mupis do concurso do Porto — possam contribuir para comprometer a sustentabilidade externa de uma hipotética coordenação.
574. Em síntese, atendendo:
- ao aumento da assimetria entre os principais operadores que resulta da operação e da implementação dos compromissos;
  - num mercado que se caracteriza por uma reduzida transparência de preços por via dos descontos – significativos e variáveis – que são praticados face aos preços de tabela;
  - ao papel das Agências de Meios na agregação de procura e na negociação e combinação de ofertas de diversos operadores que disponibilizam espaço para publicidade exterior;
  - no facto de o contrato de subconcessão não ser passível, em resultado das diversas salvaguardas previstas, de gerar o necessário mecanismo de punição de um eventual desvio aos termos da coordenação.

conclui-se que a operação de concentração, incluindo os compromissos propostos pela JCDcaux, não é suscetível de resultar em entraves significativos à concorrência decorrentes de efeitos coordenados.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> Matéria distinta são as alegações apresentadas, designadamente, em teste de mercado aos compromissos pela APAN e pela DreamMedia, de que nas negociações tendentes ao MoU em que se baseiam os compromissos se discutiram – alegadamente – as estratégias comerciais de cada empresa, o que – alegam – representa uma situação de verdadeira cartelização. Ora, a AdC nunca poderia inviabilizar o Compromisso proposto apenas com base em meras conjecturas ou alegações de práticas anticoncorrenciais, sem a apresentação de indícios minimamente credíveis do que se alega, como é o caso, sob pena de perversão do sistema de controlo de concentrações.

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

### 6.3. Das observações em sede de teste de mercado

575. Tal como acima referido, em sede de teste de mercado aos compromissos propostos pela Notificante em 28 de janeiro 2022, pronunciaram-se a APAN, a Cemark, a DreamMedia e a Agência de Meios Powermedia.
576. Em síntese, as observações da APAN em teste de mercado sugerem, por um lado, que o controlo de concentrações deveria subordinar-se à missão de *advocacy* da AdC e, em particular, no caso concreto, às recomendações de boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano; por outro lado, baseiam-se na premissa — que não se pode aceitar — que se está na presença de um compromisso de natureza comportamental; e, por último, não obstante as críticas que fazem ao compromisso envolvendo um contrato de subconcessão, acabam por propor uma solução que passaria igualmente por uma subconcessão, ainda que sugerindo um procedimento distinto para a seleção da entidade que beneficiaria da subconcessão.
577. Já no caso das restantes observações ao teste de mercado, designadamente as que foram apresentadas pela Cemark e pela DreamMedia, estas aceitam, ainda que com eventuais ajustamentos, a subconcessão como um compromisso estrutural que poderá resolver as preocupações jusconcorrenciais decorrentes da operação de concentração.
578. Em todo o caso, enquadrando as observações nos critérios que, nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, devem ser respeitados na aferição da adequação do Adquirente dos ativos a desinvestir, colocam em causa a independência da MOP face à Notificante, bem como a respetiva capacidade operacional e financeira para operar a subconcessão, de uma forma competitiva no mercado.
579. Aliás, sugerem que a JCDecaux terá optado por escolher a MOP, enquanto beneficiário da subconcessão, precisamente por se tratar de um operador que, alegadamente, não dispõe da necessária independência e experiência, capacidade técnica e financeira e, nessa medida, não se poderá constituir como uma efetiva pressão concorrencial à oferta da JCDecaux.
580. Nesse enquadramento, estes operadores propõem — à semelhança, aliás, da APAN — que a entidade subconcessionária deveria ser escolhida através, designadamente, de uma auscultação mais alargada ao mercado, que não excluísse operadores como a Cemark e a DreamMedia, ou de um concurso privado, aberto à participação dos operadores interessados no mercado.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> A este propósito, a DreamMedia refere que “[...] a JCDecaux [deveria] ter lançado um concurso privado, aberto à participação dos operadores interessados no mercado, por forma a determinar qual seria o *player* que, à luz de critérios claros e objetivos, teria maior capacidade para concorrer no mercado, indo, assim, de encontro às preocupações da AdC”.

No mesmo sentido, a APAN refere que se deveria “organizar um procedimento privado do tipo concursal, aberto, transparente e competitivo, que permita selecionar o operador que constitua a mais eficaz alternativa  
**Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial.**

581. A Cemark e a DreamMedia abordam também o tema da eficácia do compromisso estrutural proposto, uma vez que, para além da alegada não verificação pela MOP dos critérios de independência, capacidade operacional e financeira, entendem que apenas a Cemark — i.e., mediante subconcessão em seu benefício de 40% do Lote 1 do Contrato de Lisboa — se poderia constituir como uma alternativa à JCDecaux, em função, designadamente, da abrangência da sua rede e por estar familiarizada com a operação em Lisboa<sup>220</sup>.
582. Por sua vez, a PowerMedia reitera, designadamente, que “[CONFIDENCIAL- Segredo de negócio]”<sup>221</sup>, para concluir que “o que defendemos para Lisboa, seria uma solução como a que foi encontrada no recente concurso de Publicidade Exterior no Município do Porto que, no seu caderno de encargos, impedia a criação de monopólio para os suportes de 2 m<sup>2</sup>,

---

concorrencial à JCD. Tal procedimento deverá, desde logo, definir os critérios objetivos de seleção do subcessionário, tornando o procedimento transparente. O procedimento deverá ser conduzido por uma entidade terceira, independente da JCD e idónea que responda perante a AdC e garanta à AdC (e a todos os *stake-holders*) a efetiva abertura, transparência e competitividade do procedimento. Tal entidade deverá igualmente determinar fundada e objetivamente qual a medida da cedência de posições da JCD no contrato de concessão necessária para assegurar um nível suficiente de concorrência para mitigar os efeitos negativos decorrentes da notória concentração de poder de mercado resultante da concentração aqui notificada”.

Por último, faça-se uma precisão ao entendimento da Cemark, a qual, na sequência de “declarar à AdC o seu total interesse e a sua completa disponibilidade para se candidatar à subconcessão aqui em causa”, considera que “a subconcessão do Lote 1 à Cemark poderá resultar de uma negociação direta com a JCDecaux, que cumpra os parâmetros que venham a ser fixados pela Autoridade e acordados por todas as partes”. Complementa, reiterando que “essencial, em qualquer cenário, é que a Cemark não fique excluída da adjudicação da subconcessão do Lote 1, muito em especial por proposta da JCDecaux, como agora sucede no Documento de Compromissos”, concluindo, ainda, que “apesar de a Notificante assumir o compromisso de adjudicação de 40% do Lote 1 à MOP, nem se percebe o porquê de ser esta a entidade escolhida, nem de a negociação entre ambas estar já tão avançada e muito menos o porquê de a escolha assentar numa mera opção unilateral da JCDecaux, que (tanto quanto se sabe) não foi precedida de qualquer auscultação de mercado e que contraria frontalmente os resultados do procedimento concursal”.

<sup>220</sup> Por uma questão de precisão, importa referir que a DreamMedia acrescenta que “se dúvidas houvesse quanto à capacidade da Cemark, sempre a DreamMedia se afiguraria como uma alternativa viável. Ficou demonstrado que, nos últimos anos, a DreamMedia consolidou a sua posição no setor como um operador de destaque, tendo conquistado a segunda maior concessão do país (o Concurso do Porto), em cúmulo com outras concessões em municípios por todo o país, ostentando um desempenho financeiro notável nos últimos anos. A DreamMedia comprovou, assim, ter a capacidade financeira, a capacidade técnica, a experiência e o incentivo para se afirmar no mercado”.

<sup>221</sup> Este entendimento da PowerMedia [CONFIDENCIAL- Segredo de Negócio] é justificado pela consideração de que, alegadamente, “[a] MOP tem uma posição de hegemonia no subsetor dos Transportes, detendo contratos exclusivos com os principais operadores de transportes nas cidades de Lisboa e Porto (Metro de Lisboa e Carris, Metro do Porto e STCP, Transtejo e Fertagus). Nenhuma destas concessões concorre com os produtos [de] 2 m<sup>2</sup> da JCDecaux uma vez que estão instalados em localizações muito diferentes, atingem em quantidade e qualidade públicos diferenciados, não servindo assim os mesmos objetivos de comunicação das marcas. Serão produtos que em certas circunstâncias poderão ser considerados complementares e, nessa medida, interessantes para os anunciantes”.

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

dividindo em 2 lotes delimitados territorialmente e apresentados lotes em separado para os formatos médios e para os formatos grandes. Isto além de não permitir a nenhum operador de ganhar mais do que um lote, garantindo ao mercado publicitário exterior um ambiente verdadeiramente competitivo”.

583. A PowerMedia faz ainda referência ao Lote 2 do Contrato de Lisboa, acrescentando que “para finalizar, fica a interrogação por a AdC não se ter preocupado em encontrar uma situação equivalente para o outro lote do concurso de Publicidade de Lisboa, ou seja, médios e grandes formatos digitais, [CONFIDENCIAL- Segredo de Negócio]”.
584. Aliás, a este propósito, também a DreamMedia refere que “por último, estranha-se a falta de referência ao Lote 2 do Concurso de Lisboa, correspondente ao mercado da instalação e exploração publicitária de painéis digitais, [e] não se poderá deixar de apontar as repercussões futuras de a JCDecaux manter a exclusividade. A DreamMedia é, presentemente, o principal operador no mercado digital, aquele que, no futuro, se consegue projetar vir [a ser] o segmento de maior relevo no mercado da publicidade exterior. Mesmo assim, por não presença ou cobertura na cidade de Lisboa, a sua taxa de ocupação no país é muito reduzida face ao potencial da rede instalada”.
585. E, nesse sentido, conclui a DreamMedia, no que ao Lote 2 diz respeito, que “aceitando-se o Contrato de Lisboa e o Acordo de Subconcessão nos moldes em que ambos foram concebidos, a JCDecaux, com uso exclusivo em Lisboa, reunirá todas as condições para eliminar a concorrência efetiva no mercado digital de médio e grande formato, tal como agora procura fazer no segmento dos *displays* publicitários em mobiliário urbano de pequeno formato. A JCDecaux consolidará, desta forma, uma posição dominante em mais um mercado”.
586. Ora, quanto às alegadas dúvidas sobre a eficácia do compromisso (cf. § 581), bem como sobre a independência, capacidade operacional e capacidade financeira da MOP, para gerir a subconcessão de forma competitiva no mercado (cf. §§ 578 e 579), remete-se para a análise realizada *supra*, respetivamente nos §§ 439 a 471 e nos §§ 472 a 549.
587. De facto, de toda a análise aí exposta, concluiu-se que, não só os Compromissos assumidos pela JCDecaux, envolvendo a cedência em regime de subconcessão de parte dos ativos correspondentes à implementação do Contrato de Lisboa, são eficazes na resolução das preocupações jusconcorrenciais que resultariam da operação de concentração; como também se concluiu que a MOP cumpre os requisitos de independência, capacidade técnica e capacidade financeira em termos tais que, de acordo com as Linhas de Orientação sobre Compromissos, permite concluir tratar-se de um adquirente adequado dos ativos a desinvestir.
588. Ainda relacionado com a adequação da MOP enquanto adquirente dos ativos a desinvestir, reitera-se também que, nos termos da análise refletida *supra* nos §§ 550 a 574 **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, a implementação dos Compromissos assumidos pela JCDecaux não é suscetível de resultar, *per se*, em entraves à concorrência, tanto de natureza unilateral como, ainda, ao nível de eventuais riscos de efeitos coordenados.

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

589. Já quanto às interrogações sobre a alegada não inclusão de uma obrigação de cedência de ativos do Lote 2 do Contrato de Lisboa (cf. §§ 583 e 584), bem como dos problemas jusconcorrenciais que, alegadamente, daí decorrem (cf. § 585), remete-se para a análise realizada *supra* nos §§ 363 a 391.
590. Ou seja, não só está prevista a possibilidade de cedência à MOP, em regime de subconcessão de um conjunto de ativos a instalar no âmbito do referido Lote 2 do Contrato de Lisboa (cf. § 387)<sup>222</sup>; como também se concluiu que quaisquer entraves à concorrência que pudessem, eventualmente, decorrer da operação de concentração são, necessariamente, acautelados pelos Compromissos assumidos pela JCDecaux ao nível, designadamente, da referida possibilidade de cedência à MOP, em regime de subconcessão, de ativos do referido Lote 2 do Contrato de Lisboa (cf. §§ 388 a 390).
591. Nestes termos, conclui-se que a operação de concentração não é suscetível de resultar em entraves significativos à concorrência efetiva ao nível da publicidade OOH em *displays* de médio e grande formato (cf. § 391).
592. Quanto ao que parece ser o entendimento da APAN de que o controlo de concentrações se deveria, alegadamente, subordinar à missão de *advocacy* da AdC (cf. § 576), importa ter presente o seguinte.
593. É verdade que a APAN não defende, de forma explícita, que a AdC deveria subordinar o controlo de concentrações à sua missão de *advocacy* e, em particular, à promoção da implementação das recomendações que a AdC desenvolve neste último âmbito. Mas, na leitura que se faz das observações da APAN em teste de mercado, é o que parece resultar. Se não vejamos:
594. A APAN faz referência à recente “Recomendação de boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano”, de junho de 2020, documento que se enquadra na missão de *advocacy* da AdC e que apresenta, nomeadamente, um conjunto de recomendações de boas práticas para a implementação de concessões na área da publicidade exterior e, sobretudo, ao nível do mobiliário urbano.
595. Ora, a APAN alega que “o modelo de concessão no qual assenta a concentração notificada no presente procedimento contraria em quase todos os aspetos a Recomendação acima referida” e que, nessa medida, “a concentração aqui notificada assenta, pois, num *pecado original* que é o modelo de concessão que lhe está subjacente, o qual só muito dificilmente seria suscetível de absolvição jusconcorrencial”.

---

<sup>222</sup> Não obstante esta possibilidade já constar do MoU negociado entre a JCDecaux e a MOP, que faz parte integrante do texto dos compromissos, a mesma não se encontrava explicitamente refletida no texto principal dos compromissos submetidos à AdC a 28 de janeiro, pelo que, na sua versão final, passou a constar uma referência explícita de que os Compromissos assumidos também incluem, designadamente, esta possibilidade de cedência de ativos do Lote 2 do Contrato de Lisboa.

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

596. Acrescenta a APAN que “naturalmente, não se pretende aqui afirmar que a AdC tem competência legal para obrigar a Câmara Municipal de Lisboa (CML) — ou qualquer outra autarquia — a seguir a abordagem preconizada na Recomendação: é sabido que não tem”.
597. Não obstante este reconhecimento, afirma a APAN que “a competência legal que a AdC tem — isso sim — é para apreciar uma concentração assente num modelo que contraria a abordagem publicamente preconizada pela AdC e daí retirar as devidas consequências procedimentais no âmbito dos poderes de que dispõe, nomeadamente proibindo a realização de tal concentração”.
598. Ou seja, a APAN entende que “caberá depois à CML – e a qualquer outra autarquia – retirar as devidas ilações quanto à opção de enveredar por uma abordagem que sabe ser contrária àquela preconizada pela AdC”.
599. E que, “por seu lado, a AdC, se chamada a decidir em concreto num determinado procedimento de controlo de concentração como o presente, deve limitar-se a exercer as suas competências legais de forma coerente com a abordagem analítica que tenha publicamente veiculado, nomeadamente proibindo uma tal concentração quando seja esse o desfecho procedimental que a abordagem por si preconizada impõe [leia-se, pelas suas Recomendações adotadas no âmbito da sua missão de *advocacy*]”.
600. Para concluir, por fim, que “dir-se-á mesmo ser este o modo mais apropriado de a AdC concretizar a sua missão de *advocacy* das regras da concorrência junto das entidades públicas que façam parte da administração direta, indireta e autónoma do Estado. E também, acrescente-se, a forma mais eficaz de a AdC se credibilizar junto destas entidades e credibilizar a missão de que foi incumbida pelo legislador, nomeadamente quando é chamada a decidir num processo concreto que respeite a matéria sobre a qual a AdC tenha formulado uma recomendação pública, como é o caso das concessões de exploração publicitária em mobiliário urbano”.
601. Em suma, é verdade que a APAN não o defende de forma explícita. Mas, em todo o caso, do confronto do referido *supra* no § 596, por um lado, com os §§ 597 e 598, por outro, pode concluir-se que, na perspetiva da APAN, a AdC passaria a impor as suas recomendações quando chamada a pronunciar-se no âmbito do controlo de concentrações, na mesma área objeto das recomendações.
602. E, se dúvidas houvesse, é a própria APAN que conclui “ser este o modo mais apropriado de a AdC concretizar a sua missão de *advocacy* das regras da concorrência junto das entidades públicas que façam parte da administração direta, indireta e autónoma do Estado” (cf. § 600).
603. Naturalmente, esta interpretação da APAN é incompatível com o regime jurídico da concorrência e resultaria, necessariamente, no evidente extravasar das competências da AdC em sede de controlo de concentrações.
604. A não ser que se confirmasse a premissa em que se baseia a interpretação da APAN, que assume que uma operação de concentração que tenha resultado, nomeadamente, de uma

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

concessão atribuída através de um procedimento que não cumpriu, nas suas principais dimensões, as recomendações feitas pela AdC em sede de *advocacy*, é uma concentração suscetível de resultar em entraves à concorrência no mercado.

