

Ccent. 49/2021
Transdev Interior / Concessão

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

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

09/11/2021

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

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

Processo Ccent. 49/2021 – Transdev Interior / Concessão

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 14 de outubro de 2021, foi notificada à Autoridade da Concorrência (“AdC”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), a operação de concentração que consiste na adjudicação à Transdev Interior, S.A. (“Transdev” ou “Notificante”), pela Câmara Municipal da Covilhã, da concessão do sistema de mobilidade da Covilhã (“Concessão”).
2. As atividades das partes envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
 - **Transdev:** sociedade portuguesa que faz parte de um grupo societário que se encontra ativo, em Portugal, no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros e de mercadorias¹. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a Notificante realizou, em 2020, cerca de €135,9 milhões em Portugal.
 - **Concessão:** tem por objeto a exploração do serviço público de transporte rodoviário, de âmbito municipal, no perímetro urbano da Covilhã e nas freguesias de Teixoso, Vila do Carvalho, Cantar-Galo, Canhoso, Boidobra e Tortosendo. Tem ainda como componentes adicionais os seguintes serviços: (i) a exploração da rede de elevadores e funiculares públicos do Município da Covilhã; (ii) a exploração do serviço público de bicicletas elétricas e trotinetas elétricas partilhadas; (iii) a exploração de estacionamento automóvel tarifado e; (iv) a exploração de publicidade comercial nos abrigos e em mobiliário urbano². Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a Concessão realizou, em 2020, nas estimativas da Notificante, cerca de €2,8 milhões em Portugal.

¹ A Transdev é controlada pelo Fundo Caisse des Dépôts et Consignations, o qual integra um conjunto de empresas em diversas áreas de atividade e está presente em Portugal nos setores dos seguros e da engenharia de infraestruturas, bem como no transporte rodoviário pesado de passageiros e mercadorias.

² A Notificante refere que a adjudicação da Concessão não implica a aquisição de controlo sobre qualquer empresa ou ativo de empresa. No entanto, a Concessão atribui à Notificante um direito de exploração económica, o qual constitui, em si mesmo, um ativo (intangível), que contribui para a transferência de atividades geradoras de volume de negócios, tal como previsto no § 24 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 (JOUE, C 95, de 16.04.2008).

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

2. MERCADOS RELEVANTES e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

2.1. Mercado de Produto e Geográfico Relevante

3. Tal como referido anteriormente, a concessão abrange um conjunto de serviços distintos: i) exploração do serviço público de transporte rodoviário; ii) exploração dos elevadores e funiculares públicos; iii) exploração do serviço público de mobilidade suave partilhada; iv) exploração de publicidade comercial nos abrigos e em mobiliário urbano; e v) exploração de estacionamento automóvel tarifado.

2.1.1. Serviço público de transporte rodoviário

4. Relativamente ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros, a AdC já teve a oportunidade de se pronunciar, em profundidade, sobre a definição de mercado de produto relevante e respetivo âmbito geográfico.³
5. Relativamente ao mercado de produto, a AdC recorda que a presente operação de concentração é enquadrável no âmbito da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”)⁴, que veio estabelecer um regime de concorrência pelo mercado, designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as competentes autoridades de transportes.
6. Assim, do lado da procura está a autoridade de transportes (“AT”) em causa (o município da Covilhã) e, do lado da oferta, estão os operadores privados que se propõem oferecer serviços nos procedimentos de contratação pública promovidos pelas ATs competentes.
7. A tensão concorrencial ocorre, agora e por contraposição ao regime anterior ao RJSPTP, no momento prévio à contratação do serviço, ou seja, na altura de apresentação das propostas pelos operadores. Isto significa que a concorrência assume a natureza de concorrência pelo mercado, pelo que o mercado de produto relevante é *o mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros*.
8. No que diz respeito ao âmbito geográfico do mercado relevante, a prática decisória tem vindo a considerar estar-se perante mercados de âmbito infranacional e, em concreto, delimitados à Comunidade Intermunicipal (“CIM”) da concessão sob análise e das CIMs

³ *Vide*, por exemplo, decisões nos processos Ccent 6/2021 – Rodoviária D’Entre Douro e Minho*António dos Prazeres da Silva & Filho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 2) ou Ccent 7/2021 - Transdev Norte*Auto Viação Landim*Vale do Ave*UTS / CIM do AVE.

