

Ccent. 52/2021

Ferrovial Serviços / Unidade de Negócio Autónoma da Hidurbe

**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]

07/12/2021

DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Processo Ccent. 52/2021 – Ferrovial Serviços / Unidade de Negócio Autónoma da Hidurbe

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 3 de novembro 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 aquisição, pela Ferrovial Serviços, S.A. ("Notificante", "Adquirente" ou "Ferrovial Serviços"), do controlo exclusivo de uma sociedade a constituir, para a qual serão destacados os ativos relativos à Unidade de Negócio Autónoma da Hidurbe Serviços, S.A. ("Adquirida" ou "Unidade Hidurbe").
2. A operação notificada configura uma concentração de empresas na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo, e está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia por preencher a condição enunciada na alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.

2. AS PARTES

2.1. A Adquirente

3. A Ferrovial Serviços é uma empresa especializada na prestação de serviços urbanos, apresentando, designadamente, diversas soluções de recolha, transporte e gestão de instalações de tratamento e valorização de resíduos urbanos, limpeza urbana, bem como prestação de serviços relacionados com a instalação, manutenção e renovação de espaços públicos. A Adquirente integra o Grupo Ferrovial, um dos principais operadores globais de gestão de infraestruturas e de serviços urbanos.
4. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a Notificante realizou, nos três últimos anos, em Portugal, no Espaço Económico Europeu ("EEE") e a nível mundial, os seguintes volumes de negócios:

Tabela 1 – Volume de negócios do Grupo da Notificante

<i>Milhões Euros</i>	2018	2019	2020
Portugal	[>100]	[>100]	[>100]
E.E.E.	[>100]	[>100]	[>100]
Mundial	[>100]	[>100]	[>100]

Fonte: Notificante.

2.2. A Adquirida

5. A Unidade Hidurbe integra um conjunto de ativos que operam exclusivamente em Portugal, afetos a atividades de índole ambiental, incluindo a limpeza e manutenção de espaços verdes, a recolha e tratamento de resíduos e o autoconsumo fotovoltaico¹.
6. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a Adquirida realizou, nos três últimos anos, em Portugal, os seguintes volumes de negócios:

Tabela 2 – Volume de negócios da Adquirida

<i>Milhões Euros</i>	2018	2019	2020
Portugal	[>5]	[>5]	[>5]

Fonte: Notificante.

3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

7. A Ferrovial Serviços propõe-se adquirir um conjunto de ativos, passivos e posições contratuais afetos à Unidade Hidurbe. Para a concretização da operação, será previamente criada uma nova sociedade no âmbito do processo em curso de cisão desses ativos da Hidurbe Serviços, S.A.. Após o destaque e transmissão para a sociedade a constituir dos

¹ Em relação ao consumo fotovoltaico, refere a Notificante que se trata de uma atividade puramente interna, excluída do mercado, não realizando a Adquirida qualquer volume de negócios com a mesma.

ativos, passivos e posições contratuais, a Ferrovial Serviços irá adquirir, em resultado da transação notificada, as ações representativas da totalidade do capital social da mesma e, consequentemente, o controlo exclusivo sobre esses ativos.

8. Tal como decorre do acima exposto, há sobreposição de atividades entre a Notificante e a Adquirida, pelo que a operação notificada tem natureza horizontal. De acordo com a Notificante, não há relações de natureza vertical ou conglomeral entre as atividades das partes envolvidas na operação notificada.
9. Nos termos do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, foi solicitado parecer à ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, tal como se desenvolve na secção respetiva.

4. MERCADOS RELEVANTES

10. Segundo a Notificante, a Adquirida presta os seguintes serviços a terceiros:
 - i) Tratamento e valorização de resíduos urbanos²;
 - ii) Recolha e transporte de resíduos urbanos e não urbanos;
 - iii) Limpeza urbana da via pública e de infraestruturas públicas; e
 - iv) Manutenção e limpeza de espaços verdes (jardins e zonas arborizadas).
 11. Na sequência, para a análise dos possíveis efeitos da operação notificada, importa enquadrar estas atividades da Adquirida nos mercados relevantes pertinentes, tal como se desenvolve de seguida.
-
- 4.1. **Prestação de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal no território de Portugal continental**
 12. Quanto à atividade i) *supra*:

² Nos termos da alínea aa) do n.º 1 do artigo 3.º do Regime Geral da Gestão de Resíduos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, entende-se por resíduo qualquer substância ou objeto de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou obrigação de se desfazer; e, termos da alínea ee) do n.º 1 do artigo 3.º do referido regime, entende-se por resíduo urbano o resíduo de *i*) de recolha indiferenciada e de recolha seletiva das habitações, incluindo papel e cartão, vidro, metais, plásticos, biorresíduos, madeira, têxteis, embalagens, resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, resíduos de pilhas e acumuladores, bem como resíduos volumosos, incluindo colchões e mobiliário, e *ii*) de recolha indiferenciada e de recolha seletiva provenientes de outras origens, caso sejam semelhantes aos resíduos das habitações na sua natureza e composição.