605. De facto, a APAN refere, no caso concreto, que “as características da concentração aqui notificada não se limitam a divergir das recomendações da AdC — contrariam-na. E por esta razão a concentração aqui notificada pela JCD apresenta-se como notoriamente suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva numa parte substancial do mercado nacional”.
606. Ora, esta premissa — que conclui pela existência de entraves à concorrência decorrentes de uma operação de concentração que resultou de uma concessão que, no seu modelo ou procedimento concursal, não seguiu as recomendações da AdC para o setor em causa — é uma premissa que não se pode aceitar.
607. Em jeito de conclusão, note-se que a principal recomendação da AdC abordada nas observações da APAN – a divisão em lotes, incluindo a possibilidade de lotes assimétricos, bem como a imposição de limites que previnam a adjudicação de todos os lotes a uma única empresa – é um cenário que, não obstante não ter resultado do procedimento concursal em causa, ainda assim, na sequência dos Compromissos agora assumidos pela JCDecaux, é o cenário que mais se aproxima do resultado defendido pela APAN.
608. Refira-se, aliás, que a própria APAN acaba por propor uma solução que passaria, na mesma por uma subconcessão, ainda que sugerindo um procedimento distinto para a seleção da entidade que beneficiará da subconcessão (cf. § 576).<sup>223</sup>
609. De facto, conforme resulta do § 580, não só a APAN, como também a DreamMedia, propõem que a escolha da entidade subconcessionária deveria ser feita através, designadamente, de concurso privado, aberto, transparente e competitivo, que permita selecionar a mais eficaz alternativa concorrencial à JCDecaux.
610. No que concerne a este concurso privado, a APAN afirma que “tal procedimento deverá, desde logo, definir os critérios objetivos de seleção do subconcessionário, tornando o procedimento transparente”.
611. Acrescenta ainda a APAN que “o procedimento deverá ser conduzido por uma entidade terceira, independente da JCDecaux e idónea que responda perante a AdC e garanta à AdC (e a todos os *stake-holders*) a efetiva abertura, transparência e competitividade do procedimento”.
612. Acrescenta ainda, a este propósito, que “tal entidade deverá igualmente determinar fundada e objetivamente qual a medida da cedência de posições da JCD no contrato de concessão necessária para assegurar um nível suficiente de concorrência para mitigar os

---

<sup>223</sup> Aliás, também a Cemark e a DreamMedia aceitam, ainda que com eventuais ajustamentos, a subconcessão como um compromisso estrutural que poderá resolver as preocupações jusconcorrenciais decorrentes da operação de concentração (cf. § 577).

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

efeitos negativos decorrentes da notória concentração de poder de mercado resultante da concentração aqui notificada”; isto porque entende a APAN que “os 40% de cedência sujeitos agora a teste de mercado afiguram-se uma medida arbitrária sem qualquer fundamentação objetiva. Ficando a concessionária JCD com a maioria das posições (60%), “[...] é incontornável a dúvida acerca da suficiência desta medida para constituir uma eficaz alternativa concorrencial”.

613. Ora, quanto à definição dos critérios objetivos de seleção do subconcessionário (cf. § 610), os mesmos encontram-se definidos e perfeitamente estabilizados na prática decisória da AdC, bem como nas Linhas de Orientação sobre Compromissos, correspondendo aos critérios de independência, capacidade operacional e financeira, entre outros, que foram referidos *supra* no § 474.
614. A este propósito, remete-se para toda a análise apresentada *supra*, em que se aferiu a independência, capacidade operacional e financeira, bem como ausência de riscos adicionais de concorrência decorrentes dos Compromissos, em moldes tais que permitiu concluir pela adequação da MOP enquanto adquirente dos ativos a desinvestir.
615. Quanto à necessidade de ter uma entidade terceira a conduzir o processo de alienação (cf. § 611) – leia-se, um Mandatário de Alienação – e, sobretudo, quanto à conveniência de ser esta entidade terceira a determinar a medida do desinvestimento (cf. § 612), refira-se que compete à AdC proceder à avaliação jusconcorrencial da operação de concentração, incluindo o impacto jusconcorrencial dos compromissos.
616. Ou seja, é a AdC que tem competência —à luz da Lei da Concorrência, artigo 51.º, n.ºs 3 e 4 — para avaliar do carácter suficiente, adequado e exequível do compromisso proposto.
617. Acresce que, nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, o Mandatário de Alienação apenas se justificaria se estivesse em causa uma alienação feita à *posteriori*, após a decisão da AdC, e não, como é o presente caso, nas situações em que se prevê uma solução do tipo *up-front buyer* ou *fix-it-first*.
618. Por fim, tendo a APAN referido que “os 40% de cedência sujeitos agora a teste de mercado afiguram-se uma medida arbitrária sem qualquer fundamentação objetiva. “[...] é incontornável a dúvida acerca da suficiência desta medida para constituir uma eficaz alternativa concorrencial” (cf. § 612), remeta-se para toda a fundamentação apresentada *supra*, em particular nos §§ 439 a 471, em que se conclui pela eficácia dos Compromissos na resolução das preocupações jusconcorrenciais que resultariam da operação de concentração.
619. Assim, conforme resulta dos §§ 439 a 471, é factualmente incorreta a posição de que “os 40% de cedência sujeitos agora a teste de mercado afiguram-se uma medida arbitrária sem qualquer fundamentação objetiva”; e, por outro lado, fica esclarecida “a dúvida acerca da suficiência desta medida para constituir uma eficaz alternativa concorrencial”.

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

620. Analisa-se agora a questão principal relativa, nomeadamente, ao procedimento sugerido pela APAN e pela DreamMedia para a seleção da entidade que beneficiará da subconcessão — o concurso privado (cf. § 609).
621. Nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, não compete à AdC escolher o adquirente dos ativos a desinvestir, pronunciar-se sobre o processo de seleção do mesmo ou, ainda, imiscuir-se nas negociações da Notificante com terceiros, mas tão somente apreciar a adequação do adquirente proposto pela Notificante, à luz dos critérios identificados *supra* no § 474.
622. De facto, nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, o adquirente dos ativos a desinvestir, no âmbito de um compromisso estrutural, deverá ser aprovado pela AdC, designadamente em termos dos requisitos de independência, recursos financeiros, experiência e capacidade técnica para operar os ativos a desinvestir, de uma forma competitiva no mercado. E, em função dessa avaliação, aferir sobre a adequabilidade do adquirente proposto pela Notificante.
623. Tudo o mais, incluindo a escolha do adquirente a propor, cabe na liberdade económica da Notificante.<sup>224</sup>
624. Note-se que, mesmo nos casos em que o desinvestimento é feito num prazo, em regra, de 6 a 9 meses após a decisão de não oposição da AdC, apenas na parte final do período previsto para o desinvestimento – em regra, nos últimos três meses — a Notificante deixa de ter o controlo do processo de alienação, que passa a ser gerido por um Mandatário de Alienação. Ou seja, a Notificante tem total controlo do processo de alienação durante a

---

<sup>224</sup> A APAN refere, nas suas observações em teste de mercado, que “o tipo de procedimento acima descrito corresponde a um procedimento sobejamente conhecido da AdC, da Comissão Europeia e de todas as autoridades nacionais de concorrência da UE, tendo sido adotado em dezenas de procedimentos de controlo de concentrações na prática decisória destas autoridades de concorrência em casos onde justamente se tenha colocado a necessidade de alienar/ceder/licenciar ativos ou acessos. (...) Tornar-se-ia fastidioso, e na verdade desnecessário, citar aqui a abundante prática decisória da própria AdC, da Comissão Europeia e de outras autoridades nacionais de concorrência de Estados-Membros da UE em casos equivalentes de controlo de concentrações”. Reitera-se que a AdC, na sua prática decisória, apenas afere da adequação do adquirente dos ativos a alienar, sobretudo quando estão em causa soluções do tipo *up-front buyer* ou *fix-it-first* — como é o caso presente — e, mesmo nos casos de uma alienação à *posteriori*, apenas intervém no processo de alienação, por via do Mandatário de Alienação, na parte final do período de alienação. Tudo o resto, incluindo a escolha do processo de alienação, cabe na liberdade económica das empresas. Aliás, idêntico entendimento resulta da prática decisória da União Europeia e de outras autoridades de concorrência.

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

primeira fase do período previsto para o desinvestimento, competindo à AdC, tão somente, aferir da adequação do adquirente proposto pela Notificante.<sup>225, 226</sup>

625. Por maioria de razão, o mesmo é válido no caso presente em que está em causa uma solução do tipo *fix-it-first*, ou seja, em que o adquirente é selecionado, de forma vinculativa, em momento prévio à decisão da AdC.<sup>227</sup>
626. Por fim, importa notar que os Compromissos assumidos pela JCDecaux incluem determinados ajustamentos e revisões que foram introduzidos na sequência do teste de mercado, por forma a dar resposta a algumas das questões surgidas nesse âmbito.

---

<sup>225</sup> Cf. Linhas de Orientação sobre Compromissos, §§ 104 e 119.

<sup>226</sup> A título de nota lateral, refira-se que a APAN chama a atenção para o facto de os Compromissos não incluírem a nomeação de um Mandatário de Alienação que, nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, é, geralmente, previsto quando estão em causa compromissos estruturais de alienação.

Para além de se notar aqui uma inconsistência, uma vez que a APAN argumenta que “a natureza do compromisso não é estrutural: tem alguns fatores estruturais, mas corresponde essencialmente a um compromisso comportamental, com carácter frágil, precário e temporário”, não se compreende a alegada necessidade de nomeação de um mandatário de alienação quando, na realidade, se está na presença de um compromisso estrutural de desinvestimento que envolve uma solução do tipo *fix-it-first*, em que o adquirente é selecionado e aprovado, de forma vinculativa, em momento prévio à decisão da AdC.

<sup>227</sup> Nas suas observações apresentadas em teste de mercado, a Cemark refere que “os compromissos de alienação de ativos do tipo *up-front buyer* ou *fix-it-first* apenas fazem sentido quando existem fundados receios de não existirem (para além do adjudicatário) outros potenciais interessados, ou outros interessados adequados que possam explorar esses ativos. Ora, isso não é manifestamente o que se verifica no presente caso, desde logo em face do interesse evidente e legítimo da Cemark”.

Alegadamente, no mesmo sentido, também a APAN refere que “a MOP não é realisticamente o único operador conhecido com características de aptidão para poder assumir o papel de subconcessionário da JCD no que se refere a esta concessão, e a AdC sabe-o. “[...] É, assim, por demais evidente que um procedimento aberto, transparente e competitivo não correria qualquer risco de ficar deserto e que, pelo contrário, contaria com vários interessados”.

Efetivamente, nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, as soluções do tipo *up-front buyer* ou *fix-it-first* são exigidas, em regra, quando existe um risco de adquirente (i.e., fundados receios de não existirem potenciais adquirentes para os ativos em causa). Concorda-se com o entendimento de que, no presente caso, não se identifica um risco de adquirente — confirmado, aliás, pela demonstração de interesse na subconcessão que foi feita pela Cemark e pela DreamMedia, para além da MOP — e, nessa medida, soluções do tipo *up-front buyer* ou *fix-it-first* não seriam necessárias.

Mas, não obstante este tipo de soluções não serem necessárias como forma de minimizar um eventual risco de adquirente que, no caso presente, é inexistente ou despiciendo, tal não obsta a que a Notificante as possa incluir nos compromissos. Aliás, conforme resulta do Formulário de Notificação, esta solução de alienação à MOP, já prevista aquando da notificação, foi entendida como uma tentativa da Notificante de diluir a sua quota de mercado ao ponto de, eventualmente, se poder vir a concluir pelo incumprimento dos critérios de notificação.

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

627. Desde logo, conforme já referido *supra* no § 590, os Compromissos passaram a incluir uma referência explícita à cedência de ativos do Lote 2 do Contrato de Lisboa.
628. Por outro lado, no que se refere, em particular, aos serviços de manutenção estrutural prestados pela JCDecaux à MOP, reforçou-se o mecanismo de *benchmarking* e de reporte de custos (incluindo também os demais fluxos financeiros relativos à subconcessão), por via de um auditor independente que deverá atestar os dados reportados; alterou-se a localização do tribunal arbitral de Genebra para Madrid; e, sobretudo, passou a prever-se uma opção em benefício da MOP que lhe permite, em qualquer momento, passar a assumir a manutenção estrutural dos equipamentos objeto do contrato de subconcessão.
629. Note-se que estes três mecanismos — i.e., o *benchmarking* e reporte de custos, atestado por auditor independente, o mecanismo de resolução de litígios e, ainda, a opção em benefício da MOP relativa à manutenção estrutural — se complementarem entre si, no sentido de promover a robustez dos Compromissos. Em todo o caso, entende-se como significativa a opção agora introduzida nos Compromissos, uma vez que dará total liberdade à MOP na escolha do fornecedor dos serviços de manutenção (incluindo a internalização do serviço), designadamente em resposta a um eventual cenário em que os serviços da JCDecaux se possam deteriorar.<sup>228</sup>
630. Por fim, tendo a Cemark proposto determinadas “alterações a aspetos mais concretos do figurino do Acordo de Subconcessão proposto pela Notificante” que se prendem, designadamente, com o reforço da obrigação de monitorização e de reporte, a localização geográfica dos suportes da subconcessão e, ainda, a clarificação do termo de cessação do Acordo de Subconcessão e a cláusula de não reaquisição, a JCDecaux procurou refletir estas sugestões nos Compromissos assumidos perante a AdC.

#### 6.4. Conclusão sobre os Compromissos propostos

631. Face a todo o *supra* exposto, a AdC conclui que os Compromissos propostos pela Notificante, traduzidos num conjunto de Condições e Obrigações constantes do Documento de compromissos, são suficientes, adequados e proporcionais à resolução dos problemas jusconcorrenciais resultantes da operação notificada e permitem, com um significativo grau de probabilidade, obviar a eventuais riscos que pudessem obstaculizar à sua implementação.
632. Na linha do acima exposto, os Compromissos propostos pela Notificante, constantes do Documento de Compromissos de 14 de março de 2022, acima referenciado, permitindo obviar às preocupações jusconcorrenciais identificadas *supra* e com vista a assegurar as

---

<sup>228</sup> Não obstante se considerar que, independentemente do exercício da referida opção, é implausível que, face ao *benchmarking* e reporte de custos, atestado por auditor independente, bem como ao mecanismo de resolução de litígios, exista um risco não despidendo de a JCDecaux poder, por via dos custos de manutenção, restringir de forma significativa a capacidade ou o incentivo concorrencial da MOP.

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

condições necessárias para a adoção de uma decisão de não oposição nos termos do n.º 1, alínea b), e do n.º 2 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, são aceites pela AdC.

## 7. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

633. Nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da Lei da Concorrência, atento o sentido da presente Decisão e considerando que alguns dos terceiros interessados no presente procedimento se manifestaram em sentido desfavorável à realização da operação notificada, promoveu-se a audiência prévia da Notificante e dos terceiros interessados em relação ao Projeto de Decisão de Não Oposição com Condições e Obrigações que lhes foi comunicado em 18 de março.
634. Apresentaram observações nesta sede a Notificante, a APAN, a Cemark e a DreamMedia.
635. Nenhuma das observações apresentadas é de molde a alterar o sentido da decisão e a análise da AdC constantes do Projeto de Decisão acima referido, que é integralmente reproduzido na presente Decisão.
636. Apresenta-se, de seguida, um resumo das observações acima referidas.

### Observações da Notificante

637. Em sede de audiência prévia, a Notificante refere, em síntese, quanto à qualificação da adjudicação do Contrato de Lisboa como operação de concentração constante do Projeto de Decisão, o seguinte:
- (i) que a adjudicação do Contrato de Lisboa corresponde à expansão do negócio em resultado de crescimento orgânico, sendo totalmente alheia à regulação legal em matéria de controlo de concentrações;
  - (ii) que a CML não está a transmitir, via concessão, qualquer negócio à JCDecaux;
  - (iii) que a adjudicação do Contrato de Lisboa não corresponde, ao contrário dos exemplos invocados pela AdC, à adjudicação de contratos de concessão de serviços públicos de segunda geração, nos quais o concessionário “herda” praticamente todos os ativos produtivos e comerciais;
  - (iv) que o Contrato de Lisboa não implica a transmissão de ativos suscetíveis de constituir, por si mesmos, uma empresa, nos termos estabelecidos na Comunicação consolidada da Comissão (§ 45), tendo sido atribuído à Notificante o mero direito de uso de certas localizações do domínio público municipal, desprovidas de quaisquer ativos produtivos ou comerciais;
  - (v) que apenas quando os ativos transferidos constituam o âmbito essencial do núcleo de atividade da empresa é que se está perante uma operação de concentração;

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

- (vi) que o cenário de transferência de uma base de clientes invocado pela AdC manifestamente não se verifica, pois não há transmissão de qualquer contrato ou base de clientes;
- (vii) que, nos termos da Comunicação consolidada, § 28, a estabilidade de aquisição de controlo sobre o ativo deve ter longa duração, pelo menos oito anos, não havendo no presente caso controlo da clientela ao longo de vários anos;
- (viii) que, não tendo a JCDecaux, no caso da adjudicação do Contrato de Lisboa, recebido qualquer contrato já existente, antes tendo que encontrar os seus próprios clientes, continuando a Cemarm no mercado e tendo ainda que desenvolver uma nova infraestrutura para servir os futuros clientes<sup>229</sup>, o paralelismo que a AdC tenta estabelecer entre a adjudicação do Contrato de Lisboa e os direitos de propriedade industrial não é viável, porque na aquisição limitada a ativos intangíveis (direitos de propriedade intelectual, saber-fazer ou clientela), no âmbito da prática decisória da União Europeia, a atividade complementar do adquirente foi sempre de menor importância e não exigiu o desenvolvimento de novas infraestruturas, o que não é o caso da concessão de publicidade exterior pela CML;
- (ix) que estes casos eram referentes a mercados não particularmente complexos, nos quais a atividade principal era a mera distribuição de produtos a terceiros ou de produção já externalizada para terceiros (por exemplo, no caso das bebidas, no qual os engarrafadores de terceiros eram a força produtiva do negócio);
- (x) que, nestes casos, a transferência do licenciamento exclusivo de uma marca forte e conhecida pode ocasionalmente conduzir a uma concentração, incluindo estas operações, por norma, outros ativos intangíveis, como saber-fazer e clientela, e ativos tangíveis, por norma pessoal de vendas, o que não acontece com a adjudicação do Contrato de Lisboa;
- (xi) que, no caso Otto/Primondo Assets, a Comissão Europeia refere que o acesso aos dados dos clientes é decisivo para adquirir com sucesso o volume de negócios anterior e que todos os ativos cedidos constituíam um ativo essencial e base fundamental para o negócio em causa, o que não é o caso do mero direito de uso de certas localizações no domínio público, que é o efetivo conteúdo do Contrato de Lisboa;
- (xii) que o conceito de concentração é um conceito jurídico, não económico, como alega a AdC, com um objetivo e âmbito precisos, em resultado do princípio da legalidade e da necessidade de garantir segurança jurídica;

---

<sup>229</sup> A este propósito, a Notificante acrescenta que no caso M.2857 – ECS/IEH, um dos raros casos em que se qualificou a existência de uma operação de concentração com base na mera transferência de clientela, os clientes estavam legalmente obrigados a adquirir eletricidade ao adquirente, não precisando ainda a adquirente nesse processo de desenvolver qualquer estrutura adicional para obter receitas.

