

Ccent. 58/2021
CLNX Portugal / Ativos PT

**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]

18/01/2022

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

Processo Ccent. 58/2021 – CLNX Portugal / Ativos PT

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 17 de dezembro de 2021, foi notificada à Autoridade da Concorrência (“AdC”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), uma operação de concentração que consiste na aquisição, pela CLNX Portugal, S.A. (“CLNX”) à PT Portugal, SGPS, S.A., de um conjunto de ativos da atual infraestrutura passiva da MEO (“Ativos PT”). Os Ativos PT serão objeto de um *carve-out* para uma nova empresa (“NewCo”), e sobre a qual a CLNX adquirirá o controlo exclusivo.
2. As atividades das partes envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
 - CLNX – Filial portuguesa do Grupo Cellnex (“Cellnex”), operador europeu independente de infraestruturas de telecomunicações que suportam equipamentos de ligações sem fios. A Cellnex dedica-se principalmente à atividade de instalação e gestão de infraestruturas passivas de suporte a redes de telecomunicações sem fios. Em Portugal, a Cellnex detém e explora, atualmente, através da OMTEL e da ON Tower, mais de 5 mil macro-sites¹.

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

¹ A OMTEL adquiriu em maio de 2021 um direito de exploração comercial relativamente a [<500] macro-sites propriedade do Grupo ONI (Cf. Ccent. 19/2021 – *OMTEL / Ativos ONI*, decisão de não oposição de 27.04.2021) e em agosto do mesmo ano, a Cellnex adquiriu à PT Portugal, uma carteira de ativos constituída por [<500] macro-sites e [<500] micro-sites (Cf. Ccent. 32/2021 – *CLNX / NewCo*, decisão de não oposição de 3.08.2021).

Estes ativos correspondem a [<500] *macro-sites* que são utilizados para suporte ao SIRESP, bem como para alojamento de equipamentos de telecomunicações móveis de MNO², sendo [<100] destes *sites* também utilizados para equipamentos TDT da MEO e [<100] igualmente usados para alojamento da rede Towerlink.

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

3. A operação notificada configura uma concentração de empresas na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo, e está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia por preencher a condição enunciada na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.

2. MERCADOS RELEVANTES e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

2.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante

Mercado do Produto – Macro-sites

4. As redes de telecomunicações móveis são compostas por um conjunto de locais de acesso à rede de radiodifusão, no seu essencial um mastro/poste (infraestrutura passiva³) e um conjunto de antenas e outros equipamentos de telecomunicações (infraestruturas ativas) ligados a uma rede principal, através de ligações designadas por *backhaul connections*.
5. Existem dois tipos principais de acessos, as torres isoladas e os *rooftops* (torres/mastros instalados nos telhados de edifícios) que, no seu conjunto, são designados por "*macro-sites*". Esta rede de locais de acesso é, ou pode ser, complementada por infraestruturas de menor dimensão designadas por *small cells* e por *distributed antenna systems* ("DAS"), que asseguram uma cobertura de rede adequada em edifícios ou zonas urbanas mais densas. No seu conjunto, as *small cells* e os DAS são designadas por "*micro-sites*".

² Operadores de Telecomunicações Móveis (*Mobile Network Operators*).

³ As infraestruturas passivas são, em termos gerais, compostas por (i) infraestrutura de engenharia civil que inclui quer a infraestrutura vertical – torres, mastros ou postes com capacidade para alojar as infraestruturas ativas (e.g. antenas), incluindo as fundações que suportam a infraestrutura vertical e os sistemas auxiliares necessários à sua utilização (e.g. escadas, sistemas de proteção coletiva, plataformas, bem como outros sistemas de suporte a equipamento ativo e/ou de suporte/proteção, tais como para-raios, balizas aeronáuticas), quer o equipamento físico técnico como contentores e/ou coberturas necessários para alojar infraestruturas ativas (e.g. cablagem), armários, bastidores, condutas e caminhos de cabos, bem como os seus acessórios, e bem assim a rede de terra de proteção elétrica e; (ii) sistemas tecnológicos que garantem o fornecimento de energia, incluindo acesso a redes de eletricidade, equipamento de condicionamento de energia elétrica para adaptar a eletricidade às características das infraestruturas ativas, sistemas de energia socorrida para salvaguardar cortes de energia temporários ou prolongados, ar condicionado e/ou sistemas de ventilação.