13. A Adquirida presta serviços de tratamento e valorização de resíduos urbanos ao abrigo de um contrato de prestação serviços celebrado com a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto ("LIPOR")³.
14. Mais concretamente, a Adquirida presta à LIPOR, na central de valorização orgânica desta última entidade, serviços de tratamento e valorização de resíduos orgânicos.
15. Segundo a Notificante, a atividade acima referida consiste na prestação de um dos serviços necessários ao cumprimento das obrigações de gestão, valorização e tratamento de resíduos urbanos (obrigação de gestão de resíduos urbanos) que incumbem à LIPOR⁴.
16. Refere a Notificante que a LIPOR subcontrata ainda outras empresas para a prestação de outros serviços necessários à gestão de resíduos urbanos, tais como a incineração com a produção de energia elétrica com origem em resíduos urbanos (ao Grupo Veolia) e a separação e preparação de materiais valorizáveis para a reciclagem de embalagens, vidro, papel e cartão recolhidos seletivamente.
17. Relativamente à gestão de resíduos, refere a Notificante que, à luz da prática decisória nacional⁵ e europeia⁶, importa distinguir entre a gestão de resíduos perigosos (por exemplo, resíduos hospitalares e industriais) e a gestão de resíduos não perigosos.
18. Em relação à gestão dos resíduos não perigosos, refere a Notificante, com fundamento na prática decisória nacional, que importa distinguir entre:
 - A gestão de resíduos urbanos, que são resíduos provenientes de habitações ou outros que, pela sua natureza e composição, sejam semelhantes a resíduos provenientes das habitações, cuja produção diária não exceda os 1.100 litros por produtor ("RU"), de responsabilidade municipal; e
 - A gestão de resíduos não urbanos, que são resíduos urbanos de grandes produtores (produção diária superior a 1100 litros) e resíduos industriais ou agrícolas não perigosos ("RNU"), da responsabilidade do próprio produtor.

³ A LIPOR gera, valoriza e trata resíduos urbanos produzidos pelos oito municípios que a integram, a saber: Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa do Varzim, Valongo e Vila do Conde.

⁴ Refere a Notificante que não existe uma transferência de responsabilidade pelo serviço de gestão de resíduos urbanos, que se mantém na LIPOR, mas apenas a subcontratação parcial de partes deste serviço à Adquirida e a outras empresas.

⁵ A Notificante refere as decisões da AdC nos processos Ccent. 37/2014 – SUMA/EGF e Ccent. 25/2012 – Lena Ambiente*Fomentinvest*Nouvelle Environments.

⁶ A Notificante refere as decisões da Comissão Europeia nos processos M.4576 - AVR/VAN GANSEWINKEL, § 9, M.5901 - MONTAGU/GIP/GREENSTAR, § 10, M.448 - GKN/Brambles /Leto Recycling, § 13, e M.10047-Schwartz Group /SUEZ Waste Management Companies, §§ 8-12.

19. Refere a Notificante que a prática decisória da AdC tem vindo a acolher uma outra segmentação, com relevo para o enquadramento das atividades da Adquirida, a saber:
 - O serviço de gestão, quer de RU, quer de RNU, “em alta”, que compreende o tratamento, a valorização e a deposição de resíduos; e
 - O serviço de gestão, quer de RU, quer de RNU, “em baixa”, que compreende a recolha (que, no caso dos RU, pode ser indiferenciada ou seletiva) e o transporte de resíduos.
20. Tal como acima se refere, a Adquirida presta à LIPOR, na central de valorização orgânica desta entidade, serviços de tratamento e valorização de resíduos orgânicos.
21. Segundo a Notificante, e tendo em conta o acima exposto, esta atividade da Adquirida corresponde ao mercado relevante da prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal.
22. Em relação à dimensão geográfica deste mercado, a Notificante entende que a mesma corresponde ao território de Portugal continental, na medida em que a Adquirida e os seus concorrentes estão em condições de fornecer os seus serviços (parcelares) de tratamento, valorização e/ou deposição de RU às entidades gestoras de RU em todo o território de Portugal continental.
23. Em relação a esta atividade da Adquirida, a AdC considera o seguinte:
24. A Adquirida não está presente no mercado da gestão de RU “em alta”⁷, não detendo, aliás, qualquer instalação para o efeito⁸.
25. A Unidade Hidurbe limita-se à prestação de um dos serviços necessários ao cumprimento das obrigações de gestão, valorização e tratamento de RU a cargo da LIPOR. A Unidade Hidurbe presta “indirectamente” serviços de tratamento de RU, na medida em que apenas presta um tipo de serviço a um sistema municipal de gestão de RU, *in casu*, a LIPOR, a qual