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

- (xiii) que as regras de controlo de concentrações não se destinam a captar, *ex ante*, alterações indiretas em possíveis quotas de mercado ou fluxos de vendas resultantes de crescimento orgânico de uma empresa;
  - (xiv) que a falta de intervenção de duas empresas, a que transfere e a que adquire o controlo, é só por si uma razão legalmente fundada para dissipar dúvidas quanto ao alegado carácter de concentração da adjudicação do Contrato de Lisboa;
  - (xv) que não há precedentes em que o mero direito de usar uma localização vazia seja considerada, por si só, suscetível de permitir uma transferência indireta de clientela da empresa que anteriormente ocupava a localização e muito menos existe qualquer caso que tenha sido tratado como concentração num cenário em que o adquirente tenha tido que desenvolver as suas ferramentas de produção, fabricar o equipamento e criar o negócio e a oferta comercial a partir do zero;
  - (xvi) e que todos os exemplos de concessão invocados pela AdC são de casos em que uma entidade pública decide conceder uma atividade económica que estava a desenvolver diretamente ou que estava a ser explorada por outras empresas como uma atividade autónoma, ou seja, concessões em funcionamento, plenamente desenvolvidas, e nos quais a empresa à qual o direito foi concedido estava preparada para responder à procura, o que não é o caso do que acontecerá após a execução do Contrato de Lisboa.
638. Quanto à definição do mercado relevante constante do Projeto de Decisão, a Notificante refere, em síntese, o seguinte:
- (i) que o mercado relevante é o mercado da publicidade em geral;
  - (ii) que o mercado tem mudado drasticamente desde 2014, ano que serviu de contexto à análise da AdC no caso Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa;
  - (iii) que o surgimento das empresas Big Tech, cuja atividade principal é a publicidade *on line*, levou a que os principais operadores de media estejam a concentrar-se, a fim de reforçar a sua oferta, envolvendo todos os meios de publicidade;
  - (iv) que, devido à crescente alocação de investimento publicitário ao meio digital, há o risco de fragmentação e marginalização da oferta de publicidade exterior;
  - (v) que o movimento de consolidação da oferta publicitária é evidenciado pelas concentrações recentes entre fornecedores de televisão, rádio, imprensa e conteúdos em várias jurisdições;
  - (vi) que importa destacar a Mediaset/Mediaset España/Mediamond, uma empresa inicialmente focada em publicidade na televisão e imprensa que se expandiu para a Internet e lançou uma oferta de publicidade exterior, explorando a publicidade no aeroporto de Roma e que irá gerir a publicidade na nova linha de metro de Milão L5;
  - (vii) que a JCDecaux, centrada na publicidade exterior, está num setor cada vez mais consolidado, incluindo uma oferta ampla de meios de comunicação;

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

- (viii) que, no Reino Unido, a Global, um importante grupo de rádio, adquiriu as operações da Exterion Media, tornando-se um operador de publicidade exterior com mais de 25% de quota no mercado britânico;
- (ix) que, nos EUA, a Netflix, empresa de *streaming* de conteúdos, entrou no mercado da publicidade exterior em Los Angeles;
- (x) que, além das empresas de meios de comunicação tradicionais, também as empresas tecnológicas estão a entrar na publicidade exterior, através de expositores e plataformas tecnológicas de negociação de publicidade exterior, que permitem às empresas independentes agregar as suas ofertas digitais para atingir novos clientes;
- (xi) que estas novas plataformas de publicidade exterior permitem aquisições de publicidade *cross media* e estabelecem uma ligação com a publicidade digital;
- (xii) que, do ponto de vista da procura, o setor da publicidade inclui anúncios em diferentes meios;
- (xiii) que quase todas as agências de meios consideram que todos os meios de comunicação social concorrem pelo mesmo orçamento e que as restrições de preços incentivam a substituibilidade;
- (xiv) que, apesar das características específicas de cada campanha, existem diferentes combinações de meios para alcançar os mesmos objetivos, observando os limites orçamentais do anunciante;
- (xv) que os anunciantes substituem, amiúde, um meio por outro, sendo todas as combinações válidas e permutáveis para o anunciante;
- (xvi) que todas as formas de publicidade exterior têm a mesma função, atrair a atenção dos consumidores em movimento e comunicar a mensagem num espaço aberto, sendo utilizadas pelo mesmo tipo de anunciantes e com custos semelhantes;
- (xvii) que os diferentes operadores conseguem a mesma cobertura e têm redes de publicidade exterior comparáveis utilizando diferentes formatos, tal como concluiu a CNMC no caso JCDecaux/Cemusa;
- (xviii) que o surgimento do digital facilita a exibição do mesmo conteúdo em diferentes formatos com periodicidade e impacto semelhantes, aumentando ainda mais a substituibilidade entre formatos;
- (xix) que os anunciantes adquirem campanhas de meios de comunicação, não adquirem espaços em *displays* de 2 m<sup>2</sup> ou em painéis de grande formato;
- (xx) que a digitalização aproximará ainda mais os pequenos e médios formatos, pois os conteúdos tendem a ser produzidos tanto em formatos *portrait* como *landscape*, para serem vistos em telemóveis e computadores, sendo por isso suscetíveis de serem utilizados em pequenos e grandes formatos e os conteúdos exibidos nestes *displays* serão fácil e rapidamente substituídos;

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

- (xxi) que, com a digitalização e a publicidade programática, a existência de circuitos/redes de *displays* tornar-se-á menos relevante, uma vez que os clientes terão total disponibilidade na aquisição de expositores, independentemente do formato, para chegar aos consumidores;
  - (xxii) que os pequenos e médios formatos são cada vez mais indistintos, por via da digitalização, dado que a mensagem a ser exibida é geralmente a mesma, bem como a periodicidade e personalização da campanha;
  - (xxiii) que, em conclusão, a definição mais restrita do mercado, segmentando a publicidade exterior por tipo de formato, não é pertinente e não reflete o funcionamento do mercado, uma vez que todas os formatos são substituíveis.
639. Quanto ao cálculo da quota de mercado apresentada no Projeto de Decisão, a Notificante refere, em síntese, o seguinte:
- (i) que não faz sentido limitar o cálculo da quota ao mercado de 2 m<sup>2</sup>, em razão do acima exposto sobre o mercado relevante;
  - (ii) que, mesmo considerando o segmento de 2 m<sup>2</sup>, a Notificante não concorda com a lista limitada de operadores utilizados para cálculo da quota, faltando incluir a Enif, a Publi rádio, a In-Store Media, a Brand Digital, a Tequilha e outros, que operam, por exemplo, na publicidade exterior digital em centros comerciais, alguns dos quais tendo já apresentado propostas em concursos públicos e que concorrem pelo investimento publicitário;
  - (iii) que as perdas de contratos por parte da Notificante em Vilamoura, Torres Vedras, Maia e Silves deveriam ter sido consideradas para reduzir as quotas da JCDecaux e aumentar as quotas de outros operadores, em particular da DreamMedia e da Girod;
  - (iv) que a AdC não teve em conta a perda de mais de metade do *footprint* da JCDecaux no Porto, em 2021, que corresponderá a uma redução adicional da quota de mercado em, pelo menos, [ $<5$ ]%;
  - (v) que, no último mês, a JCDecaux perdeu mais dois contratos, o da Refer e o do mobiliário urbano de [CONFIDENCIAL – Informação Contratual Não Pública], que representarão uma diminuição da quota de mercado em [ $<5$ ]%;
  - (vi) que a Decisão beneficiaria com explicações adicionais a respeito das divergências entre as informações da Media Monitor e os números obtidos em resultado da consulta aos intervenientes no mercado, em termos de volume, alocação de equipamentos e descontos, a fim de garantir que não existe um cenário de subestimativa da dimensão do mercado;
  - (vii) e que a JCDecaux tem vindo a alertar a AdC para a existência de um número significativo de *displays* ilegais, que levam a uma subestimativa da dimensão do mercado.

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

640. Quanto à análise jusconcorrencial desenvolvida pela AdC no Projeto de Decisão, a Notificante refere, em síntese, o seguinte:
- (i) que a análise não teve em conta vários fatores relevantes que atenuam a relevância das quotas de mercado;
  - (ii) que a AdC não considerou a pressão concorrencial exercida por outros formatos de publicidade exterior sobre o formato 2 m<sup>2</sup>;
  - (iii) que a AdC não considerou o “tsunami digital” no setor da publicidade, que limita competitivamente este setor;
  - (iv) que a AdC não considerou o facto de, ao contrário dos outros media, as empresas de publicidade exterior estarem sujeitas a uma dupla concorrência permanente e recorrente: por um lado, processos competitivos e exigentes lançados por municípios, empresas públicas e privadas e, por outro, a pressão de anunciantes e agências de comunicação social;
  - (v) que a AdC não considerou o impacto da pandemia na publicidade exterior, que se prolongará pelos próximos anos, com a diminuição da mobilidade das pessoas e a implementação de modelos laborais com base no trabalho a partir de casa;
  - (vi) que a AdC não teve em conta a estagnação do investimento em publicidade exterior desde a última década e a descida acentuada do mesmo desde 2019, se comparado com outros meios de comunicação;
  - (vii) e que a pressão concorrencial exercida pelos vários formatos não foi devidamente considerada, tendo em conta a oferta integrada da maioria dos operadores de publicidade exterior, como nos casos da MOP, DreamMedia, Enif, Publi-radio, Green, Clearspot, InStore Media e Brand Media.

#### **Posição da AdC quanto às observações da Notificante**

641. Em relação às observações da Notificante em sede de audiência prévia quanto à qualificação da adjudicação do Contrato de Lisboa como operação de concentração, a AdC remete para a análise expandida *supra* nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão.
642. Em todo o caso, importa referir, em síntese, que o direito de uso do Contrato de Lisboa contribui para a transferência de uma atividade geradora de volume de negócios ou para uma maior presença da Notificante no mercado, uma vez que as concessões, em particular a concessão de Lisboa, que atribuem a exclusividade na exploração do mobiliário urbano nos territórios em causa, constituem os ativos essenciais ou nucleares no setor da publicidade exterior.
643. Tal como se refere e desenvolve nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão, o que atrai clientela e tem

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

valor acrescentado no setor da publicidade exterior — sendo determinante na decisão de contratar dos anunciantes — é o número, o tipo e a localização dos equipamentos disponíveis, que estão dependentes das licenças/autorizações e das concessões acima referidas.

644. Significa isto que o volume de negócios gerado na atividade de oferta de espaços para publicidade exterior está diretamente relacionado com as licenças/autorizações e, sobretudo, com as concessões obtidas pelas empresas de publicidade exterior (ativos intangíveis).
645. A esta luz, não faria sentido que a aquisição de um ativo (incorpóreo) tão importante como o direito de uso do Contrato de Lisboa não fosse considerada uma operação de concentração.
646. Em sede de audiência prévia, a Notificante volta a reiterar os argumentos trazidos ao longo do processo quanto à existência de um alegado mercado que englobe todos os meios de publicidade, salientado que o mercado tem mudado, drasticamente, desde 2014.
647. Da mesma forma, reitera-se que toda a prática decisória nacional e internacional afasta a possibilidade de um mercado englobando todos os meios publicitários.
648. No que respeita a eventuais mudanças ocorridas no mercado, refira-se que, em Portugal, a mesma prende-se com a crescente digitalização dos formatos de publicidade exterior. Este fator foi considerado no exercício de delimitação dos mercados relevantes, tendo a investigação de mercado permitido concluir que a digitalização apenas altera a forma de comunicação, não alterando os objetivos específicos atribuídos a cada um dos formatos de publicidade exterior (cf. **§Erro! A origem da referência não foi encontrada.**).
649. No que respeita aos argumentos atinentes à procura, refira-se, uma vez mais, que facto de as agências de meios utilizarem mais do que um meio numa campanha publicitária, bem como o facto de vários meios permitirem alcançar com sucesso públicos-alvo distintos, não indicia que os diversos meios de publicidade são substitutos entre si. Ao invés, esses diferentes meios complementam-se, no sentido de maximizar o impacto de cada campanha publicitária por referência a um determinado público-alvo.
650. Além disso, o crescimento das empresas Big Tech e, conseqüentemente, o crescimento da publicidade online não vem alterar esta dinâmica, contribuindo, antes, para a existência de novos meios de publicidade com características próprias.
651. De facto, cada um dos meios publicitários tem características e dinâmicas próprias, que os diferenciam dos restantes e justificam a sua presença na mesma campanha publicitária. Assim, a relação entre os diferentes meios publicitários é de complementaridade e não de substituíbilidade.
652. Da mesma forma, não se poderá concluir que a concentração entre operadores de media presentes em diferentes meios publicitários concorra para um alargamento do mercado que inclua todos os meios publicitários em geral. Tal poderá apenas justificar que estes

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

- operadores, para poder alcançar determinados público-alvo, têm necessidade de deter diferentes meios publicitários, o que releva mais para a complementaridade entre meios do que para a sua substituíbilidade.
653. No que respeita à estrutura da oferta no mercado da publicidade OOH em displays de pequeno formato, a AdC, na sua análise, partiu das estimativas apresentadas pela Notificante, tendo identificado todos os pressupostos nos quais as estimativas se baseavam e discutido detalhadamente o impacto de cada um deles nas estimativas apresentadas.
654. Posteriormente, encetou uma investigação de mercado, da qual obteve dados reais sobre a atividade dos diferentes operadores, tendo inferido sobre a adequação dos pressupostos assumidos pela Notificante.
655. Esta análise detalhada consta dos §§**Erro! A origem da referência não foi encontrada. a Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão.
656. Neste sentido, dificilmente se poderá atender ao argumento da Notificante de que “[...] a presente decisão beneficiaria de explicações adicionais a respeito das divergências entre as informações da Media Monitor e os números obtidos dos intervenientes no mercado”.
657. Adicionalmente, a Notificante identifica um conjunto de operadores que, no seu entender, deveriam integrar a estrutura de oferta apresentada. Ora, tal como referido nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada. a Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, não só estes operadores fizeram parte da investigação de mercado realizada pela AdC – tendo referido que não se encontravam presentes na oferta de OOH em displays de pequeno formato –, como caso fossem integrados na estrutura de oferta do mercado relevante, tal não alteraria as conclusões da análise, quer no que respeita ao cumprimento dos critérios de notificação, quer no que respeita ao impacto da presente operação de concentração (Cf. §**Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão).
658. Por fim vem a JCDecaux alegar que a AdC, nas suas estimativas, não teve em conta as perdas dos contratos em Torres Vedras, Vilamoura, Maia, Silves, Refer, Porto e [CONFIDENCIAL – Informação Contratual Não Pública], muito embora essas concessões fossem operadas pela Notificante em 2020.
659. Tal como consta da nota de rodapé **Erro! Marcador não definido.** desta Decisão, a AdC exclui da sua análise a exploração da publicidade OHH das cidades de Olhão e Maia.
660. No que respeita às restantes concessões, refira-se que a própria JCDecaux não considerou a perda desse *footprint* nas estimativas apresentadas, não só porque a mudança de concessionário foi ocorrendo recentemente, como parte desses concursos foram contestadas por via judicial pela própria JCDecaux, existindo, por isso, algum grau de incerteza relativamente ao seu desfecho e ao momento em que as mesmas seriam implementadas.
661. Não obstante, e tal como resulta das próprias estimativas apresentadas pela Notificante — que, em todo o caso, admite uma redução da quota de mercado de [<5]% em resultado da

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

redução do *footprint* de 2021, conjuntamente com as perdas de 2022 —, a consideração da perda dessas concessões não alteraria as conclusões da presente análise, quer no que respeita ao cumprimento dos critérios de notificação, quer no que respeita ao impacto da presente operação de concentração.