⁴ Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

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

imediatamente adjacentes (integrando todas as ATs dessas regiões, sejam elas de índole municipal ou multimunicipal).⁵

9. Por seu turno, a Notificante considera que o mercado terá um âmbito nacional e, *quicá*, internacional.
10. Ora, importa referir que a delimitação geográfica escolhida constitui, como melhor se argumentou nas decisões citadas, o âmbito geográfico mais restrito que, plausivelmente, se pode assumir, considerando, entre outros fatores, que, dos operadores que têm concorrido aos diversos procedimentos de contratação pública, nenhum o tem feito em todo o território nacional. Mesmo os maiores, como o Grupo Transdev e o Grupo Barraqueiro, têm limitado, do ponto de vista geográfico, a sua estratégia de apresentação de propostas a concursos. Por exemplo, o Grupo Barraqueiro tem a sua presença claramente centrada no sul do país (Algarve e Alentejo) e o Grupo Transdev no norte e centro. Também empresas como a Rodonorte, UTS, Ovnitur e o Grupo Avic têm tido uma atuação limitada, do ponto de vista geográfico.
11. A AdC considera que os argumentos apresentados pela Notificante não permitem, pelo menos por ora, considerar tratar-se de um mercado de âmbito nacional. Embora estas definições possam vir a ser revisitadas à medida que sejam implementados mais concursos em todo o país, para efeitos da presente operação, delimitar-se-á o mercado geográfico relevante à CIM Beiras e Serra da Estrela e às CIMs adjacentes (Beira Baixa, Região de Coimbra, Viseu Dão Lafões e Douro), incluindo nesta região todas as ATs de âmbito municipal e multimunicipal.⁶
12. Dado o exposto, o mercado relevante é *o mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros na região constituída pela CIM Beiras e Serra da Estrela e Comunidades Intermunicipais imediatamente adjacentes*.

2.1.2. Exploração dos elevadores e funiculares públicos

13. A Concessão abrange a exploração dos elevadores e funiculares públicos do município da Covilhã, num total de quatro equipamentos.
14. Quer os funiculares quer os elevadores são equipamentos de transporte vertical ou em plano inclinado com o objetivo de ajudar passageiros a transpor um desnível elevado.

⁵ A escolha da CIM enquanto “unidade geográfica” relevante prende-se com o facto de as ATs municipais poderem delegar as suas competências, total ou parcialmente, na Comunidade Intermunicipal a que pertencem, assumindo estas, na totalidade ou em complemento, as funções de AT, sendo, portanto, a CIM a unidade geográfica mais lata para estes efeitos.

⁶ O resultado da presente avaliação jusconcorrencial não seria, de qualquer forma, distinto, em função da definição de mercado geográfico relevante.

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

15. A AdC não conhece nenhum precedente decisório relativamente a este tipo de serviços, em regime de concessão ou qualquer outro.
16. Em todo o caso, qualquer que seja a delimitação do mercado relevante, sempre se trataria de uma mera transferência de quota de mercado, na medida em que a Notificante não opera, em nenhum regime, e em nenhuma geografia, qualquer serviço e/ou equipamento do género, pelo que a AdC considera não ser necessário pronunciar-se mais sobre esta atividade.