⁷ Segundo a Notificante, na linha da decisão da AdC na Ccent. 37/2014 – SUMA/EGF, §§ 80-83, a procura pelos serviços de gestão de RU de responsabilidade municipal é constituída pelos municípios ou pelos sistemas municipais que pagam um determinado valor (tarifa) à entidade gestora por quantidade de RU entregue; e, da perspetiva da entidade responsável pela prestação do serviço, este mercado é composto por um conjunto de sistemas de gestão que agregam, sob diversas formas de propriedade, os municípios ou os sistemas municipais, os quais lhes conferem direitos de exclusividade total na gestão dos RU de responsabilidade municipal na área em causa. Refere ainda a Notificante que, independentemente da modalidade ou forma jurídica, quer se trate de sistemas concessionados, quer de sistemas intermunicipais, os sistemas de gestão de RU de responsabilidade municipal constituem monopólios legais, regulados pela ERSAR.

⁸ Segundo a Notificante e tal como resulta da listagem dos ativos integrantes da Unidade Hidurbe, constante de anexo ao acordo que está na base da operação notificada, a Adquirida não integra qualquer instalação de tratamento, valorização ou deposição de resíduos urbanos.

assume perante a entidade cocontratante a responsabilidade pela prestação do serviço de gestão, valorização e tratamento de RU.

26. Estabelecida esta distinção entre a gestão de RU “em alta”, a cargo de empresas operando em exclusividade numa determinada zona, e a prestação parcial de serviços a empresas com a responsabilidade pela gestão de RU “em alta”, considera-se que a atividade i) *supra* da Adquirida poderá corresponder, para o efeito da análise da operação notificada, a um mercado de produto relevante autónomo.
27. Com fundamento na prática decisória da Comissão Europeia (“CE”)⁹, na sua própria prática decisória¹⁰ e no que referido nos §§ 24, 25 e 26 desta decisão, a AdC aceita a definição de mercado proposta pela Notificante, considerando como relevante, para o efeito da análise à operação notificada, o mercado da prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal, independentemente da sua localização concreta no território de Portugal continental.

4.2. Prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” no território de Portugal continental

28. Quanto às atividades ii) e iii) *supra*:
29. Entre outros contratos relativos a serviços urbanos, a Adquirida dispõe de contratos de prestação de serviços de recolha e transporte de RU e limpeza urbana com os municípios de Óbidos, Oliveira de Azeméis e Ovar.
30. A Adquirida dispõe, ainda, nomeadamente, de um contrato de prestação de serviços de recolha seletiva multimaterial com a LIPOR e um contrato de prestação de serviços de recolha de areias e gradados com a Tratave – Tratamento de Águas Residuais do Ave, S.A.¹¹
31. A Notificante enquadra estes contratos no mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, o qual inclui a recolha, transporte e entrega de RU¹², serviços estes que podem ser prestados diretamente pelos municípios,

⁹ Cf. decisões da CE nos processos M.4576-AVR/VAN GANSEWINKEL, §§ 9-10, M.5901-MONTAGU/GIP/GREENSTAR, §§ 10-15, M.448-GKN/Brambles /Leto Recycling, § 13, e M.10047-Schwartz Group /SUEZ Waste Management Companies, § 8-16.

¹⁰ Cf. decisões na Ccent. 49/216 – SAICA/Baluarde, §§ 5-7, na Ccent. 37/2014 – SUMA/EGF, §§ 37-58, e na Ccent. 25/2012 – Lena Ambiente*Fomentinvest*Nouvelle Environments, §§ 22 e 28, nomeadamente.

¹¹ Empresa concessionária do Sistema Integrado de Despoluição do Vale do Ave, mediante contrato de concessão com a Associação de Municípios do Vale do Ave.

¹² A Notificante considera que os serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” da Adquirida, além da recolha e transporte de RU, integra algumas atividades acessórias: o aluguer de viaturas para recolha de resíduos, o aluguer e a lavagem de contentores utilizados na recolha e transporte

por empresas municipais ou através da contratação de empresas privadas, por norma selecionadas por via concursal.