662. Por fim, remete-se para a análise do impacto da presente operação de concentração nas condições de concorrência no mercado — explanada nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a 418 desta Decisão —, na qual foram devidamente enquadrados os diversos condicionalismos relevantes ao funcionamento do mercado.

### Observações da APAN

663. Em sede de audiência prévia, a APAN refere, em síntese, o seguinte:
- (i) que os ajustamentos introduzidos nos compromissos na sequência do teste de mercado são superficiais e não mitigam — muito menos eliminam — os sérios problemas jusconcorrenciais identificados;
  - (ii) que o acordo de subconcessão foi celebrado de forma opaca entre duas empresas concorrentes que decidiram entre si partilhar o mercado, em flagrante violação do artigo 9.º, n.º 1, da Lei da Concorrência, matéria que a AdC optou por não investigar ou sancionar;
  - (iii) que a subconcessão é frágil, precária e temporária e não assegura uma alternativa concorrencial credível que possa introduzir algum grau de genuína concorrência no mercado;
  - (iv) que o principal problema subjacente aos compromissos tem que ver, designadamente, com a forma e o processo conducentes ao contrato de subconcessão, sendo que a AdC não seguiu o *standard* das autoridades de concorrência da OCDE para casos deste tipo, que passa, alegadamente, pela promoção de um processo aberto, competitivo transparente e não discriminatório na escolha do subconcessionário;
  - (v) que a cedência de 40% das posições à MOP é uma percentagem arbitrária, impondo-se a cedência de, pelo menos, 50% das posições;
  - (vi) que qualquer entidade terceira, idónea e independente que avaliasse os compromissos e determinasse o *quantum* da cedência, na qualidade de mandatária de alienação, chegaria a essa conclusão;
  - (vii) que está em causa um compromisso de natureza comportamental, que deveria implicar a imposição de um mandatário de fiscalização, sendo que – por não se prever um mandatário de fiscalização – se está perante uma discriminação positiva da

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

Notificante em relação a muitos outros casos de aceitação de compromissos comportamentais;

- (viii) que a utilidade e credibilidade de futuras recomendações da AdC são colocadas em causa, já que a AdC se apresta para aprovar uma concentração que concretiza um modelo contrário ao que é preconizado na sua recomendação de boas práticas no âmbito das concessões de publicidade exterior.

#### Posição da AdC quanto às observações da APAN

664. Em relação a estas observações da APAN, que reiteram as observações desta associação em sede de teste de mercado ao compromisso proposto, a AdC remete, nomeadamente, para o que refere nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** e **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão.

#### Observações da Cemark

665. Em sede de audiência prévia, a Cemark refere, em síntese, que não se revê no Projeto de Decisão adotado pela AdC em 18 de março, em linha com a posição assumida pela APAN; e que os compromissos propostos pela Notificante não irão assegurar a manutenção de uma concorrência efetiva, nem resolver os problemas jusconcorrenciais que a operação suscita.
666. Fundamentando esta sua posição, a Cemark refere estar em causa no presente processo, por referência ao Lote 1 do concurso de Lisboa, a publicidade exterior em formato 2 m<sup>2</sup> em Mupis e Abrigos. No entanto, refere a Cemark, há passagens do Projeto de Decisão em que esta distinção não parece estar totalmente apreendida e refletida, em particular quando se alude à experiência da MOP com mobiliário urbano: é que, sustenta a Cemark, as concessões com posições de rua da MOP, no Metro do Porto e no Metro Sul do Tejo, não correspondem a formatos abrangidos pela publicidade exterior em formato 2 m<sup>2</sup> em Mupis e Abrigos.
667. Refere a Cemark a este respeito que a Recomendação da AdC sobre boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano reconhece, designadamente, que a publicidade em estações de transportes (comboio, metro, etc.) apresenta algumas especificidades em relação ao formato de 2 m<sup>2</sup> na via pública (Mupis e Abrigos), sendo que a oferta da MOP se localiza maioritariamente em estações de metro e em centros comerciais (e ao seu redor).
668. Mesmo que o metro se encontre à superfície, refere a Cemark, a exploração de Mupis [CONFIDENCIAL – apreciação das especificidades dos equipamentos].
669. Refere ainda a Cemark que a MOP não explora publicidade em Abrigos, cujas características diferem das dos Mupis: um Abrigo [CONFIDENCIAL–Apreciação das especificidades técnicas e operativas dos equipamentos]. E que esta falta de experiência da MOP em relação aos

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

Abrigos terá tido, alegadamente, o seu peso na exclusão da MOP do Lote 1 do concurso de Lisboa

670. Segundo a Cemark, não se percebe como pode a AdC basear-se na experiência da MOP na exploração de publicidade em estações de metro para concluir, designadamente, que este operador tem capacidade técnica para assegurar a exploração de publicidade em Mupis e Abrigos, ainda para mais na dimensão estratégica que a subconcessão do Lote 1 implica.
671. Em síntese, quanto a este ponto, segundo a Cemark, o mercado relevante para efeitos de avaliação dos compromissos propostos respeitantes ao Lote 1 deverá corresponder a equipamentos de pequeno formato, como mobiliário urbano, que inclui painéis de 2 m<sup>2</sup> (Mupis), quiosques, mastros-bandeira e Abrigos (Projeto de Decisão, § 229), mercado esse que não deve incluir formatos de 2 m<sup>2</sup> em estações de transporte, o que tem impacto na avaliação da experiência da MOP nesse formato e na estrutura da oferta correspondente ao mercado relevante.
672. Quanto aos quiosques em Lisboa, a Cemark refere que a AdC presume que a sua presença em Lisboa se encontra solidamente assegurada através da exploração destes equipamentos, assim se minorando as preocupações jusconcorrenciais que a operação notificada, alterada pelos compromissos propostos, comporta (Projeto de Decisão, § 458 e nota de rodapé 173).
673. Contudo, refere a Cemark, nada [CONFIDENCIAL - análise interna sobre a estratégia e posicionamento comerciais da empresa e relações contratuais com terceiros], aspeto que a AdC não considerou.
674. Do acima exposto resultam, segundo a Cemark, várias consequências: o Projeto de Decisão está baseado em pressupostos quanto à exploração dos quiosques pela Cemark não suportados em elementos vertidos no processo; a Cemark pode deixar de ter uma oferta verdadeiramente nacional em mobiliário urbano; e a eventual saída da Cemark de Lisboa diminui a concorrência e o número de alternativas com cobertura nacional em formatos de 2 m<sup>2</sup>, uma vez que a MOP – que passará a explorar os equipamentos objeto dos compromissos em Lisboa – não explora formatos de 2 m<sup>2</sup> em Mupis e Abrigos a nível nacional.
675. Desta forma, refere a Cemark, a oferta alternativa à JCDecaux – que passa, segundo a AdC e algumas agências de meios, pelo recurso aos Mupis da MOP e à oferta da Cemark, em particular às posições da Cemark em Lisboa (contratos relativos aos quiosques) – carece de demonstração.
676. Refere ainda a Cemark que, ainda que esta empresa continue a operar em Lisboa, a publicidade em quiosques não equivale à publicidade em Mupis e Abrigos, já que os anunciantes estruturam as suas campanhas sobretudo para estes últimos tipos de suporte.
677. Pelo que, conclui a Cemark, a circunstância de esta empresa continuar a deter a exploração de quiosques em Lisboa não pode servir de fundamento para minorar as preocupações jusconcorrenciais da operação em causa, mesmo após os compromissos propostos.

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

678. Ainda segundo a Cemark, os compromissos propostos subvertem o resultado do procedimento concursal em causa, já que apenas a Cemark estaria em condições de disputar com a JCDecaux a adjudicação do Lote 1, por serem as únicas entidades cujas propostas foram admitidas.
679. Por outro lado, refere a Cemark, a MOP não tem experiência na exploração de publicidade em Abrigos, o que inquina a sua capacidade operacional: a MOP está presente apenas em estações de metro (e apenas em suporte Mupi), o que corresponde a uma atividade diferente, com especificidades próprias.
680. Refere a Cemark que, para demonstrar a capacidade operacional da MOP, a AdC deveria ter considerado a experiência desta empresa no mercado relevante em causa e ter verificado as condições da adaptação da sua estrutura à exploração da subconcessão do Lote 1 do concurso de Lisboa, o que não ocorreu.
681. E, nesse sentido, conclui que a AdC deveria ter considerado a existência de outros operadores mais capacitados para atuarem como subconcessionários da JCDecaux, nomeadamente a Cemark, que já tem saber-fazer na exploração de Abrigos e que podia assegurar a sua própria manutenção estrutural, oferecendo maiores garantias de autonomia e de capacidade operacional.
682. Quanto à capacidade financeira da MOP, a Cemark refere que a análise da AdC assenta em meras presunções, não devidamente alicerçadas em elementos objetivos e concretos.
683. Refere a Cemark que a AdC não procedeu a uma verificação completa e rigorosa de todos os requisitos constantes da prática decisória nacional e internacional a respeito do proposto adquirente, requisitos que, alegadamente, a MOP não reúne atendendo a que:
- (i) esta empresa não teve um desempenho financeiro forte e consistente na última década (e continua a não ter, debatendo-se com problemas de tesouraria e gerindo a sua atividade com um fundo de maneo negativo);
  - (ii) não é um fornecedor reconhecido no setor, na medida em que não está presente no formato de 2 m<sup>2</sup> em Mupis e Abrigos;
  - (iii) não tem capacidade instalada para implementar a subconcessão, tendo necessidade de alugar os equipamentos necessários para o efeito à JCDecaux, bem como de contratar os exigíveis serviços de manutenção;
  - (iv) desconhece ainda a Cemark se a MOP, pelas suas projeções de lucro e margens para os anos seguinte, tem fortes incentivos para desenvolver o negócio, matéria que, alegadamente, a AdC não verificou.
684. Por outro lado, acrescenta a Cemark, o esforço financeiro que a MOP terá de realizar – que estima como sendo de [3-4] milhões de euros por ano – exigirá da empresa um fundo de maneo e necessidades de capital significativas para assegurar os custos associados à exploração da subconcessão, solidez esta que não foi comprovada, uma vez que, alegadamente, a conclusão da AdC relativa à capacidade financeira da MOP é baseada

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

apenas em meras presunções, não assentes numa análise rigorosa alicerçada em elementos objetivos e concretos.

685. Ainda a propósito da situação financeira da MOP, a Cemark veio, em 7 de abril de 2022, complementar as observações que tinha apresentado em sede de audiência de interessados, com a submissão de um relatório financeiro relativo às contas da MOP do ano de 2020 (i.e., Balanço e Demonstração de Resultados), extraído da plataforma da *eInforma*, alegando que as referidas contas “apontam para uma incerteza material e para um cenário de dúvida quanto à capacidade desta empresa em prosseguir as suas operações”.
686. Para consubstanciar esta sua conclusão, a Cemark nota que, de acordo com o referido documento, o auditor das contas salienta o seguinte:

*“A informação que suporta os pressupostos e as projeções futuras incluídas no teste de imparidade do Goodwill, o qual ascende a cerca de 43 milhões de euros à data de 31 de dezembro de 2020, não se encontra formalizada nos termos preconizados pelas Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) tal como adotadas na União Europeia. Deste modo, nas atuais circunstâncias, não estamos em condições de concluir quanto à recuperabilidade daquele valor.”*

*“Estamos convictos de que a prova de auditoria que obtivemos é suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a nossa opinião com reservas. **Incerteza material relacionada com a continuidade** Conforme divulgado na nota 2.1 do Anexo contendo as notas explicativas, as demonstrações financeiras foram preparadas com base na continuidade das operações, a qual se encontra dependente do apoio financeiro do acionista e da rentabilidade futura da empresa. Estes acontecimentos ou condições indicam que existe uma **incerteza material que pode colocar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade prosseguir em continuidade**. A nossa opinião não é modificada em relação a esta matéria.”*

(destaques da Cemark)

687. Ora, este mesmo relatório financeiro sobre as contas da MOP relativas ao ano de 2020, bem como as citadas referências à opinião do auditor que constam do mesmo, já tinham sido submetidas à AdC no âmbito das observações da DreamMedia em sede de audiência de interessados. Assim, remete-se para a respetiva análise da AdC apresentada *infra*, nos §§ 734 e ss.
688. Quanto à necessária independência do proposto adquirente, a Cemark refere que não operando a MOP, alegadamente, no mesmo mercado relevante que a JCDecaux, pelas razões acima expostas, é natural que não haja indícios de condicionamento da atividade da MOP em relação à JCDecaux em resultado da participação daquela no capital da JCDecaux Airport.
689. A questão, refere a Cemark, é saber se, em resultado da subconcessão, operando a MOP e a Notificante no mesmo mercado relevante e no mesmo município, não passarão a verificar-

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

se condicionamentos ou menor capacidade e incentivo da MOP para concorrer com a JCDecaux, não tendo a AdC exigido quaisquer garantias a este respeito.

690. Refere a Cemark que a participação da MOP no capital social da JCDecaux Airport, controlada pelo Grupo JCDecaux, é motivo suficiente para que a MOP não reúna as condições para ser um subconcessionário independente em relação à Notificante, ao que crescem as relações comerciais que serão mantidas entre as duas empresas por via da subconcessão, nomeadamente por via do aluguer do equipamento e da manutenção estrutural, não tendo a AdC, alegadamente, sequer ponderado os necessários mecanismos de *chinese walls* associados à continuação da participação da MOP na JCDecaux Airport.
691. Quanto à escolha do subconcessionário, a Cemark refere que a AdC não interpretou corretamente os princípios a que se autovinculou nas Linhas de Orientação sobre compromissos, nem se conformou com o princípio da proporcionalidade.
692. Nesse sentido, a Cemark refere que a AdC andou mal ao referir que não tem competência para escolher e confirmar o adquirente da subconcessão, o que contende com as suas próprias orientações.
693. A opção por um sistema de alienação pré-decisão (*fix-it-first*) deve, pela sua própria natureza restritiva, refere a Cemark, estar reservada para casos excecionais em que exista um risco considerável associado ao limitado número de potenciais adquirentes, o que não se verifica no presente caso.
694. Ademais, refere a Cemark, a AdC tem uma palavra a dizer na conformação da metodologia de escolha do subconcessionário, pelo que, tudo considerado, a escolha da MOP pela JCDecaux não se afigura como necessária, nem a mais adequada, pelo que não é uma solução proporcional (viola, alegadamente, o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo e no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).
695. Refere ainda a Cemark que a AdC também não exigiu à JCDecaux que fundamentasse a necessidade de uma solução *fix-it-first* para a subconcessão à MOP, nem faz qualquer análise sobre este ponto.

#### **Posição da AdC quanto às observações da Cemark**

696. Tal como resulta da conclusão relativamente ao mercado relevante, a AdC considera que a oferta de *displays* em formato de 2 m<sup>2</sup> corresponde a um mercado do produto relevante para efeitos da presente operação de concentração (cf. **§Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão).
697. Assim, ao contrário do que é reiteradamente afirmado pela Cemark ao longo da sua pronúncia em sede de audiência prévia, a MOP encontra-se presente no mercado relevante identificado – o mercado da publicidade exterior em *displays* de pequeno formato (2 m<sup>2</sup>) –, uma vez que oferece espaço publicitário em equipamentos de pequeno formato,

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

- nomeadamente, em centros comerciais e em estações de metro, bem como nos corredores dos metros de superfície do Porto e do Sul do Tejo.
698. Refira-se que, da mesma forma, a APS é considerada na estrutura de oferta, uma vez que explora *displays* de 2 m<sup>2</sup> em redes instaladas em cadeias de lojas e centros comerciais, bem como a oferta da JCDecaux nos centros comerciais também é tida em conta na estrutura de oferta do referido mercado relevante.
699. A presença do MOP no mercado relevante é confirmada ao longo da investigação de mercado, tal como foi confirmada no anterior processo Ccent. 15/2014 – JCDecaux/Cemusa, uma vez que os principais *stakeholders* identificam a JCDecaux, a Cemark e a MOP como os três maiores concorrentes no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato (i.e., 2 m<sup>2</sup>).
700. O facto destes operadores integrarem o mesmo mercado relevante não significa, porém, que a respetivas ofertas não apresentem características que as diferenciem e que justifiquem uma maior ou menor proximidade concorrencial entre os diferentes operadores.
701. Conforme referido anteriormente (cf. § **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão), no cenário prévio à operação de concentração, a MOP dispõe de uma rede com uma abrangência mais limitada atendendo, designadamente, a que dispõe de uma rede de Mupis localizada no Metropolitano de Lisboa e no Metro de superfície do Porto, resultando, por um lado, numa menor proximidade concorrencial entre a oferta deste operador e dos dois principais concorrentes no mercado — a JCDecaux e a Cemark — e, por outro, no facto de a sua rede, por si só, não ser uma alternativa à oferta destes operadores, sendo, por isso, muitas vezes complementada pelas Agências de Meios com as redes destes operadores para a promoção de campanhas publicitárias de alcance nacional em *displays* de pequeno formato.
702. Ao contrário do que é defendido pela Cemark, a diferenciação da oferta da MOP face aos operadores que exploram equipamentos localizados na via pública não determina, sem mais, a (in)capacidade técnica e operacional da MOP para explorar os equipamentos abrangidos pelo Acordo de Subconcessão. Uma coisa é a proximidade concorrencial entre operadores, outra, o exercício de delimitação dos mercados relevantes e, outra ainda, o conceito de capacidade operacional.
703. Ora, tal como referido anteriormente, esta diferenciação prende-se, sobretudo, com a localização dos equipamentos e não com os equipamentos em si, uma vez que os Mupis localizados nos Metropolitanos não apresentam especificidades técnicas particularmente distintas dos Mupis localizados na via pública.
704. Mas ainda que a MOP não operasse no mercado da publicidade OOH em *displays* de pequeno formato, tal não seria *à priori* e sem mais, sinónimo de uma ausência de capacidade operacional e técnica para poder vir a explorar esses equipamentos no futuro.