2.1.3. Mobilidade Suave Partilhada

17. A Concessão envolve ainda a exploração de um serviço de mobilidade suave partilhada, constituída por um sistema de bicicletas com docas e trotinetas para uso partilhado através do aluguer temporário destes equipamentos.
18. Como refere a Notificante, a Comissão Europeia (“CE”) já teve a oportunidade de se pronunciar sobre esta matéria. Na sua decisão no processo M.9545 – NS Groep / PON Netherlands / JV considerou como relevante o mercado dos serviços de partilha de bicicletas, incluindo bicicletas com e sem docas de estacionamento.
19. Em todo o caso, qualquer que seja a definição de mercado relevante, sempre se trataria de uma mera transferência de quota de mercado, na medida em que a Notificante não opera, em nenhum regime, e em nenhuma geografia, qualquer serviço do género, pelo que a AdC considera não ser necessário pronunciar-se mais sobre esta atividade, à semelhança do exposto em 2.1.2.

2.1.4. Publicidade comercial nos abrigos e em mobiliário urbano

20. A Notificante considera que a exploração de publicidade exterior em mobiliário urbano (abrangendo os abrigos) constitui um mercado de produto relevante, de âmbito geográfico correspondente ao território nacional.
21. A Notificante refere, todavia, que não exerce a atividade de exploração de publicidade exterior, inexistindo, por conseguinte, qualquer sobreposição em resultado da Concessão.
22. Acresce que, segundo a Notificante, a quota de mercado resultante da Concessão será sempre manifestamente residual.
23. Atento o acima exposto, qualquer que seja a definição de mercado relevante, sempre se trataria de uma mera transferência de quota de mercado, na medida em que a Notificante não exerce a atividade de exploração de publicidade exterior, pelo que a AdC considera não ser necessário pronunciar-se mais sobre esta atividade, à semelhança do exposto em 2.1.2 e 2.1.2.

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

2.1.5. Estacionamento Tarifado

24. A AdC já teve a oportunidade de analisar o setor dos parques de estacionamento, tendo definido, na sua prática decisória⁷, como mercado de produto relevante, o *mercado da gestão e exploração de parques e zonas de estacionamento pago em locais públicos*.
25. No que respeita à delimitação do âmbito geográfico do mercado relevante, a AdC entende, também em linha com a prática decisória nacional já citada e da CE⁸, que o mercado tem um âmbito local.
26. De facto, e uma vez que, do ponto de vista da procura, a localização dos parques de estacionamento, bem como a distância entre os mesmos, se revela fundamental para que estes sejam considerados como alternativas para os utilizadores, a AdC tem considerado, na sua análise, e sempre que tal se justifica, áreas de influência com raios inferiores a 1km, a saber, de 300, 500 e 700 metros.
27. No entanto, tal como melhor se analisará *infra*, na medida em que o resultado da avaliação jusconcorrencial não será distinto em função da exata determinação do raio de influência dos parques de estacionamento, e considerando ainda a reduzida dimensão do espaço urbano da Covilhã, onde estão incluídos todos os estacionamento tarifados concessionados, a AdC considera não ser necessário proceder às segmentações a que tipicamente recorre, considerando o espaço urbano no seu todo, como sugere, aliás, a Notificante.
28. Dado o exposto, o mercado relevante é o *mercado da gestão e exploração de parques e zonas de estacionamento pago em locais públicos no espaço urbano da Covilhã*.

2.2. Avaliação jusconcorrencial

2.2.1. Mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros na região constituída pela CIM Beiras e Serra da Estrela e Comunidades Intermunicipais imediatamente adjacentes

29. Tal como descrito anteriormente, este mercado abrange o conjunto de ATs na região composta pelas CIM Beiras e Serra da Estrela (que inclui o município da Covilhã), Beira Baixa, Região de Coimbra, Viseu Dão Lafões e Douro.

⁷ Vide, por exemplo, decisões da AdC nos Processos Ccent. 66/2007 – Soares da Costa / C.P.E.; Ccent. 52/2010 – Impulsionatis*PAC*Silbest/ Holquadros; Ccent. 53/2010 – ASSIP*ESCONCESSÕES/ Empark; Ccent. 25/2011 – Viana*Proa*Caixa/ Saba; Ccent. 59/2012 – Vallis/ Eusébiospar; Ccent. 34/2015 – Saba / CPE; Ccent. 3/2016 – ESLI/EMSA; e Ccent 30/2018 - Criteria / Saba.