32. Refere a Notificante que alguns contratos de prestação de serviços de recolha e tratamento de resíduos preveem a prestação adicional e conjunta de serviços de limpeza urbana, tais como os contratos com os municípios acima referenciados.
33. Em concreto, tais serviços de limpeza urbana consistem na varredura manual e mecânica, lavagem de espaços públicos, limpeza e remoção de *graffiti*, monda química, térmica e ceifa de ervas e limpeza e obstrução de elementos de drenagem de águas pluviais.
34. Segundo a Notificante, os serviços de limpeza urbana prestados pela Adquirida não são prestados de forma autónoma, mas antes integrados em contratos de prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, pelo que não deverão constituir um mercado autónomo para efeitos de análise da operação notificada.
35. Nestes termos, a Notificante propõe, como mercado de produto relevante para efeitos da presente operação, o mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, englobando a recolha e o transporte de RU e a limpeza urbana.
36. Em relação à dimensão geográfica deste mercado de produto, a Notificante entende que a mesma corresponde ao território de Portugal continental, na medida em que a Adquirida e as empresas concorrentes desta estão em condições de fornecer os seus serviços de recolha e transporte de RU e limpeza urbana às entidades gestoras de RU em todo o território de Portugal continental.
37. Tendo em conta a prática decisória da CE, já atrás referenciada, e a sua própria prática decisória¹³, a AdC aceita a delimitação de mercado proposta pela Notificante, considerando como relevante, para efeitos da análise da operação notificada, o mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” (recolha e transporte de RU e limpeza urbana) no território de Portugal continental.

de resíduos e a recolha de areias e gradados. Segundo a Notificante, trata-se de atividades muito pontuais e residuais da Adquirida, nas quais há inúmeras alternativas à contratação da Unidade Hidurbe, nomeadamente qualquer empresa de transporte rodoviário de mercadorias, devidamente licenciada. Mais refere a Notificante que, se tais atividades viessem, em tese, a ser autonomizadas no âmbito de uma definição de mercado relevante que considerasse uma segmentação, por exemplo, em função do tipo de resíduo recolhido e/ou transportado (por exemplo, aluguer do veículo *ampliroll*, limpeza de contentores), as quotas de mercado da Unidade Hidurbe nesses eventuais mercados específicos seriam, na sua estimativa, sempre residuais, inferiores a [0-5]%. Atendendo ao acima exposto, para o estrito efeito da análise da operação notificada, a AdC aceita que estas atividades acessórias integrem os serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” da Adquirida.

¹³ Cf., nomeadamente, decisão na Ccent. 37/2014 – SUMA/EGF, §§ 150-155.

- 4.3. **Prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa” no território de Portugal continental**
38. Ainda quanto à atividade ii) *supra*:
39. A Adquirida presta serviços de recolha, transporte e limpeza de resíduos a entidades com uma produção diária de resíduos superior a 1100 litros.
40. Segundo a Notificante, as atividades de apoio à gestão de RNU “em baixa” incluem a prestação de serviços de recolha, transporte e armazenagem temporária de resíduos urbanos de responsabilidade do produtor e outros resíduos não perigosos, tais como resíduos agrícolas e resíduos industriais não perigosos.
41. As relações contratuais para a prestação destes serviços de apoio “em baixa” são estabelecidas diretamente entre a empresa prestadora de serviços e o produtor de resíduos, em regime concorrencial.
42. Nestes termos, a Notificante propõe, como mercado de produto relevante para efeitos da presente operação, o mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa”.
43. Em relação à dimensão geográfica deste mercado, a Notificante entende que a mesma corresponde ao território de Portugal continental, na medida em que a Adquirida e as empresas concorrentes desta estão em condições de fornecer os seus serviços de recolha, transporte e armazenamento temporário de RNU a clientes localizados em qualquer parte do território de Portugal continental.
44. Tendo em conta a prática decisória da CE, já atrás referenciada, e a sua própria prática decisória¹⁴, a AdC aceita esta definição de mercado proposta pela Notificante, considerando como relevante, para o efeito da análise da operação notificada, o mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa” no território de Portugal continental.

4.4. **Prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental**

45. Quanto à atividade iv) *supra*:
46. Segundo a Notificante, a Adquirida presta serviços de gestão de espaços verdes. Mais concretamente, a Unidade Hidurbe presta serviços de recuperação, enquadramento paisagístico e manutenção de jardins e zonas arborizadas, garantindo a jardinagem, limpeza e manutenção de zonas verdes.
47. Refere a Notificante que a AdC já considerou que o mercado de serviços de jardinagem abarca a construção e manutenção de jardins públicos, desde o desenho de espaços verdes

¹⁴ Vede, nomeadamente, a decisão na Ccent. 37/2014 – SUMA/EGF, §§ 156-161.

e áreas desportivas e de lazer até à instalação de parques infantis, mobiliário urbano, sistema de rega, restauro paisagístico e recuperação ambiental.