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

705. Refira-se o exemplo da DreamMedia que, tendo uma oferta de publicidade exterior centrada em equipamentos de médio e grande formato, formatos esses que integram mercados relevantes distintos dos *displays* de pequeno formato, foi o primeiro classificado para a concessão do principal lote de Mupis do concurso do Porto.
706. Tal como se refere no § **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão, a instalação e manutenção de mobiliário urbano e a colocação de publicidade em mobiliário urbano, incluindo Abrigos, não exige especial saber-fazer; a qualidade dos serviços prestados depende, sobretudo, do número, do tipo e da localização dos equipamentos que as empresas oferecem.
707. Admitindo-se, ainda, que os Abrigos e os Mupis de rua [CONFIDENCIAL -Segredo de Negócio – apreciação das especificidades técnicas e operativas dos equipamentos]do que os Mupis em estações de metro, tal como defendido pela Cemark, tal não terá impacto na capacidade operacional da MOP, mas sim numa maior exigência ao nível da manutenção desses equipamentos que, atentas as suas características, não obrigarão à contratação de pessoal especialmente qualificado, sendo estes serviços facilmente contratáveis.
708. Por fim, tal como reconhece a própria Cemark na sua pronúncia em sede de Audiência Prévia, a MOP tem experiência em publicidade OOH.
709. Isto significa que não só está familiarizada com o funcionamento dos vários mercados do ponto de vista da organização da oferta, como lida, já há vários anos, com a procura das Agências de Meios e anunciantes diretos que, tal como resulta da investigação de mercado, consideram a oferta da MOP uma componente essencial de uma alternativa à oferta da Notificante, nos pequeno e grande formatos.
710. Aliás, tal como desenvolvido nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão, quando confrontadas com a solução do Acordo de Subconcessão para os problemas jusconcorrenciais identificados pela AdC, que atribui à MOP a exploração comercial de 40% dos equipamentos do Lote 1 do concurso de Lisboa, as agências de meios não colocaram em causa a capacidade técnica e operacional da MOP para o efeito, nomeadamente no que diz respeito aos Abrigos — antes pelo contrário.
711. Tendo em conta o *supra* exposto, considera-se que o argumento apresentado pela Cemark relativa à alegada inexperiência da MOP para operar abrigos e Mupis de rua, não é de molde a alterar as conclusões relativas à capacidade técnica e operacional da MOP.
712. No que respeita às observações da Cemark no que concerne ao impacto na análise jusconcorrencial do contrato dos quiosques em Lisboa explorados pela Cemark, importa referir o seguinte:
713. A avaliação jusconcorrencial deve centrar-se no impacto da operação de concentração. Para tal, é essencial a correta determinação do contrafactual, i.e., a situação de mercado que prevaleceria na ausência da operação de concentração. Sendo a avaliação jusconcorrencial

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

- prospetiva, a mesma deve ponderar a evolução esperada do mercado no referido contrafactual.
714. Neste contexto, refira-se que a adjudicação do Contrato de Lisboa não tem impacto nos contratos relativos à exploração dos quiosques em Lisboa, já que estes constituem uma exceção à exclusividade do uso privativo do Contrato de Lisboa, tal como se refere e desenvolve nos §§ 46 e ss. desta Decisão, em particular no § **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**
715. Assim, a [CONFIDENCIAL - relações contratuais com terceiros], não só não decorre da operação de concentração, como integra o cenário jusconcorrencial contrafactual que prevaleceria na ausência da presente operação de concentração.
716. Ademais, [CONFIDENCIAL - relações contratuais com terceiros], caso em que continuarão a constituir parte de uma oferta alternativa à da JCDecaux.
717. Em todo o caso, na avaliação jusconcorrencial da operação notificada, alterada pelos compromissos propostos, a AdC considera a continuação da presença da Cemark em Lisboa, através dos quiosques, um fator adicional, mas não estritamente necessário, para a existência de uma alternativa à oferta da JCDecaux no cenário pós-concentração. Aliás, ficou claro ao longo da presente Decisão que a oferta de publicidade exterior em quiosques é menos valorizada do que a oferta, nomeadamente, nos *displays* de 2 m<sup>2</sup> em Mupis e Abrigos, que resultam do Contrato de Lisboa.
718. Ora, tal como referido nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a 460 desta Decisão, com os compromissos propostos sairá reforçada a possibilidade de a MOP constituir, de forma isolada ou com o complemento das posições de outros operadores **fora** de Lisboa e do Porto, uma alternativa à rede da JCDecaux para campanhas publicitárias de alcance nacional.
719. Ou seja, o complemento a que se alude no ponto anterior é, sobretudo, o da oferta da Cemark por via das concessões que explora em diferentes municípios, relevando menos a respetiva oferta em quiosques localizados em Lisboa.
720. Adicionalmente, ao longo da sua pronúncia, a Cemark refere que “[...] a saída da Cemark de Lisboa diminui a concorrência e o número de alternativas com cobertura nacional em formatos 2 m<sup>2</sup>”, uma vez que a MOP não explora formatos de 2 m<sup>2</sup> em Mupis e Abrigos a nível nacional, acrescentando, ainda, que “[...] a MOP não detém uma rede nacional alternativa à JCDecaux, na medida em que apenas passaria a estar verdadeiramente ativa no formato 2 m<sup>2</sup> em parte da cidade de Lisboa”.
721. Ora, se por um lado a Cemark considera que “[...] para ser verdadeiramente competitivo a nível nacional, [um operador] tem de ter uma posição em Lisboa”, utilizando este argumento para salientar veementemente o impacto negativo que o término da anterior concessão do Município de Lisboa terá na sua capacidade para oferecer uma rede com abrangência nacional (desvalorizando, por outro lado, a sua presença nos restantes municípios), por outro, o mesmo argumento – a exploração de 40% dos equipamentos do Lote 1 do

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

concurso de Lisboa por via da subconcessão – já não aparenta ter a mesma relevância, nem ser suficiente, para dotar a MOP de capacidade para concorrer a nível nacional e constituir-se como uma alternativa à JCDecaux.

722. Ora, se são as posições que a Cemark detém em Lisboa que, no seu entender, permitem uma oferta com abrangência nacional, dificilmente se compreenderá que as mesmas posições exploradas por outros operadores, que não a Cemark, não dotem esses operadores da mesma capacidade para apresentar ofertas com abrangência nacional.
723. A Cemark aparenta ter assim dois pesos e duas medidas no que respeita à valorização da exploração do mobiliário urbano de Lisboa enquanto ativo essencial para concorrer a nível nacional.
724. No entanto importa salientar que, tal como desenvolvido nos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a 471 desta Decisão, uma das questões centrais na análise da eficácia dos compromissos apresentados prendeu-se, precisamente, com a avaliação da capacidade da MOP se constituir como uma alternativa à JCDecaux, quer em termos da sua oferta em Lisboa, quer na oferta de redes com alcance ou abrangência nacional.
725. Essa preocupação esteve subjacente às diligências complementares realizadas junto das agências de meios, tendo-se concluído que, mesmo num cenário em que a MOP pudesse, eventualmente, não ficar dotada de uma rede com a mesma abrangência da atual rede da Cemark, a combinação de redes de diferentes operadores permite, em todo o caso, garantir uma alternativa à JCDecaux.
726. Esta combinação de redes foi amplamente confirmada pelas agências de meios, o que, por um lado, permite concluir que, na sequência dos compromissos propostos, haverá alternativas à JCDecaux com cobertura nacional, como, por outro, a própria Cemark poderá desempenhar um papel relevante na oferta dessas alternativas, atendendo à sua presença na oferta de publicidade exterior em *displays* de pequenos formatos em diversos Municípios.
727. No que respeita a avaliação da independência da MOP, a AdC não poderá concordar com a Cemark, quando refere que a participação da MOP no capital social da JCDecaux Airport, controlada pelo Grupo JCDecaux, é motivo suficiente para que a MOP não reúna as condições para ser um subconcessionário independente em relação à Notificante.
728. Tal como resulta das Linhas de Orientação da AdC para a análise económica de Operações de Concentração, o que deve presidir na avaliação da AdC é, designadamente, aferir em que medida a existência dessas participações altera, ou condiciona, os incentivos das empresas na definição da sua estratégia de mercado.
729. Ora, foi precisamente essa a análise que foi efetuada pela AdC aquando da avaliação da independência da MOP e que se encontra devidamente desenvolvida nos §§ 511 a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão, para onde se remete.

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

730. Em relação às observações da Cemark no que concerne, designadamente, à alegada subversão do resultado do concurso de Lisboa, bem como à competência da AdC em relação à escolha do subconcessionário, argumentos já esgrimidos em sede de teste de mercado ao compromisso proposto, a AdC remete, nomeadamente, para os pontos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** e **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão.

#### Observações da DreamMedia

731. Em sede de audiência prévia, a DreamMedia refere, em síntese, que os pressupostos factuais nos quais o Projeto de Decisão assenta estão errados e representam uma distorção das reais dinâmicas do mercado, como já tinha alegado em observações anteriores. E que os compromissos propostos são manifestamente insuficientes e inadequados à resolução dos problemas jusconcorrenciais resultantes da operação notificada.
732. Mais refere a DreamMedia, em complemento ao que já havia referido a respeito da (in)capacidade financeira da MOP, que no relatório financeiro da MOP referente ao ano de 2020 há referência, por parte do auditor da empresa, a acontecimentos ou condições que “[...] indicam que existe uma incerteza material que pode colocar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade prosseguir em continuidade”, cabendo à AdC retirar daí as referidas ilações.
733. Refere ainda a DreamMedia que a solução que a AdC admite aceitar é uma construção ilegal no que à legislação dos contratos públicos diz respeito, não se concebendo que a solução passe pelo crivo dos tribunais administrativos.

#### Posição da AdC quanto às observações da DreamMedia

734. Quanto às observações da DreamMedia em relação ao Projeto de Decisão, que replicam os argumentos já esgrimidos em sede de teste de mercado ao compromisso proposto, a AdC remete, nomeadamente, para os pontos §§ **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** e **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** a **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** desta Decisão.
735. No que respeita ao relatório financeiro da MOP referente ao ano de 2020 e à referência do auditor, importa referir o seguinte:
736. O ano de 2020 foi caracterizado por uma pandemia, que levou a sucessivos confinamentos que obrigaram a uma diminuição significativa do número de pessoas a circular na via pública. Tal impactou negativamente nos operadores em todo o sector da publicidade exterior, e encontra-se refletido no relatório financeiro apresentado pela DreamMedia.
737. Ainda assim, o mesmo relatório considera, na avaliação do risco comercial, que (i) em termos globais, a situação financeira da empresa é considerada neutra na avaliação do risco

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

- de *failure* da empresa; (ii) a capacidade de gerar recursos líquidos a partir da utilização dos ativos é normal; (iii) com base nos últimos dados financeiros ponderados, observa-se uma evolução da situação financeira que é considerada favorável na avaliação do risco de *failure*; e; (iv) apesar de a empresa registar incidentes nos últimos anos, o valor dos mesmos não é considerado preocupante para o risco de *failure* face à dimensão da sociedade.
738. Este relatório tem em conta um passivo (de curto prazo) em que, tal como referido anteriormente, mais de metade corresponde a suprimentos e respetivos juros acumulados, ou seja, dívida para com o seu acionista. Consequentemente, os rácios de liquidez e de capacidade para cobrir juros, bem como os rácios de solvabilidade, melhoram significativamente quando se consideram as contas da empresa numa lógica consolidada com o respetivo acionista.
739. Note-se ainda que os indícios que sustentam a alegada “[...] incerteza material que pode colocar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade prosseguir em continuidade”, referidos na pronúncia da DreamMedia e que estão na base da opinião com reservas do auditor às contas da MOP de 2020, resultam, nomeadamente, da contabilização do *Goodwill* que, de acordo com a opinião do auditor, “[...] não se encontra formalizada nos termos preconizados pelas Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) tal como adotadas na União Europeia”.
740. Ou seja, a matéria referida prende-se, designadamente, com a forma de contabilização de uma determinada rubrica nas contas da empresa, sem que tal coloque em causa as conclusões da AdC sobre a capacidade financeira da MOP para operar a subconcessão. Aliás, conforme referido *supra* na nota de rodapé **Erro! Marcador não definido.**, idêntica referência à forma de contabilização do *Goodwill* esteve na base da opinião com reservas do auditor às contas da MOP do ano de 2014, bem como dos anos seguintes, sem que tal se traduzisse numa incapacidade de investimento ou de insustentabilidade financeira da empresa.
741. Por outro lado, a alegada “[...] incerteza material” sobre as contas da empresa, aludida na pronúncia da DreamMedia, é consubstanciada na referência do auditor de que “[...] as demonstrações financeiras foram preparadas com base na continuidade das operações, a qual se encontra dependente do apoio financeiro do acionista e da rentabilidade futura da empresa” (sublinhado nosso), o que remete, precisamente, para o referido *supra* no § 738. Isto é, que mais de metade da dívida da MOP corresponde a suprimentos e respetivos juros acumulados, ou seja, dívida para com o seu acionista. Consequentemente, os respetivos rácios de liquidez e de capacidade para cobrir juros, bem como os rácios de solvabilidade, melhoram significativamente quando se consideram as contas da empresa numa lógica consolidada com o respetivo acionista.
742. Por fim, salienta-se uma vez mais que a subconcessão não irá exigir um investimento inicial significativo, pelo menos até ao momento em que a MOP pretenda exercer a opção de compra sobre os equipamentos objeto da subconcessão, considerando-se que aquela não coloca em causa a viabilidade da empresa.

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

743. Adicionalmente, refira-se que os Compromissos assumidos impedem a reaquisição dos ativos objeto da subconcessão e, nesse mesmo sentido, caso a MOP deixe de operar a subconcessão durante a vigência do Contrato de Lisboa, a JCDecaux deverá assegurar que outro operador de publicidade exterior, sujeito à aprovação da AdC, explorará a subconcessão nas mesmas condições agora previstas.

## 8. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

744. 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, adota, em relação à operação notificada, a presente Decisão de Não Oposição acompanhada da imposição de condições e obrigações, nos termos do Documento de compromissos que se anexa, parte integrante desta Decisão, à luz do n.º 1, alínea b), e do n.º 2 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a operação notificada, com as alterações introduzidas pelos Compromissos propostos, não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial do mesmo.

Lisboa, 11 de abril de 2022

O Conselho de Administração,

X

---

Margarida Matos Rosa  
Presidente

X

---

Maria João Melícias  
Vogal

X

---

Miguel Moura e Silva  
Vogal

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

## Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA .....	2
2.	AS PARTES .....	3
2.1.	Adquirente .....	3
2.2.	Adquirida .....	3
3.	NATUREZA DA OPERAÇÃO .....	5
3.1.	Contrato de Lisboa: enquadramento e aspetos essenciais.....	5
3.2.	Posição da Notificante .....	8
3.3.	Posição da AdC.....	9
3.3.1.	A aquisição de controlo sobre ativos geradores de volume de negócios .....	9
3.3.2.	O controlo das alterações estruturais significativas.....	25
3.3.3.	Conclusão .....	30
4.	MERCADOS RELEVANTES .....	30
4.1.	Mercado do Produto Relevante.....	30
4.1.1.	Entendimento da JCDecaux .....	30
4.1.1.1.	Mercado global de serviços de publicidade .....	30
4.1.1.2.	Mercado da publicidade OOH .....	31
4.1.2.	Entendimento dos terceiros interessados.....	33
4.1.3.	Entendimento das Agências de Meios .....	34

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

4.1.4.	Entendimento da AdC quanto aos pequenos formatos (Lote 1) .....	35
4.1.4.1.	Da prática decisória nacional .....	35
4.1.4.2.	Da prática decisória internacional .....	35
4.1.4.3.	Modelo econométrico da AdC quanto à delimitação do mercado.....	36
4.1.4.4.	Conclusão quanto aos pequenos formatos (Lote 1) .....	37
4.1.5.	Publicidade exterior em médios e grandes formatos (Lote 2).....	38
4.1.6.	Conclusão quanto aos mercados do produto.....	39
4.2.	Mercado Geográfico Relevante .....	39
5.	AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL.....	41
5.1.	Enquadramento do Sector da Publicidade Exterior .....	41
5.2.	Estruturas de Oferta.....	45
5.2.1.	Estimativas da Notificante relativamente à estrutura de oferta no mercado da publicidade OOH em displays de pequeno formato (2 m2) .....	45
5.2.2.	Investigação de mercado .....	54
5.2.2.1.	Operadores que integram o mercado da publicidade OOH em <i>displays</i> de pequeno formato .....	54
5.2.2.2.	Estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em <i>displays</i> de pequeno formato (2 m2) .....	59
5.2.2.3.	Estrutura de oferta do mercado da publicidade OOH em <i>displays</i> de médio e grande formato .....	66
5.3.	Avaliação Jusconcorrencial (mercado da publicidade OOH em <i>displays</i> de pequeno formato) .....	72
6.	ANÁLISE DOS COMPROMISSOS APRESENTADOS PELA NOTIFICANTE .....	75
6.1.	Descrição dos Compromissos.....	77
6.2.	Avaliação dos Compromissos .....	81
6.2.1.	Da Eficácia dos Compromissos .....	82
6.2.2.	Da adequação do Adquirente.....	87
6.2.2.1.	Da capacidade operacional da MOP.....	87
6.2.2.2.	Da capacidade financeira da MOP .....	89
6.2.2.3.	Da independência da MOP .....	92