⁸ Vide casos COMP/M.4613 – Eurazeo SA / Apcoa Parking Holdings GMBH; COMP/M.3479 – Investcorp / Apoca; COMP/M.2839 – Cinven / Nacional; COMP/M.2825 – Fortis AG / Bernheim-Comofi; e IV/M.1155 – Cendant Corporation / NPC.

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

30. A Notificante refere que não tem qualquer quota neste mercado. No entanto, a AdC entende que essa informação parece não contemplar a totalidade das ATs municipais que não delegaram as suas competências às respetivas CIMs, nas quais se enquadram, desde logo, o município da Covilhã e, por exemplo, o município de Viseu (CIM Viseu Dão Lafões), os municípios de Oleiros e Castelo Branco (CIM Beira Baixa), os municípios de Lamego, Vila Real e Moimenta da Beira (CIM Douro), o município de Cantanhede (CIM Região de Coimbra) e, ainda, na CIM Beiras e Serra da Estrela (à semelhança do município da Covilhã), os municípios da Guarda e do Sabugal.
31. Ora, a Transdev é o operador nos municípios de Cantanhede e Moimenta da Beira, o que corresponde a uma quota de mercado, pré-operação de concentração, de 0,9%, medida em função dos veículos.Km de cada operação.
32. Importa referir que, à data de realização da presente avaliação, a grande maioria dos contratos (em termos de veículos.Km) se encontra por atribuir, os mais importantes dos quais constituídos pelas concessões da CIM Região de Coimbra (7,9 milhões de veículos.Km), da CIM Beiras e Serra da Estrela (4,5 milhões de veículos.Km) e da CIM Viseu Dão Lafões (3,9 milhões de veículos.Km).
33. No cenário pré-operação, os contratos por atribuir constituem 78,4% do total de contratos previstos para este mercado, perfazendo cerca de 27,7 milhões de veículos.Km de produção anual.
34. Considerando que a Concessão corresponde sensivelmente a 1 milhão de veículos.km, a quota de mercado pós-operação passará para 4,4%, com 74,8% dos contratos por atribuir.
35. Após a operação, o maior operador na região continuará a ser a Rodonorte, com [10-20]% de quota de mercado, seguida da Empresa Berrelhas de Camionagem, com [5-10]%.
36. A quota de mercado da Transdev no cenário pós-concentração é reduzida, num mercado que ainda está em formação e que continua a dar mostras de dinamismo e interesse por parte de diversos operadores (por exemplo, ao presente concurso, de âmbito municipal, apresentaram-se quatro concorrentes e ao de Castelo Branco, também de âmbito municipal, apresentaram-se sete concorrentes).
37. Dado o exposto, a AdC considera que a presente operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva neste mercado.

2.2.2. Mercado da gestão e exploração de parques e zonas de estacionamento pago em locais públicos no espaço urbano da Covilhã

38. Neste mercado, a Notificante identifica os lugares tarifados abrangidos pela Concessão, num total de 991 lugares:
 - 347 no silo-auto do Município;
 - 70 lugares no silo-auto da Estação;
 - 126 lugares no silo-auto do Sporting da Covilhã e;