48. Os principais clientes da Adquirida na gestão de espaços verdes são as câmaras municipais, as juntas de freguesia e outras entidades públicas, sendo os contratos celebrados através da participação em concursos públicos.
49. A Notificante considera esta atividade da Adquirida enquadrável no mercado da prestação de serviços de gestão de espaços verdes.
50. No que respeita à dimensão geográfica deste mercado, a Notificante considera que a mesma corresponde ao território de Portugal continental, uma vez que a atividade da Adquirida se centra na resposta a concursos públicos ou concursos organizados por operadores privados, que selecionam prestadores de serviços de qualquer parte do país. Refere a Notificante que há um grande número de empresas a nível nacional a concorrer aos diferentes concursos e que as empresas prestadoras destes serviços estão em condições de ganhar os concursos lançados em qualquer ponto do território de Portugal continental.
51. Quanto à atividade iv) *supra*, na linha do proposto pela Notificante e da sua prática decisória¹⁵, a AdC considera como relevante, para o efeito da análise à operação notificada, o mercado da prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental.

5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

- 5.1. Mercados com sobreposição horizontal.
52. No que respeita aos mercados com sobreposição de atividades, importa analisar os potenciais efeitos jusconcorrenciais de natureza horizontal.
53. Os mercados em causa são os seguintes:
 - Prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal no território de Portugal continental;
 - Prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” no território de Portugal continental; e
 - Prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental.

¹⁵ Cf., nomeadamente, decisão na Ccent. 39/2003 – FERROVIAL/TRASA/CESPA, pp. 4 e 6-7.

5.1.1. Prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal no território de Portugal continental

54. A Unidade Hidurbe presta serviços de tratamento e valorização de resíduos urbanos à LIPOR, nas instalações desta, ao abrigo de um contrato de prestação de serviços que lhe foi adjudicado na sequência de um concurso internacional. Trata-se, como já referido, de serviços prestados no âmbito da concessão da LIPOR, subcontratados à Hidurbe, e que, conforme já referido *supra*, constituem uma parte do conjunto de atividades integrantes da concessão atribuída à LIPOR.
55. De acordo com os dados da Notificante, a dimensão do mercado da prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU no território de Portugal continental ascendeu, em 2020, a €[50-60] milhões, sendo o referido mercado pautado por um conjunto alargado de operadores, que prestam serviços às entidades gestoras de RU.
56. Com efeito, para além da Ferrovial Serviços e da Unidade Hidurbe, temos a SUMA, o principal concorrente a nível nacional, a Port'Ambiente, do Grupo Veolia, o grupo Mota Engil (ValorSul), a PA Residel e a Manvia. Estas empresas submetem-se a procedimentos concursais, lançados pelas entidades gestoras de serviços de gestão de RU "em alta", para a prestação parcelar destes serviços.
57. A estrutura da oferta deste mercado pode ser ilustrada na tabela *infra*, por referência a 2020.

Tabela 3 – Estrutura da oferta no mercado da prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal, no território de Portugal continental

Concorrentes	Quotas de mercado (%)
Ferrovial Serviços	[20-30]
Unidade Hidurbe	[0-5]
Quota agregada	[20-30]
SUMA	[40-50]
Grupo Mota-Engil (Valorsul)	[10-20]
PA Residel	[5-10]
Manvia	[5-10]
Port'Ambiente (Grupo Veolia)	[5-10]
Outros (Braval, Resíduos do Nordeste, Resitejo)	[5-10]

Fonte: Notificante.

58. Em resultado da operação notificada, a Ferrovial Serviços passará a ser o segundo operador de mercado, com uma quota de [20-30] %.
59. Trata-se de um mercado com uma estrutura de oferta concentrada, com um C2, que mede as quotas de mercado agregadas dos dois principais operadores pós-operação, de [60-70] %, sendo o respetivo IHH¹⁶ de [>2000] e o delta¹⁷ de [>150] pontos.
60. Nestes termos, à luz da prática decisória da AdC e das Orientações para a apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (“Orientações da Comissão”)¹⁸, não é possível excluir, à partida, sem outros elementos de avaliação, preocupações jusconcorrenciais no mercado em apreço, atendendo a que o IHH excede os 2000 pontos e o delta é superior a 150 pontos.
61. A investigação de mercado realizada pela AdC permite, no entanto, concluir pela existência de alternativas efetivas às empresas participantes na operação notificada.