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

6.2.2.4. Da autonomia da MOP no quadro do Contrato de Lisboa e do Acordo de Subconcessão.....	94
6.2.2.5. Da ausência de preocupações jusconcorrenciais decorrentes do Acordo de Subconcessão.....	98
6.3. Das observações em sede de teste de mercado.....	103
6.4. Conclusão sobre os Compromissos propostos.....	112
7. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS .....	113
8. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO .....	132

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

## Anexo – Documento Compromissos

### CCENT. 36/2021 – JCDECAUX / CONCESSÃO DE PUBLICIDADE EXTERIOR EM LISBOA SUBCONCESSÃO DE 40% DO LOTE 1 DO CONTRATO DE LISBOA À MOP

#### 1. INTRODUÇÃO

- (1) Em 15 de julho de 2021, a JCDecaux Portugal Mobiliário Urbano, Lda, sociedade constituída em Portugal, com sede em Beco da Aviação, n.º 1, Granja do Alpriate 2625-607 Vialonga (doravante “**JCDecaux**”), apresentou à Autoridade da Concorrência (“**AdC**”) notificação prévia apresentada à cautela (“**Notificação à Cautela**”), para efeitos do disposto no artigo 44.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (doravante “**Lei da Concorrência**”), relativa à adjudicação, no seguimento do concurso público internacional n.º 04/CPI/DA/CCM/2017, a esta empresa, do uso exclusivo do domínio público municipal do Município de Lisboa (“**ML**”) para instalar mobiliário urbano e o direito de operar *displays* publicitários a serem integrados, a título acessório, em alguns destes equipamentos, para exploração de publicidade exterior – denominada Out Of Home (“**OOH**”), em 14 de junho de 2018, através da Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 348/CM/2018 (“**Contrato de Lisboa**”).
- (2) Em particular, a Notificação à Cautela foi apresentada considerando o alegado *footprint* adicional resultante da adjudicação do Contrato de Lisboa à JCDecaux, tendo em conta o anterior *footprint* da JCDecaux ao abrigo do Contrato de Lisboa de 1995, assim como a subconcessão de 20% do Lote 1 do Contrato de Lisboa acordada com a MOP - Multimédia Outdoors Portugal - Publicidade, S.A. (“**MOP**”), nos termos do Memorando de Entendimento (“**MoU**”), celebrado em 15 de julho de 2021, permitindo a um segundo operador ter acesso às localizações do Contrato de Lisboa (“**Footprint Adicional do ML**”).
- (3) De facto, após a adjudicação do Contrato de Lisboa à JCDecaux, certos operadores de mercado suscitaram, junto da AdC, questões relacionadas com um alegado *gun jumping*, em virtude da alegada transferência, para a esfera da JCDecaux, em resultado da adjudicação do Contrato de Lisboa, da clientela da Cemusa Portugal – Companhia de Mobiliário Urbano e Publicidade, S.A. (“**Cemusa**”, atualmente “**Cemark**”) ao abrigo do anterior Contrato de Lisboa de 1995.
- (4) É manifesto que não existiu qualquer situação de *gun jumping*, não tendo o Contrato de Lisboa sido celebrado ou implementado, e a JCDecaux refuta expressamente a hipótese de que a adjudicação do Contrato de Lisboa pudesse conduzir a uma concentração para efeitos de controlo de concentrações, uma vez que é patente que a referida adjudicação não inclui

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

nem implica a transferência de quaisquer ativos (quer tangíveis, quer intangíveis), contratos (com fornecedores ou clientes), *goodwill*, trabalhadores/colaboradores ou *know-how*, relevantes para efeitos de controlo de concentrações, e que o âmbito do Contrato de Lisboa é totalmente distinto em termos de requisitos, localizações e características dos *displays*, dos anteriores contratos do ML.

- (5) No entanto, por motivos de eficiência na alocação de tempo e recursos, tanto pela JCDecaux, como pela AdC, e a fim de permitir ao ML disponibilizar, aos seus cidadãos, a melhoria dos serviços decorrentes da assinatura do contrato adjudicado, a JCDecaux apresentou a referida Notificação à Cautela expressando o entendimento de que, de acordo com os seus cálculos internos, os limiares de notificabilidade previstos no artigo 37.º, n.º 1 da Lei da Concorrência não estariam, em qualquer caso, preenchidos.
- (6) De facto, o volume de negócios atribuído, para efeitos da Notificação à Cautela, ao Footprint Adicional do ML seria, tanto quanto é do conhecimento da JCDecaux, em 2020, em qualquer caso, inferior a €5 milhões, pelo que a aplicação das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência pode ser excluída.
- (7) Em particular, o limiar de 50% da quota de mercado previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência não está igualmente preenchido, de acordo com os cálculos feitos pela JCDecaux, considerando que o mercado relevante compreende todos os meios de publicidade, ou se não for esse o caso, *quod non*, todos os formatos de publicidade OOH.
- (8) Como evidenciado na Notificação à Cautela e nas interações subsequentes com a AdC, a substituíbilidade entre os meios é cada vez mais clara, do ponto de vista da oferta, uma vez que, em resultado do crescimento das empresas Big Tech cuja atividade principal é a publicidade online, muitos operadores de media estão a tomar parte em operações de concentração a fim de reforçar a sua oferta.
- (9) De facto, com exceção da JCDecaux, que é uma empresa familiar com um modelo ainda centrado na publicidade OOH, o setor dos meios publicitários está cada vez mais consolidado no sentido de incluir uma oferta mais alargada.
- (10) Para além das empresas de comunicação tradicionais que entram na publicidade OOH – uma vez que as barreiras entre os meios de publicidade estão a desaparecer – outros tipos de operadores estão a entrar na publicidade OOH, como é o caso das empresas tecnológicas através de *displays* e plataformas tecnológicas, bem como das plataformas de comercialização de OOH que permitem às empresas independentes agregar as suas ofertas digitais para alcançar novos clientes.

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

- (11) Do ponto de vista da procura, o setor da publicidade inclui anúncios em diferentes meios de comunicação, uma vez que, ao preparar uma campanha publicitária, os anunciantes têm em consideração todos os meios de comunicação (tais como a imprensa, rádio, televisão, cinema, publicidade exterior, e cada vez mais, como explicado *supra*, a Internet), uma vez que estes constituem formas diferentes de chegar aos consumidores.
- (12) Apesar das características específicas de cada campanha publicitária, existem diferentes combinações de meios que permitem alcançar os mesmos objetivos e satisfazer as mesmas necessidades publicitárias, tendo em conta os limites orçamentais estabelecidos pelo anunciante.
- (13) Em muitas ocasiões, os anunciantes substituem integralmente um meio por outro e redistribuem o peso representado por cada meio dentro da campanha publicitária de uma forma radicalmente distinta. Todas as combinações são válidas e permutáveis do ponto de vista do anunciante.
- (14) Um exemplo claramente representativo do referido *supra* é a forma como os anunciantes se adaptaram durante a situação de pandemia e período de confinamento, recorrendo a outros meios de comunicação (incluindo *online* e televisão) para substituir a publicidade OOH, que devido à ausência de consumidores nas ruas não poderia cumprir totalmente o seu objetivo, sendo uma tendência que poderia estar para ficar.
- (15) No mercado publicitário global em Portugal, incluindo todos os meios publicitários, a quota de mercado da JCDecaux é, naturalmente, residual.
- (16) Além disso, em benefício da celeridade, a JCDecaux, sem conceder, apresentou também informações e dados considerando o mercado da publicidade OOH.
- (17) Várias autoridades nacionais da concorrência adotaram uma visão ampla no que respeita à publicidade OOH, incluindo todas as formas de publicidade OOH, que são mutuamente permutáveis, do ponto de vista dos anunciantes<sup>230</sup>.

---

<sup>230</sup> Em Espanha, por exemplo, a decisão da autoridade da concorrência espanhola de 20 de março de 2012, n.º S/0270/10, Gruo Malla; em Itália, a decisão da autoridade da concorrência italiana de 22 de novembro de 2007, n.º C-8899 - A.V.I.P. /Ramo D'azienda Di Clear Channel Jolly Pubblicità; em França, a decisão da autoridade da concorrência francesa de 6 de outubro de 2005, no processo 05-D-53, situation de la concurrence dans le secteur des espaces publicitaires du réseau des transports en commun urbains. Em Espanha, a decisão da CNMC no Processo C/0577/14 considerou o mercado do produto relevante como sendo o mercado da publicidade exterior, embora tenha deixado em aberto a possibilidade de uma maior segmentação.

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

- (18) Todas as formas de publicidade exterior oferecem a mesma funcionalidade em termos publicitários: atrair a atenção dos consumidores *on the move* e comunicar uma mensagem publicitária num espaço aberto ao público, sendo utilizadas pelo mesmo tipo de anunciantes e com custos semelhantes.
- (19) Para assegurar a cobertura de uma cidade, os anunciantes do mercado podem, em conjunto ou de maneira alternada, utilizar diferentes formatos de *display* publicitário, em espaços públicos ou privados, incluindo mobiliário urbano, cartazes, transportes, cabines telefónicas ou mesmo outros formatos inovadores.
- (20) A adequação da definição do mercado publicitário OOH é atualmente ainda mais clara, uma vez que, do ponto de vista da oferta, é evidente que existem cada vez mais redes publicitárias OOH que não são de 2m<sup>2</sup>, e que constituem um *footprint* alternativo de *displays*.
- (21) De facto, em vez de se concentrarem em pequenos formatos, apenas permitindo o licenciamento *ad hoc* de outros formatos, os municípios organizam, cada vez mais, concursos públicos para formatos que não são de 2m<sup>2</sup>, a fim de organizar o espaço público e otimizar o retorno financeiro, permitindo a criação de várias redes alternativas no espaço público.
- (22) Finalmente, o aparecimento do digital facilitou a exibição do mesmo conteúdo em diferentes formatos com periodicidade e impacto semelhantes, aumentando ainda mais a substituíbilidade entre formatos.
- (23) No mercado da publicidade OOH, tal como demonstrado durante o processo, a quota de mercado da JCDecaux em Portugal é significativamente inferior a 50%.
- (24) No interesse da celeridade e sem conceder, a JCDecaux calculou, à cautela, a sua quota de mercado no segmento de mercado de 2m<sup>2</sup> em Portugal, mesmo que, como referido, considere firmemente que a definição adequada do mercado é mais ampla. Este cálculo, incluindo mobiliário urbano, centros comerciais, estações de transporte, *displays* em papel e digitais, resultou numa quota de mercado inferior a 50% após a implementação do Contrato de Lisboa, tendo em conta o MoU.
- (25) Mesmo utilizando esta segmentação de mercado particularmente mais estreita, incluindo os pequenos formatos OOH em Portugal, à qual a JCDecaux se opõe com os fundamentos referidos, com base nos únicos dados de terceiros disponíveis no mercado português, *i.e.* Media Monitor, o limiar da quota de mercado não seria preenchido, de acordo com os cálculos da JCDecaux.

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

- (26) As quotas de mercado da JCDecaux seriam ainda inferiores a 50% no segmento de 2m<sup>2</sup>, utilizando a informação do volume de negócios público dos concorrentes, alocada de acordo com o conhecimento de mercado da JCDecaux, em vez dos dados da Media Monitor. Além disso, a JCDecaux também forneceu, no formulário de Notificação e durante as interações subsequentes com a AdC, informação sobre o atual panorama concorrencial da atividade OOH em Portugal, considerando a crescente digitalização, bem como a entrada e expansão de novos operadores de OOH, esclarecendo ainda que a implementação do Contrato de Lisboa não tem qualquer impacto relevante na concorrência nos mercados relevantes identificados em Portugal.
- (27) A oferta de OOH, incluindo o segmento 2m<sup>2</sup>, em Portugal inclui atualmente *displays*, em locais privados e públicos, na rua, áreas comerciais e de transporte, *displays* de diferentes formatos, *displays* em papel e digitais, e compreende dezenas de operadores de mercado, incluindo operadores com um *footprint* relevante em vários municípios, incluindo Cemark, MOP, DreamMedia, APS, InStore Media, Publi-radio, Brand Media, ClearSpot, Enif e Girod.
- (28) Os referidos *footprints* são combinados por agências de meios, que canalizam a maioria do investimento publicitário, e que têm uma margem considerável na atribuição do investimento publicitário aos vários meios, beneficiando, portanto, de um contrapoder negocial significativo.
- (29) Além disso, do ponto de vista da procura, as campanhas publicitárias são cada vez mais articuladas, tanto nos vários meios, como nos vários formatos, e o desenvolvimento do digital facilitou a exibição do mesmo conteúdo em diferentes formatos com periodicidade e impacto semelhantes, reforçando ainda mais a substituibilidade entre formatos.
- (30) Além disso, devido à digitalização, e com a publicidade programática, os circuitos/redes tornar-se-ão menos relevantes no que diz respeito à publicidade OOH, uma vez que os clientes estão cada vez mais a ter total flexibilidade na aquisição de certos displays específicos, independentemente do formato, para atingir os consumidores.
- (31) Consequentemente, mesmo que não se aceite que todos os meios e todos os formatos façam parte do mesmo mercado, *quod non*, os vários meios exercem pressão concorrencial sobre a publicidade OOH, e os vários formatos restringem a oferta de *displays* de pequeno formato, especialmente dentro de um contexto de digitalização.
- (32) Além disso, a DreamMedia, líder de mercado no segmento de pequenos / médios formatos globalmente considerado, com preponderância para os médios formatos, e que atualmente tem o maior *footprint* em termos de oferta de grande formato em Portugal, entrou no formato 2m<sup>2</sup> no último ano, expandindo a sua posição em vários municípios de média

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

- dimensão, como a Maia, Vilamoura, e Torres Vedras, e ganhou um lote de 2m<sup>2</sup> no concurso do Porto.
- (33) Outros operadores de mercado, como a Girod, também foram capazes de consolidar as suas posições. Por exemplo, a Girod ganhou recentemente o concurso de Silves.
- (34) A mudança significativa, em termos do panorama concorrencial, atualmente em curso em Portugal pode ser ainda reforçada pelos resultados dos concursos em curso e concursos iminentes, tais como os que irão ocorrer, nos próximos meses, em 10 das 20 maiores cidades do país, nomeadamente Sintra, Cascais, Coimbra, Almada, Amadora, Braga, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Gondomar e Santa Maria da Feira.
- (35) Nos últimos meses, a JCDecaux cooperou, plenamente, com a AdC ao longo da sua investigação que incluiu uma extensa consulta ao mercado e contributos de terceiros interessados, fornecendo esclarecimentos e informações adicionais, incluindo cálculos revistos de quotas de mercado.
- (36) A 7 de outubro de 2021, a AdC informou a JCDecaux de que, tendo em conta as informações que foram recebidas de stakeholders relevantes na atividade de OOH, tinha efetuado os seus próprios cálculos de quotas de mercado. Os respetivos resultados, no que diz respeito à JCDecaux, após a implementação do Contrato de Lisboa, foram superiores aos dados apresentados por esta empresa na Notificação à Cautela e superiores a 50%.
- (37) Durante esta reunião, a AdC mencionou que o âmbito da subconcessão do Lote 1 do Contrato de Lisboa, atualmente incluído no MoU (20%), não seria, à partida, suficiente para obviar às preocupações jusconcorrenciais identificadas.
- (38) Consequentemente, tendo em conta **(i)** a avaliação da AdC das quotas de mercado em causa; e **(ii)** as limitações de tempo enfrentadas pela JCDecaux, considerando que decorreram mais de três anos desde a adjudicação do Contrato de Lisboa, e que os anteriores contratos de Lisboa estão em vigor há quase 30 anos, tornando premente a necessidade de substituir o equipamento obsoleto que está a ser utilizado pelos cidadãos e de atualizar a oferta de OOH para tentar evitar a marginalização do meio, e sem prejuízo do firme entendimento da JCDecaux de que a adjudicação do Contrato de Lisboa não pode equivaler a uma concentração, insuscetível, além disso, em qualquer caso, de resultar num impedimento significativo à concorrência, a JCDecaux, a fim de ultrapassar qualquer questão suscitada pela AdC, irá subconceder à MOP 40% do direito de uso exclusivo do domínio público do ML relativo ao Lote 1 do Contrato de Lisboa, nos termos e condições do MoU (“**Acordo de Subconcessão**”).