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

- 448 lugares tarifados em via pública (dos quais 162 já existentes e 286 a implementar)
39. Para efeitos de determinação de quotas de mercado, a Notificante considera, ainda, 374 lugares do silo-auto do Mercado Municipal e, finalmente, 800 a 1000 lugares de estacionamento em "*parques privados tarifados abertos ao público (dos vários hotéis existentes, parques de estacionamento privado e garagens de recolha, etc.)*":⁹
40. Neste sentido, e de acordo com a Notificante, a quota de mercado adquirida seria inferior a 50%.
41. No entanto, dos 800 a 1000 lugares em "parques privados tarifados", a Notificante apenas refere genericamente que os mesmos pertencem a hotéis e parques de estacionamento privados, sem referir quais os hotéis (mesmo a título exemplificativo) ou quais os parques privados de estacionamento em causa. Importa ter em consideração que, em primeiro lugar, não é certo que quaisquer parques de estacionamento de hotéis estejam disponíveis ao público em geral (e não apenas aos seus hóspedes) e, em segundo lugar, a AdC não conseguiu identificar quaisquer outros parques, com exceção do Parque do Miradouro Minerva (situado na Rua Marquês de Ávila e Bolama), com 18 lugares de estacionamento.¹⁰
42. Assim, com os dados disponíveis, e considerando os lugares tarifados fora do perímetro da Concessão, respeitantes ao Mercado Municipal e ao Miradouro Minerva, a quota de mercado dos ativos concessionados corresponde a 72% do total de parques tarifados abertos ao público no espaço urbano da Covilhã.
43. Em termos de efeitos jusconcorrenciais, o que está em causa é uma mera transferência de quota, atento o facto de a Notificante não estar presente nesta atividade.
44. Pelo exposto, a AdC considera que a presente operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva neste mercado.

2.2.3. Restantes mercados

45. Tal como se referiu *supra*, em nenhuma das restantes atividades incluídas no perímetro da Concessão existe qualquer tipo de alteração estrutural, considerando que se trata de meras transferências de quota, qualquer que seja a definição de mercado que, plausivelmente, possa vir a ser adotada.

⁹ Notificação, página 65.

¹⁰ Na realidade, não foi possível apurar se se trata de estacionamento tarifado, embora seja estacionamento coberto. Por cautela, a AdC entendeu incluir esses lugares no mercado relevante.

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

2.2.4. Conclusão

46. A presente operação de concentração envolve uma concessão de um conjunto alargado de serviços, a maior parte dos quais não são atualmente prestados pela Notificante, pelo que estão em causa, apenas, transferências de quota de mercado.
47. A única exceção refere-se à prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros. No entanto, no cenário pós-concentração, a quota de mercado da Notificante é baixa (<5%), importando referir, ainda, que, no âmbito geográfico definido, cerca de $\frac{3}{4}$ dos contratos (em dimensão, medida pela produção de veículos.km) ainda se encontram por atribuir no âmbito da implementação plena do RJSPTP.
48. Pelo exposto, a AdC considera que a presente operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial deste.

3. PARECER DO REGULADOR SETORIAL

49. Em cumprimento do disposto no artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou parecer sobre a operação de concentração notificada à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).
50. O Parecer emitido pela AMT a respeito da operação notificada é de não oposição, visto que não se afigura que sejam suscitados problemas jusconcorrenciais, além de poderem resultar impactos positivos no investimento e para os consumidores/utilizadores e contribuintes.

4. AUDIÊNCIA PRÉVIA

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

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

5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

52. Face ao exposto, o Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, delibera adotar uma decisão de não oposição à operação de concentração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a mesma não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial deste.

Lisboa, 09 de novembro de 2021

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Margarida Matos Rosa
Presidente

X

Maria João Melícias
Vogal

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

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

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

Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA	2
2.	MERCADOS RELEVANTES e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	3
2.1.	Mercado de Produto e Geográfico Relevante.....	3
2.1.1.	Serviço público de transporte rodoviário	3
2.1.2.	Exploração dos elevadores e funiculares públicos.....	4
2.1.3.	Mobilidade Suave Partilhada	5
2.1.4.	Publicidade comercial nos abrigos e em mobiliário urbano	5
2.1.5.	Estacionamento Tarifado	6
2.2.	Avaliação jusconcorrencial	6
2.2.1.	Mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros na região constituída pela CIM Beiras e Serra da Estrela e Comunidades Intermunicipais imediatamente adjacentes	6
2.2.2.	Mercado da gestão e exploração de parques e zonas de estacionamento pago em locais públicos no espaço urbano da Covilhã.....	7
2.2.3.	Restantes mercados.....	8
2.2.4.	Conclusão	9
3.	PARECER DO REGULADOR SETORIAL.....	9
4.	AUDIÊNCIA PRÉVIA.....	9
5.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	10

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