¹⁶ O índice Herfindahl-Hirschman (“IHH”) é calculado adicionando os quadrados das quotas de mercado individuais de todos os participantes no mercado.

¹⁷ O delta é a variação no IHH que constitui um valor aproximado da variação na concentração do mercado diretamente resultante da operação de concentração.

¹⁸Cf. Comunicação 2004/C 31/03, publicada no JOUE, de 5.02.2004.

62. Com efeito, o operador líder de mercado, a SUMA, com uma quota de mercado de [40-50]%, e outros concorrentes, como o grupo Mota Engil/Valorsul, a PA Residel e a Manvia, entre outros, constituem alternativas à Ferrovial, após a concentração, nos procedimentos concursais para a contratação destes serviços pelas entidades gestoras de RU “em alta”.
63. No contexto da referida investigação, a LIPOR (único cliente da Adquirida na atividade correspondente a este mercado) referiu que nos concursos que esta entidade (...) tem lançado para a prestação de serviços de recolha ou de tratamento de resíduos verifica-se uma acesa concorrência entre várias empresas: a Ferrovial, a SUMA, a Recolte, do Grupo EcoAmbiente, a Luságua, a Rede Ambiente e a Efacec (...), e que (...) a SUMA é um concorrente muito ativo e sempre presente, tal como a EcoAmbiente, não apenas no tratamento, mas também na recolha de resíduos¹⁹.
64. Por exemplo, ao concurso público lançado pela LIPOR, em 2016, para a operação da sua unidade de triagem de resíduos, que a Ferrovial Serviços ganhou, concorreram as seguintes empresas, para além da Adquirente e da Adquirida: Rede Ambiente/Ecorede-Engenharia de Serviços, S.A., EFACEC-Engenharia e Sistemas, S.A., FCC Environment Portugal, S.A., Lena Ambiente, Gestão de Resíduos, S.A./ Enviman – Manutenção de Sistemas Ambientais, Lda., Luságua-Serviços Ambientais, S.A., PA Residel - Optimização Energética de Resíduos, S.A., Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A., SUMA - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A., e Veolia Portugal, S.A.
65. Atenta a existência de um número alargado de alternativas à Ferrovial Serviços/Unidade Hidurbe elegíveis para estes concursos de prestação de serviços às entidades que gerem RU “em alta”, não se antecipam problemas jusconcorrenciais de natureza horizontal neste mercado relevante em resultado da operação notificada.
66. Face ao exposto, considera-se que a operação de concentração notificada não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal no território de Portugal continental.

5.1.2. Prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” no território de Portugal continental

67. Tal como *supra* referido, a Unidade Hidurbe encontra-se efetivamente presente na prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, dispondo, entre outros, de contratos com os seguintes municípios/sistemas multimunicipais e entidades: municípios de Óbidos, Oliveira de Azeméis e de Ovar, LIPOR e Tratave – Tratamento de Águas Residuais do Ave, S.A.

¹⁹ Vide ata da reunião com a LIPOR, E-AdC/2021/5459, pontos 9 e 11.

68. De acordo com os dados da Notificante, a dimensão deste mercado, por referência ao ano de 2020, ascendeu a [50-60] milhões, integrando o mesmo um conjunto alargado de empresas que prestam serviços a municípios e entidades multimunicipais, ao abrigo de contratos de prestação de serviços, cuja duração não ultrapassa em média um ano.
69. A estrutura da oferta no mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” pode ser ilustrada na tabela *infra*, por referência a 2020.

Tabela 4 – Estrutura da oferta no mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, no território de Portugal continental

Concorrentes	Quotas de mercado (%)
Ferrovial Serviços	[20-30]
Unidade Hidurbe	[5-10]
Quota agregada	[20-30]
SUMA	[30-40]
EcoAmbiente	[10-20]
Rede Ambiente	[10-20]
Luságua	[5-10]
FCC Environment	[5-10]
EGEO	[0-5]
Outros	[0-5]

Fonte: Notificante

70. Da tabela *supra* resulta que a SUMA é o principal operador neste mercado, com uma quota de [30-40]%, passando a Ferrovial Serviços, com uma quota agregada de [20-30]%, a segundo operador. Integram ainda a estrutura da oferta deste mercado, a ECOAmbiente, com [10-20]%, a Rede Ambiente, com [10-20]%, e outros operadores de menor dimensão, como a Luságua, a FCC Enviroment e a EGEO, que, em termos agregados, detêm cerca de [10-20] % .
71. Trata-se de um mercado com uma estrutura de oferta concentrada, com um C2, de [60-70]%, sendo o respetivo IHH de [>2000] pontos e o delta de [>150] pontos.
72. Verificando-se que o IHH pós-operação é superior a 2000 e que o delta ultrapassa os 150 pontos, importa proceder à necessária avaliação jusconcorrencial, no sentido de identificar eventuais preocupações jusconcorrenciais de natureza horizontal.