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

- (39) Neste sentido, **[CONFIDENCIAL- Detalhes Contratuais]**, a JCDecaux assinou com a MOP uma Adenda ao MoU que estabelece o alargamento da subconcessão, bem como das disposições acessórias necessárias, incluídas como **Anexo 1** ao presente documento (“Adenda”).
- (40) De facto, os termos e as condições estabelecidos no MoU, que foram partilhados com a AdC, e incluídos como **Anexo 2** ao presente documento, serão replicados no Acordo de Subconcessão com a MOP, que será celebrado após a emissão de uma decisão favorável da AdC e implementado após a assinatura do Contrato de Lisboa.
- (41) A JCDecaux mantém, considerando as razões incluídas nos vários documentos partilhados com a AdC, e resumidos *supra*, para V. conveniência, que a implementação do Contrato de Lisboa não equivale a uma concentração, e que, mesmo que não fosse esse o caso, o limiar de notificação de 50% não seria preenchido, uma vez que o mercado relevante deveria incluir todos os meios de publicidade ou, subsidiariamente, pelo menos todos os formatos, mas, para efeito de eficiência, admite que a AdC considere o Acordo de Subconcessão no contexto dos artigos 50.º e 51.º da Lei da Concorrência emitindo uma decisão condicionada à assinatura e implementação deste.
- (42) A JCDecaux compreende que o presente documento corresponde a uma solução prática e compreensiva para as preocupações jusconcorrenciais, identificadas nas interações com a AdC e traduz a boa fé e os melhores esforços para facilitar a emissão atempada de uma decisão final neste processo.
- (43) Tendo em conta o *supra* exposto, a JCDecaux solicita, respeitosamente, à AdC que emita uma decisão confirmando a inaplicabilidade da Lei da Concorrência à adjudicação do Contrato de Lisboa ou, subsidiariamente, uma decisão confirmando a inaplicabilidade dos limiares de controlo de concentrações da Lei da Concorrência, nos termos do disposto no artigo 50.º, n.º 1, a) da referida normativa legal.
- (44) Se a AdC entender que a decisão de inaplicabilidade não pode ser emitida, *quod non*, a JCDecaux solicita respeitosamente a emissão de uma decisão de não oposição nos termos do artigo 50.º, n.º1, b) da Lei da Concorrência, condicionada à assinatura e implementação do Acordo de Subconcessão, considerando que a JCDecaux está vinculada à assinatura e implementação do referido acordo com a MOP, o qual deve ser interpretado à luz da Decisão da AdC no presente procedimento e do objetivo da criação de condições para uma concorrência efetiva ou da manutenção de uma concorrência efetiva nos mercados em causa.

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

## 2. ACORDO DE SUBCONCESSÃO

- (45) Em conformidade com a Notificação à Cautela e com o MoU celebrado com a MOP, a JCDecaux celebrará com a MOP um Acordo de Subconcessão, cuja implementação estará sujeita à celebração do Contrato de Lisboa.
- (46) A MOP e a JCDecaux assinaram uma Adenda ao MoU estabelecendo os mesmos termos e condições acordados no MoU e incluindo a subconcessão de 40% do Lote 1 do Contrato de Lisboa, sendo as versões assinadas de ambos os documentos incluídas como **Anexo 1**.

### 2.1 Quadro de Direito Público

- (47) O Acordo de Subconcessão é compatível com as normas de direito público aplicáveis.
- (48) De facto, a Cláusula 51.º, n.º 2 do Caderno de Encargos do Concurso Público de Lisboa permite à JCDecaux, mantendo a sua posição de única parte contratante com a Câmara Municipal de Lisboa, ao abrigo do Contrato de Lisboa, e sendo titular em exclusivo dos direitos e obrigações resultantes do referido contrato e nas interações com a Câmara Municipal de Lisboa, subconceder/subcontratar, total ou parcialmente, os direitos e/ou obrigações decorrentes do Contrato de Lisboa, mediante autorização prévia por escrito da Câmara Municipal de Lisboa<sup>231</sup>.
- (49) De facto, o Código dos Contratos Públicos, em particular os artigos 316.º e seguintes, lei aplicável ao caso em apreço, estabelece que a subconcessão/subcontratação é geralmente permitida com a autorização do concedente, mesmo que o contrato não estabeleça expressamente essa possibilidade. Isto torna-se ainda mais claro quando o contrato público estabelece especificamente a possibilidade de subcontratação, como mencionado no Caderno de Encargos, na supracitada Cláusula 51.º.
- (50) A subconcessão/subcontratação de contratos adjudicados é amplamente aceite, e tem frequentemente lugar durante a execução do contrato, não exigindo um novo concurso, uma vez que o concessionário, neste caso a JCDecaux, continua a ser a parte adjudicatária, sendo totalmente responsável perante a entidade concedente, a Câmara Municipal de Lisboa, pelo cumprimento exato e pontual de todas as obrigações decorrentes do contrato.
- (51) É também claro, ao abrigo destas disposições, que a JCDecaux é livre de escolher a entidade à qual irá subconceder parcialmente o Lote 1 do Contrato de Lisboa, desde que o operador selecionado seja manifestamente capaz de cumprir as suas obrigações ao abrigo do

---

<sup>231</sup> A cláusula 51.º, n.º 2 do Caderno de Encargos estabelece que: *"A subcontratação, no todo ou em parte, dos direitos e/ou obrigações decorrentes do Contrato só pode ser efetuada com autorização prévia por escrito da Câmara Municipal de Lisboa"*.

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

contrato, uma vez que a execução inadequada da subconcessão pela MOP é suscetível de ter um impacto indireto na relação da JCDecaux com a Câmara Municipal de Lisboa.

- (52) Considerando que tanto a lei aplicável como o Caderno de Encargos exigem o consentimento do concedente, a Câmara Municipal de Lisboa, o Acordo de Subconcessão será assinado após a autorização escrita da Câmara Municipal de Lisboa, ou uma condição prévia relacionada com a autorização escrita da Câmara Municipal será incluída no Acordo de Subconcessão.
- (53) A JCDecaux entende que a autorização da Câmara Municipal de Lisboa não será retirada ou adiada, uma vez que a Câmara Municipal também está interessada em ultrapassar esta situação de impasse que está a prejudicar a cidade e os seus cidadãos em termos de receitas e equipamento disponível.

## 2.2 Ausência de Preocupações em Matéria de Concorrência

- (54) A Subconcessão à MOP não levantará problemas de concorrência e não será sujeita a um processo de controlo de concentrações.
- (55) De facto, considerando que o *Footprint* Adicional do ML corresponderá a um volume de negócios inferior a € 5 milhões, e que o mercado relevante é de âmbito nacional, mesmo se considerarmos uma segmentação estreita do produto em pequenos formatos, uma segmentação que a JCDecaux rejeita, a quota de mercado da MOP seria, após a implementação do Contrato de Lisboa, e considerando o Acordo de Subconcessão, inferior a 30%, resulta manifesto que nenhum dos limiares estabelecidos no Artigo 37.º, n.º 1 da Lei da Concorrência será preenchido pelo Acordo de Subconcessão.
- (56) Consequentemente, espera-se que a implementação desta solução seja rápida e que não sejam levantadas preocupações concorrenciais.
- (57) Além disso, a MOP é um operador particularmente experiente no mercado de publicidade OOH, estando ativo em Portugal há mais de 20 anos, explorando comercialmente a publicidade nos transportes, em grandes formatos, *displays* de 2m<sup>2</sup> em papel nas estações de transporte e metro, e pequenos formatos digitais em espaços públicos, em particular em Lisboa, tendo também participado no concurso de Lisboa bem como no concurso do Porto, no qual tem a melhor oferta para o Lote 4, um Lote de 24m<sup>2</sup>.
- (58) De facto, a MOP tem já uma oferta muito significativa em Portugal, sendo o maior operador em termos de portefólio relacionado com os transportes. Como evidenciado ao longo deste processo, no que diz respeito a redes de 2m<sup>2</sup> em estações de transporte, existe um grupo significativo de anunciantes que investem apenas nas redes de 2m<sup>2</sup> da MOP, como

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

explicado, sendo que grandes anunciantes como a TVI, Super Bock, Burger King estão a utilizar quase exclusivamente as redes de transporte de 2m<sup>2</sup> da MOP.

- (59) Também, no que diz respeito ao transporte, *stricto sensu*, em particular displays instalados em autocarros, há dados que parecem contribuir para a conclusão de que estes constituem uma clara alternativa aos anunciantes se comparados com displays de 2m<sup>2</sup>.
- (60) De facto, de acordo com os dados da Media Monitor partilhados com a AdC, vários grandes anunciantes, como a McDonalds, Mercedes, Lactogal e Vodafone, consideram que a MOP representa, atualmente, uma alternativa à JCDecaux mais relevante do que a Cemark.
- (61) A MOP tem, portanto, um conhecimento muito significativo do mercado português e um *footprint* muito relevante em Portugal que, como a AdC concluiu na investigação de mercado de 2014, tem sido utilizado em conjunto com a rede da Cemark para assegurar uma cobertura nacional ótima, uma combinação que se manterá fundamentalmente inalterada após a implementação.
- (62) De facto, as agências de meios, que são tipicamente utilizadas pelos anunciantes para conceber planos de meios, incluindo publicidade OOH, combinam as redes existentes para assegurar a cobertura necessária, combinando frequentemente as redes da Cemark e da MOP, considerando a presença da Cemark em Lisboa e em municípios de média dimensão e a presença da MOP em Lisboa e no Porto, um cenário que continuará a existir após a implementação do Contrato de Lisboa, ainda que a MOP aumente a sua presença em Lisboa.
- (63) Finalmente, a MOP no que respeita à subconcessão, tal como a JCDecaux no que respeita ao remanescente da concessão, explorará livremente os seus displays de acordo com os seus próprios recursos, condições e estratégia comercial, oferecendo e comercializando separadamente as suas respetivas faces aos clientes, de forma totalmente independente, no quadro das salvaguardas contratuais previstas, tal como evidenciado nos termos e condições incluídas e detalhadas no **Anexo 2**

### **2.3 A subconcessão suprirá as preocupações suscitadas pela AdC**

- (64) Tal como acima referido, a JCDecaux entende que a implementação do Contrato de Lisboa não equivale a uma concentração, e que, mesmo que tal não fosse o caso, o limiar de 50% de controlo das concentrações tal como previsto na Lei da Concorrência não seria atingido, uma vez que o mercado relevante deveria incluir todos os meios de publicidade ou, subsidiariamente, pelo menos todos os formatos.

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

- (65) Em qualquer caso, e sem conceder, a subconcessão à MOP de 40% do Lote 1 do Contrato de Lisboa permitirá ultrapassar as preocupações suscitadas pela AdC, uma vez que após a execução do Acordo de Subconcessão:
- (a). A quota de mercado nos displays de 2m<sup>2</sup> da JCDecaux em Portugal corresponderá essencialmente ao cenário pré-Contrato de Lisboa, a qual, mesmo utilizando o cenário mais pessimista, de acordo com os cálculos da AdC, a que a JCDecaux se opõe, como referido supra, e que não refletem a situação atual do mercado nem a perda iminente de quota de mercado em certos municípios por esta empresa, será apenas ligeiramente superior a 55%;
  - (b). As alternativas disponíveis, em termos de oferta de publicidade exterior, e de oferta de publicidade exterior de displays de 2m<sup>2</sup> em Portugal, com um *footprint* relevante em Lisboa serão, inclusivamente, alargadas se comparadas com a situação atual, uma vez que os operadores MOP, Cemark (quiosques) e JCDecaux, para além dos operadores instalados em localizações privadas, terão todos uma presença visível de 2m<sup>2</sup> no centro de Lisboa, reforçando as opções disponíveis para anunciantes e agências de meios;
  - (c). As agências de meios continuarão a ter um contrapoder negocial significativo, sendo capazes de conceber e implementar *media plans* com escopo nacional, com diferentes graus de envolvimento dos vários meios publicitários, combinando meios, formatos, operadores, sendo, por isso, capazes de apresentar ofertas integradas com implantação nacional, e obtendo níveis significativos de descontos;
  - (d). Os operadores novos e existentes continuarão a expandir a sua atividade OOH, sendo capazes de ganhar grandes contratos, e de aumentar o grau de investimento no plano nacional; este é claramente o caso da DreamMedia, que tem uma presença cada vez mais relevante no formato de 2m<sup>2</sup> e que fez, e continuará a fazer, investimentos significativos na melhoria da sua oferta;
  - (e). Muitos contratos importantes de OOH mudaram de mãos, como é o caso da Maia e de Vilamoura, e nos próximos meses um número significativo de concursos irá ter lugar;
  - (f). Os meios de publicidade e os formatos OOH serão ainda mais substituíveis do ponto de vista da procura e da oferta e exercerão uma pressão concorrencial ainda mais significativa, considerando o impacto da digitalização e a crescente procura de eficiência/otimização em termos de investimento publicitário.
- (66) Consequentemente, nos termos dos Artigos 50.º, n.º 2 e 51.º, n.º 1 da Lei da Concorrência, a JCDecaux compromete-se a cumprir os termos e condições incluídos infra.

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

- (67) Estes entrarão em vigor na Data da Decisão e fazem parte integrante da Decisão (tal como definida infra).
- (68) Os prazos estabelecidos em dias no presente documento, salvo indicação em contrário, correspondem a dias úteis e serão suspensos aos sábados, domingos e feriados nacionais portugueses e feriados do município de Lisboa, salvo indicação expressa em contrário.
- (69) Todos os prazos incluídos neste documento serão suspensos enquanto a AdC estiver a tomar as decisões necessárias no âmbito da implementação dos termos e condições indicados infra.
- (70) Os termos e condições indicados infra devem ser interpretados à luz da Decisão.

## 2.4 Âmbito, Termos e Condições de aplicação do Acordo de Subconcessão

### Secção A. Definições

Para efeitos do presente documento, em benefício do tempo, e sem conceder, no que respeita à ausência de uma concentração no caso em apreço e ao entendimento da JCDecaux quanto à inaplicabilidade dos limiares de controlo das concentrações previstos na Lei da Concorrência, os termos subsequentes (singular ou plural), ainda não definidos no presente documento, terão o seguinte significado:

**Data da Decisão:** data da notificação formal da Decisão à JCDecaux pela AdC.

**Decisão:** no caso da AdC considerar que existe uma concentração e que os limiares de notificação previstos na Lei da Concorrência se apliquem, *quod non*, decisão final da AdC de não oposição relativamente à implementação do Contrato de Lisboa, nos termos do Artigo 50.º, n.º 1, b) da Lei da Concorrência, condicionada à implementação da Subconcessão.

**Data Efetiva do Contrato de Lisboa:** a data de celebração do Contrato de Lisboa, como estabelecida pela JCDecaux e pela Câmara Municipal de Lisboa, até um máximo de três meses a partir da Decisão.

**Período de Implementação do Contrato de Lisboa:** período estabelecido no Contrato de Lisboa para a implementação deste, em particular para a remoção do equipamento existente e instalação de novo mobiliário urbano.

**Período para a Assinatura da Subconcessão:** período que a JCDecaux e a MOP estabelecerem para a assinatura do Acordo de Subconcessão, até um máximo de dois meses a contar da Decisão.

**Período de Implementação da Subconcessão:** período que a JCDecaux e a MOP estabelecerem para a implementação do Acordo de Subconcessão, em particular no que diz respeito à

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

instalação dos equipamentos de mobiliário urbano a serem explorados comercialmente pela MOP, e que não deve exceder o Período de Implementação do Contrato de Lisboa.

**Subconcessão:** se a AdC entender que existe uma concentração e que uma decisão de inaplicabilidade não pode ser emitida, *quod non*, em benefício do tempo, e sem conceder, no que diz respeito à ausência de uma concentração no caso em apreço e ao entendimento da JCDecaux quanto à inaplicabilidade dos limiares de notificação previstos na Lei da Concorrência, a Decisão deve ter em conta a subconcessão à MOP, através do Acordo de Subconcessão e Aluguer de Mobiliário Urbano (“**Acordo de Subconcessão**”), dentro do Período para a Assinatura da Subconcessão, de 40% do direito de uso exclusivo do domínio público do Município de Lisboa relativo ao Lote 1, tal como definido na Cláusula 1, 1), a) do Caderno de Encargos, adjudicada à JCDecaux, com base na proposta do Lote 1 da JCDecaux, no âmbito da adjudicação do Contrato de Lisboa, nas condições descritas em detalhe *supra*, e nos Anexos 1 e 2. A Subconcessão deverá ser implementada no Período de Implementação da Subconcessão.

## Secção B. Condição

### B.1. Subconcessão

1. A JCDecaux, para além das obrigações vinculativas incluídas no MoU, celebrará e implementará o Acordo de Subconcessão.
2. A JCDecaux celebrará o Acordo de Subconcessão com a MOP, até ao final do Período para a Assinatura da Subconcessão, nos termos e condições *infra* indicados e no MoU, alterado pela Adenda, tal como especificado nos Anexos 1 e 2, incluindo:
  - (i) A transferência para a MOP de um footprint, em termos de localizações, sujeita à aprovação incluída na cláusula C.2 *infra*, sensivelmente semelhante em termos de cobertura geográfica às localizações diretamente utilizadas pela JCDecaux, assegurando a proporção estabelecida de 40% do Lote 1, a fim de garantir que o valor comercial da Subconcessão é equitativamente adequado e que, em cada localização, o footprint transferido pode constituir uma alternativa ao footprint da JCDecaux;
  - (ii) A fim de cumprir os requisitos de equipamento do Caderno de Encargos, em particular as cláusulas 10.º, 14.º n.º 3 e 20.º, garantindo a homogeneidade dos equipamentos de mobiliário urbano, especialmente em termos de qualidade, **[CONFIDENCIAL- Informação na esfera da MOP]**, aluguer dos equipamentos de mobiliário urbano a explorar comercialmente pela MOP, no âmbito do Acordo de Subconcessão, de acordo com as condições normais de mercado;
  - (iii) O ajustamento, se aplicável, de forma proporcional, incluindo no que se refere à divisão entre equipamentos digitais e não digitais, do número de equipamentos alugados à MOP necessário no âmbito do Contrato de Lisboa.