73. A prestação destes serviços de apoio à gestão de RU “em baixa” está sujeita à participação em procedimentos concursais (*bidding markets*) com vista à contratualização daqueles serviços (concorrência pelo mercado).
74. Na sequência da investigação de mercado realizada, a AdC conclui pela existência de um leque alargado de alternativas à Ferrovial/Unidade Hidurbe para a prestação destes serviços “em baixa”.
75. Conforme referiu a LIPOR “(...) nos concursos que tem lançado para a prestação de serviços de recolha ou de tratamento de resíduos verifica-se uma acesa concorrência entre várias empresas: a Ferrovial, a SUMA, a Recolte, do Grupo EcoAmbiente, a Luságua, a Rede Ambiente e a Efacec”.²⁰
76. Neste contexto, destaca a SUMA, que é líder de mercado e um concorrente muito ativo e sempre presente, tal como a EcoAmbiente, não apenas no tratamento, mas também na recolha de resíduos.
77. Assim, atendendo à existência de alternativas válidas à Adquirente no cenário pós-operação para a prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, não se antecipam problemas jusconcorrenciais neste mercado relevante em resultado da operação notificada.
78. Face ao exposto, considera-se que a operação de concentração notificada não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” no território de Portugal continental.

5.1.3. Prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental

79. De acordo com a Notificante, a dimensão do mercado da prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental ascendeu, em 2020, a cerca de €[20-30] milhões.
80. A estrutura da oferta neste mercado integra, por referência a 2020, para além da Adquirente e da Unidade Hidurbe, a Viberas e a Perene, os principais concorrentes neste mercado, ambas com quotas individuais de [20-30]%, a EcoAmbiente, a Rede Ambiente e outros *players* de menor dimensão.

²⁰ Vide ata da reunião com a LIPOR, E-AdC/2021/5459, pontos 9 e 11.

Tabela 5 – Estrutura da oferta no mercado da prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental

Concorrentes	Quotas de mercado (%)
Ferrovial	[5-10]
Unidade Hidurbe	[10-20]
Quota Agregada	[10-20]
Vibeiras	[20-30]
Perene	[20-30]
EcoAmbiente	[10-20]
Rede Ambiente	[10-20]
Parques e Jardins	[5-10]
Recolte	[5-10]
Meristema	[5-10]
Outros	[5-10]

Fonte: Notificante.

81. Em resultado da operação de concentração notificada, a Adquirente passará a ser o terceiro operador de mercado, com uma quota de [10-20] %.
82. Trata-se de um mercado com uma estrutura de oferta medianamente concentrada com um IHH de [>1000<2000] pontos, sendo o delta resultante da operação de [<250] pontos.
83. Neste mercado, conforme se verifica *supra*, existem dois operadores de maior dimensão que a entidade resultante da operação de concentração notificada. A isto acresce que existem 5 operadores ativos no mercado com uma dimensão relevante, todos eles com quotas superiores a [5-10] %.
84. Face ao exposto, considera-se que a operação de concentração notificada não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território do Portugal Continental.

- 5.2. Mercado sem sobreposição horizontal: prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa” no território de Portugal continental
85. A Ferrovial Serviços não se encontra presente neste mercado.
86. Por outro lado, a Unidade Hidurbe tem aqui uma atividade bastante residual, estimando a Notificante que a respetiva quota, por referência a 2020, se situe abaixo de [0-5] %.
87. Segundo a Notificante, os principais operadores neste mercado são os grupos EGEU, Ambigroup e Veolia.
88. Atendendo a que apenas a Unidade Hidurbe está presente neste mercado, a operação de concentração traduzir-se-á numa mera transferência da quota da Hidurbe para a esfera de controlo da Ferrovial Serviços, sem qualquer impacto na respetiva estrutura da oferta deste mercado.
89. Face ao exposto, considera-se que a operação de concentração notificada não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa” no território de Portugal continental.

6. PARECER DO REGULADOR SETORIAL

90. Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou parecer sobre a operação de concentração notificada à ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (“ERSAR”).
91. No referido parecer, a ERSAR conclui que a operação de concentração, tal como notificada e dada a conhecer àquela entidade reguladora, não altera a estrutura do mercado regulado e respeita a um mercado não regulado que tem uma interação marginal com o setor regulado.