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

- (iv) Transferir para a MOP a exploração comercial de 7 (sete) expositores digitais de dupla face de tamanho médio (12m<sup>2</sup>) incluídos no Lote 2 do Contrato de Lisboa, sujeito aos termos e condições das Seções B.2.b) e C.2, infra, mediante o pagamento da renda e demais remunerações devidas, em termos proporcionais.

3. O número e tipo de *displays*, a serem incluídos no Acordo de Subconcessão é o seguinte:

Tipo <sup>232</sup>	Descrição	Pub	Mobiliário Urbano	MOP Equipamento Alugado
Mupis Papel	Standard	Sim	[100-500]	[100-500]
	High	Sim	[100-500]	[50-100]
Mupis Digital	Standard	Sim	[100-500]	[0-50]
	High	Sim	[50-100]	[0-50]
Paragens de Autocarro	Sem mupis	Não	[1000-2000]	[100-500]
	Papel	Sim	[500-1000]	[100-500]
	Digital	Sim	[50-100]	[0-50]
WCs	Com cadeira de rodas	Não	[0-50]	[0-50]
	Sem cadeira de rodas	Não	[50-100]	[0-50]
Mupis Amovível	Amovível	Não	[0-50]	[0-50]
<b>TOTAL</b>			<b>[3 000 – 4 000]</b>	<b>[1 000 – 2 000]</b>
			100%	40%

4. A JCDecaux continuará a ser plenamente responsável perante a Câmara Municipal de Lisboa por todas as obrigações resultantes do Contrato de Lisboa, bem como responsável por todas as incidências, nos termos do referido contrato, independentemente da existência de um princípio de "back-to-back" e de um direito de regresso na sua relação com a MOP.
5. A alocação da renda e outros custos será determinada, igualmente, na devida proporção, de acordo com o número de faces operadas por cada operador e nos termos explicitados infra e no MoU; neste sentido, a MOP pagará à JCDecaux uma contrapartida pela

<sup>232</sup> A MOP deve instalar apenas um determinado número de *scrollers*, equivalente a 40% do número de *scrollers* instalados nos *displays* da JCDecaux ao abrigo do Contrato de Lisboa.

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

subconcessão correspondente a 40% da remuneração estabelecida no Contrato de Lisboa relativa ao Lote 1, a renda mensal do mobiliário urbano alugado, e uma taxa de manutenção pela prestação de serviços de manutenção estrutural dos equipamentos alugados à MOP, a qual será orientada para os custos<sup>233</sup>.

6. No que diz especificamente respeito ao aluguer mensal do mobiliário urbano a explorar comercialmente pela MOP, este será calculado com base na necessidade de assegurar a amortização do equipamento, acrescido de uma taxa de juro padrão de mercado para cobrir os custos de capital ainda não amortizado; após o primeiro ano da subconcessão, a MOP terá a prerrogativa de adquirir o mobiliário urbano alugado, pagando o remanescente do capital investido ainda não amortizado, cenário em que ficará desobrigada de pagar uma renda mensal.
7. No que diz respeito à taxa de manutenção estrutural orientada para os custos, a mesma não poderá, em qualquer caso, exceder os custos de manutenção da JCDecaux para o mesmo tipo de equipamento, informação que será partilhada com a AdC ao abrigo do relatório referido na Secção C.1, e todos os aumentos da referida manutenção terão de ser justificados com base em aumentos de custos documentados.
8. Além disso, todos os trabalhos de manutenção estrutural serão realizados dentro dos mesmos prazos e condições aplicáveis aos equipamentos da JCDecaux instalados ao abrigo do Contrato de Lisboa, tal como partilhados com a AdC ao abrigo do relatório referido na Secção C.2.
9. Qualquer redução ou aumento do número de equipamentos alugados, na sequência de uma redução ou aumento do âmbito do Contrato de Lisboa relativamente ao qual a MOP deve ser informada e consultada pela JCDecaux antes da sua implementação, implicará a redução ou aumento proporcional automático da contrapartida da subconcessão, da renda e da taxa de manutenção.
10. A MOP deve abster-se de modificar o desenho, estrutura e quaisquer características decorativas dos equipamentos alugados, nos mesmos termos em que a JCDecaux está obrigada à luz do Contrato de Lisboa, incluindo no caso da MOP adquirir os ativos, e deve assegurar a manutenção e conservação não estruturais correspondentes à afixação e limpeza, e notificar a JCDecaux dos danos nos equipamentos que requeiram a intervenção da JCDecaux.

---

<sup>233</sup> Importa considerar que os custos da manutenção estrutural correspondem a uma parte limitada dos custos operacionais da atividade de publicidade exterior, inferior a 10%.

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

11. A JCDecaux deve assegurar a instalação do equipamento e suportará os custos de instalação que serão incluídos pro-rata e de forma transparente na renda, de acordo com as condições normais de mercado, sendo permitido à MOP sugerir um prestador de serviços alternativo para a instalação do equipamento; deve também assegurar a manutenção estrutural do equipamento em condições de mercado, nos termos do Acordo de Subconcessão, tendo a MOP a prerrogativa de assegurar direta ou indiretamente, através de um prestador de serviços alternativo, com um pré-aviso de três meses para permitir à JCDecaux ajustar os seus serviços, a manutenção estrutural do equipamento sujeito às mesmas obrigações impostas pelo Caderno de Encargos do Concurso à JCDecaux, em particular em termos de prazos, desde que estes serviços mantenham a uniformidade e qualidade do equipamento, em particular em termos da qualidade das peças sobresselentes utilizadas, sendo fornecidas, pela JCDecaux, para este efeito, todas as informações necessárias, relativas às especificações técnicas e aos fornecedores de produtos, sendo a MOP responsável por todos os danos causados à JCDecaux ou a terceiros pelo desempenho inadequado das referidas obras de manutenção estrutural. A JCDecaux permitirá à MOP explorar comercialmente os *displays* no âmbito da Subconcessão, utilizando os seus próprios recursos comerciais e de acordo com a sua própria estratégia, e foram acordadas salvaguardas para assegurar que ambas as partes possam prosseguir a sua atividade de uma forma totalmente autónoma, nomeadamente, no que diz respeito à proteção de informações confidenciais e às medidas de monitorização implementadas.

## B.2. Cumprimento

1. A JCDecaux terá cumprido a condição decorrente do Acordo de Subconcessão se:
  - (a). Na Data Efetiva do Contrato de Lisboa, a JCDecaux tiver subconcedido 40% do Lote 1 do Contrato de Lisboa à MOP nos termos e condições descritos no presente documento e no MoU, tal como alterado pela Adenda, descrita *infra* e nos Anexos 1 e 2, a fim de permitir que o Período de Implementação da Subconcessão comece a decorrer em paralelo com o Período de Implementação do Contrato de Lisboa;
  - (b). A fim de garantir uma alternativa à JCDecaux na exploração de publicidade OOH no âmbito do Contrato de Lisboa, esta não adquirir, durante a vigência do Contrato de Lisboa, direta ou indiretamente, a possibilidade de exercer controlo sobre a totalidade ou parte da Subconcessão; e caso a MOP deixe de ter capacidade ou não queira continuar a operar a Subconcessão durante a vigência do Contrato de Lisboa,

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

a JCDecaux deverá assegurar que outro operador de publicidade OOH, sujeito à aprovação da AdC, operará a subconcessão, nas mesmas condições;

- (c). A JCDecaux deve assegurar que não obtém, a partir da data de implementação da Subconcessão, quaisquer segredos de negócio ou informação comercial relacionada com a exploração comercial pela MOP do equipamento alugado tal como incluído no âmbito do Acordo de Subconcessão;
  - (d). A JCDecaux deve apresentar à AdC, para revisão, os documentos referidos na Secção C.2., nos termos previstos na mesma, a fim de assegurar que os princípios estabelecidos no Acordo de Subconcessão são cumpridos pelas Partes, nos termos nele previstos; e
  - (e). A JCDecaux deve assegurar a manutenção estrutural do equipamento alugado ao abrigo do Acordo de Subconcessão, nas condições estabelecidas na Secção B.1.
2. As condições de cumprimento incluídas na Secção B.2.1. podem ser dispensadas se, na sequência da apresentação de um pedido fundamentado pela JCDecaux demonstrando justa causa, a AdC considerar que a estrutura do mercado se alterou de tal forma que a ausência de controlo sobre a Subconcessão deixou de ser necessária para assegurar a compatibilidade com a Lei da Concorrência.

## **Secção C. Obrigações**

### **C.1. Relatório**

A JCDecaux deverá apresentar à AdC, de forma fundamentada, no final de cada exercício financeiro e, ainda, sempre que a AdC o solicitar, de forma fundamentada, um relatório, elaborado por um auditor externo, confirmando o desempenho adequado da subconcessão, incluindo dados sobre o pagamento da remuneração da concessão, rendas e remuneração de manutenção estrutural.

### **C.2. Comunicação e Aprovação**

1. O Acordo de Subconcessão deverá ser aprovado pela AdC antes da sua implementação, o que deverá ter lugar no prazo de 10 dias úteis após a apresentação deste acordo a esta Autoridade.
2. A alocação, fundamentada, de localizações com uma cobertura geográfica sensivelmente semelhante entre a JCDecaux e a MOP, no âmbito do Acordo de Subconcessão, traduzindo a proporção estabelecida de 40% do Lote 1, tal como referido na Secção B.1., deverá ser transmitida à AdC pelo menos 10 dias úteis antes da sua implementação.

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

3. Em caso de alteração das localizações do equipamento, redução ou aumento do equipamento ou número de *displays*, incluindo o nível de digitalização dos mesmos, será adotado um procedimento de aprovação idêntico ao referido no ponto anterior, caso em que a ausência de uma confirmação expressa ou rejeição fundamentada dentro dos prazos referidos corresponderá à aprovação pela AdC dos documentos acima referidos.

#### Secção D. Prazos

1. A JCDecaux assinará o Acordo de Subconcessão com a MOP, dentro do Período para a Assinatura da Subconcessão e notificará a AdC da assinatura do Acordo de Subconcessão no prazo de 3 dias úteis após a sua celebração.
2. O Acordo de Subconcessão entrará em vigor na Data Efetiva do Contrato de Lisboa, e durará até estar rescindido ou não renovado, independentemente da causa de término, sem prejuízo de B.2, *supra*; a JCDecaux notificará a AdC da assinatura do Contrato de Lisboa no prazo de 3 dias úteis após a Data Efetiva do Contrato de Lisboa.
3. Para além da Data Efetiva do Contrato de Lisboa, e ao abrigo das disposições relevantes do Contrato de Lisboa, o Período de Implementação da Subconcessão deverá decorrer em paralelo com o Período de Implementação do Contrato de Lisboa.

#### Secção E. Resolução de Litígios

1. Todos os litígios entre a MOP e a JCDecaux relativos ao Acordo de Subconcessão serão definitivamente resolvidos por arbitragem ao abrigo das Regras de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional por três árbitros nomeados em conformidade com as referidas Regras, salvo disposição em contrário aqui prevista. A arbitragem será conduzida na Espanha, em Madrid, em língua inglesa.
2. Para além do estabelecido nas regras de arbitragem aplicáveis, o procedimento adotado pelo tribunal arbitral seguirá um procedimento *fast track*, suscetível de ser excecionalmente prolongado por acordo das partes mediante fundamentação adequada, e, conseqüentemente, o tribunal arbitral reduzirá todos os prazos aplicáveis e as Partes na arbitragem aceitarão a utilização de correio eletrónico para a troca de documentos e o recurso à videoconferência, se necessário, para a realização de audiências orais.
3. Antes de recorrerem ao mecanismo de resolução de litígios, as Partes no Acordo de Subconcessão tentarão resolver as suas divergências através da cooperação e consulta

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

num prazo não superior a 30 dias úteis após o desacordo ter sido formalmente suscitado nos termos do Acordo de Subconcessão.

4. Se as Partes não puderem cooperar para resolver as questões suscitadas, qualquer uma das Partes poderá, no prazo de 20 dias úteis, apresentar um pedido de arbitragem à Câmara de Comércio Internacional, especificando os factos e os fundamentos do litígio e indicando um árbitro. A AdC será informada deste pedido dentro do prazo estabelecido.
5. A outra Parte terá 15 dias úteis para responder ao pedido de arbitragem, indicando um árbitro.
6. O tribunal arbitral será nomeado num prazo não superior a 30 dias úteis após a resposta ao pedido de arbitragem.
7. A pedido de qualquer uma das Partes no Acordo de Subconcessão, o tribunal arbitral proferirá uma decisão preliminar sobre o litígio, a adotar no prazo máximo de dois meses após a confirmação do tribunal arbitral, que será imediatamente aplicável e permanecerá em vigor até a decisão final.
8. A decisão final deverá, em regra, ser proferida no prazo máximo de 6 meses após a confirmação dos termos de referência.
9. O tribunal arbitral decidirá o diferendo com base no presente documento e na Decisão. As questões não abrangidas por estes documentos serão decididas com base na Lei da Concorrência portuguesa.
10. Nada no procedimento arbitral afetarà a capacidade da AdC tomar decisões em relação aos presentes termos e condições, de acordo com os seus poderes nos termos da Lei da Concorrência portuguesa.

#### **Secção F. A Cláusula de Revisão**

A AdC pode prorrogar os prazos estabelecidos no documento *supra* em resposta a um pedido da JCDecaux ou, em certos casos, pela sua própria iniciativa. Quando a JCDecaux solicitar uma prorrogação de um prazo, deverá apresentar um pedido fundamentado à AdC, o mais tardar 15 dias úteis antes do fim desse prazo, demonstrando justa causa.

#### **Secção G. Entrada em vigor**

O documento *supra* produz efeitos a partir da data da Decisão.

\* \* \* \* \*

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

## ANEXO 1

(Cópia do MoU, tal como Alterado, Celebrado Entre a JCDecaux e a MOP)

**[Anexo Confidencial - Detalhes Contratuais]**

## ANEXO 2

Temos do Acordo de Subconcessão

**[Anexo Confidencial - Detalhes Contratuais]**

### Annex 2

#### Sub Concession Fee, Rent and Maintenance Fee Calculation Methodology

##### A. The Sub-Concession Fee

- The Sub Concession Fee defined in section 2 (d) of this MoU results from the average between 2 calculations:
  - o 40% of JCD's Offer for lot 3 allocated to Lot 1 according the prorata between JCD's offers for Lot 1 and 2;
  - o 40% of JCD's Offer for lot 3 allocated to Lot 1 according to the prorata of the minimum values as per the tender specifications for Lot 1 and 2.

##### B. The Rent

- The Rent corresponds to the long term rental by JCD to MOP of the Leased Items, determined according to the following principles:
  - o JCD will undertake to purchase the Leased Items in year 1 and will incur into a second investment in year 10 to renew all the digital screens;
  - o These investments shall be amortized over **[10-20]** years for the mechanicals parts and **[5-10]** years for the digital parts and shall include the pro rata installation costs of the Leased Items, to be initially borne by JCDecaux, which shall correspond to 40% of the overall installation costs pertaining to the Lot 1 of the LM Contract, considering the scope of the sub concession as defined in Clause 2, a) of this MoU,

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

as well as, if applicable, to the pro-rata installation costs pertaining to the 7 DF in Whereas I), iii) of this MoU;

- [Confidencial – Parâmetros Específicos].
- [Confidencial – Parâmetros Específicos].

### C. Maintenance Fee

**The Maintenance Fee will be determined taking into account the following:**

*(i) Costs to be included in the Maintenance Fee*

- Technical staff displacement costs, per worker displaced to perform maintenance services on the Leased Items.
- Vehicle costs, further to JCDecaux historical practice in respect of the use of vehicles for the provision of maintenance services (excluding cleaning and posting) for street furniture items in a number comparable to the Leased Items, and shall take in consideration the following costs
  - ✓ Vehicle Amortization;
  - ✓ Fuel;
  - ✓ Vehicle maintenance; and
  - ✓ Vehicle insurance;
- Public sanitary equipment maintenance costs, further to JCDecaux historical practice;
- Cost of spare parts, consumables, and tooling inventory, to be determined according to the specific needs of the Leased Items;
- Costs of contingencies arising in respect of the Leased Items
- Administration and overhead, further to JCDecaux historical practice in the provision of maintenance services (excluding cleaning and posting) for street furniture items in a number comparable to the Leased Items.

*(ii) Costs to be excluded from the Maintenance Fee*

For the avoidance of doubt, the following costs shall be excluded from the Maintenance Fee and shall be borne by MOP:

- Electricity costs
- Connectivity costs;

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

- Digital Software maintenance;
- Posting and weekly cleaning (including but not limited to the cleaning of stickers and graffiti); and

*(iii) Payment*

The Maintenance Fee shall be invoiced separately to MOP on a monthly basis.

\*\*\*\*\*

### Annex 3

#### Scope of the Structural Maintenance Services

The following structural maintenance services in respect of the Leased Items will be performed by JCDecaux:

*Recurrent Structural Maintenance Services:*

- MUIPs: Exterior and interior maintenance services, including electric tubes, glasses, and any parts replacement (excluding posting and cleaning);
- Public transportation stops: Maintenance of public transportation stops, maintenance of USB ports, electrical and any parts replacement (excluded posting and cleaning);
- Public sanitary equipment: full maintenance services;
- Digital faces: hardware maintenance services (physical equipment only, no access to MOP's information used to operate the equipment);
- Removable MUIPs: full maintenance services.

For the timing and quality requirements of the services and parts replacement, JCDecaux will use, as a benchmark, the timings and requirements of the maintenance of the displays commercially exploited by JCDecaux under the LM Contract.

\*\*\*\*\*

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