7. CLAÚSULAS RESTRITIVAS ACESSÓRIAS

92. Nos termos do n.º 5 do artigo 41.º da Lei da Concorrência, a decisão que autoriza uma operação de concentração abrange igualmente as restrições diretamente relacionadas com a sua realização e à mesma necessárias.
93. As referidas cláusulas devem ser analisadas à luz da prática decisória da AdC e da Comunicação da Comissão relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações (“Comunicação”).²¹

²¹ Comunicação da Comissão relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações (2005/C 56/03), JO C 56/24, de 5.03.2005.

94. O acordo que está na base da operação notificada estabelece uma obrigação de não concorrência, durante o período de [Confidencial – teor do contrato], através da qual o vendedor, direta ou indiretamente, abster-se-á de (i); [Confidencial – teor do contrato] e de (ii) [Confidencial – teor do contrato].
95. Em relação a esta obrigação de não concorrência, na vertente (i), considera-se a mesma diretamente relacionada e necessária à realização da operação notificada, visto garantir a transferência do valor integral dos ativos cedidos²²; quanto à vertente (ii), a mesma não configura uma cláusula restritiva acessória, pelo que não pode ser abrangida pela presente decisão.
96. Nos termos da mesma cláusula do acordo que está na base da operação notificada, o vendedor compromete-se também, por um período [Confidencial – teor do contrato] a (iii) não [Confidencial – teor do contrato] e a (iv) não [Confidencial – teor do contrato].
97. Em relação a esta obrigação de não solicitação, considera-se a mesma diretamente relacionada e necessária à realização da operação notificada, visto garantir a transferência do valor integral dos ativos cedidos, mas, quanto à vertente (iii), com a ressalva de a presente decisão apenas abranger [Confidencial – teor do contrato] que, à data da celebração do acordo que está na base da operação notificada, sejam essenciais, nomeadamente pelo seu saber-fazer, para a preservação do valor dos ativos a adquirir; e, quanto à vertente (iv), com a ressalva de a presente decisão apenas abranger [Confidencial – teor do contrato] à data da celebração do acordo que está base da operação notificada²³.
98. O acordo que está na base da operação notificada estabelece também um conjunto de deveres ao vendedor, designadamente o de [Confidencial – teor do contrato].
99. Em relação à obrigação de confidencialidade acima enunciada, que deve ser analisada nos mesmos termos que a cláusula de não concorrência, considera-se a mesma diretamente relacionada e estritamente necessária à realização da operação notificada, visto garantir a transferência do valor integral dos ativos cedidos²⁴.

8. AUDIÊNCIA PRÉVIA

100. 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.

²² Comunicação, §§ 18 e 19.

²³ Comunicação, §§ 18, 19 e 26.

²⁴ *Idem*.

9. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

101. 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 presente 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, 7 de dezembro de 2021

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Margarida Matos Rosa
Presidente

X

Maria João Melícias
Vogal

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA	2
2.	AS PARTES.....	2
2.1.	A Adquirente	2
2.2.	A Adquirida.....	3
3.	NATUREZA DA OPERAÇÃO	3
4.	MERCADOS RELEVANTES.....	4
4.1.	Prestação de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal no território de Portugal continental	4
4.2.	Prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” no território de Portugal continental.....	7
4.3.	Prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa” no território de Portugal continental	9
4.4.	Prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental	9
5.	AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL.....	10
5.1.	Mercados com sobreposição horizontal.....	10
5.1.1.	Prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal no território de Portugal continental	11
5.1.2.	Prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa” no território de Portugal continental.....	13
5.1.3.	Prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental	15
5.2.	Mercado sem sobreposição horizontal: prestação de serviços de apoio à gestão de RNU “em baixa” no território de Portugal continental	17
6.	PARECER DO REGULADOR SETORIAL	17
7.	CLAÚSULAS RESTRITIVAS ACESSÓRIAS	17
8.	AUDIÊNCIA PRÉVIA	18
9.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	19

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Volume de negócios do Grupo da Notificante.....	3
Tabela 2 – Volume de negócios da Adquirida	3
Tabela 3 – Estrutura da oferta no mercado da prestação (parcial) de serviços de tratamento, valorização e/ou deposição de RU a entidades gestoras de serviços regulados de gestão de RU de responsabilidade municipal, no território de Portugal continental	12
Tabela 4 – Estrutura da oferta no mercado da prestação de serviços de apoio à gestão de RU de responsabilidade municipal “em baixa”, no território de Portugal continental.....	14
Tabela 5 – Estrutura da oferta no mercado da prestação de serviços de gestão de espaços verdes no território de Portugal continental.....	16