6. A AdC já analisou as atividades relativas aos *macro-sites*, tendo concluído que o mercado relevante corresponde ao *mercado nacional dos serviços de alojamento em infraestruturas passivas (macro-sites) de equipamento para telecomunicações móveis e similares*, excluindo-se deste as infraestruturas para difusão audiovisual, bem como as infraestruturas não concebidas para esse fim, tais como postes de eletricidade, torres de água eletrificadas, entre outras.^{4,5}

Mercado de produto – macro-sites para serviços de emergência

7. Na sua decisão de 2020 referente ao processo Ccent. 14/2020 – *BIH/ NOS Towering*, a AdC considerou que as infraestruturas dedicadas à rede do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (“SIRESP”) não faziam parte do mercado relevante de produto, tendo por base respostas a pedidos de elementos efetuados no âmbito desse processo.⁶
8. No entanto, verifica-se que os ativos a adquirir são constituídos por macro-sites de suporte ao SIRESP, para além de alojarem os equipamentos ativos de telecomunicações móveis de MNOs.
9. Nesse sentido, a Notificante considera que esses macro-sites deveriam ser incluídos na definição de mercado relevante e que, não sendo esse o caso, poderia ser considerada a hipótese de um mercado autónomo dos serviços de alojamento em infraestruturas passivas (macro-sites) do sistema integrado de redes de emergência em Portugal.
10. Relativamente a esta questão, a AdC nota que, como refere a Notificante, as frequências do SIRESP (faixa dos 380-400 MHz) exigem que as infraestruturas passivas sejam colocadas em locais geograficamente elevados, sendo a densidade de antenas do SIRESP, pela mesma razão, mais reduzida, por comparação com o serviço de comunicações móveis acessíveis ao público.
11. Assim, o que parece estar em causa é que o conjunto de infraestruturas do SIRESP será um subconjunto do total de infraestruturas, na medida em que os *macro-sites* SIRESP podem suportar infraestruturas ativas de comunicações móveis (o que, de facto, ocorre) mas nem todos os *macro-sites* podem suportar o SIRESP.
12. Considerando que a conclusão da avaliação jusconcorrencial não seria distinta em qualquer dos cenários (importando notar que, no cenário de existência de um mercado autónomo, estaria em causa uma mera transferência de quota), a AdC entende que esta questão pode ser deixada em aberto para efeitos de avaliação da operação de concentração.

⁴ Vide, por exemplo, decisões da AdC nos processos Ccent. 19/2021 – *OMTEL / Ativos ONI* e Ccent. 14/2020 – *BIH / NOS Towering* e Ccent 32/2021 – *CLNX Portugal / NewCo*.

⁵ Apesar de [<100] dos macro-sites a adquirir suportarem equipamentos dedicados à TDT, tal não significa que as infraestruturas dedicadas à difusão audiovisual façam parte do mesmo mercado relevante.

⁶ Vide decisão no processo Ccent. 14/2020 – *BIH/ NOS Towering*, ponto 51 e sgs.

Âmbito geográfico

13. Com base na prática decisória da AdC, a Notificante considera que o mercado de serviços de alojamento em *macro-sites* tem um âmbito nacional.

Conclusão quanto ao mercado relevante

14. Dado o exposto, para efeitos da presente operação de concentração, a AdC considera como relevante o *mercado nacional dos serviços de alojamento em macro-sites de equipamento para telecomunicações móveis e similares*.

2.2. Mercados Relacionados

Serviços retalhistas de telecomunicações M2M

15. O Grupo Cellnex, por via da Towerlink Portugal, presta serviços de ligação da Internet das Coisas (*IoT – Internet of Things*) através da rede SigFox. Esta é uma solução de serviços retalhistas de telecomunicações *machine-to-machine* (M2M), envolvendo a conectividade entre equipamentos, através da qual estes enviam e recebem sinal de e para antenas e/ou PoPs da SigFox.
16. A Comissão tem entendido que os serviços M2M constituem um mercado autónomo face aos serviços retalhistas de comunicações móveis, atendendo à ausência de substituíbilidade entre M2M e os demais serviços retalhistas de comunicações móveis.⁷
17. Em linha com a prática decisória da Comissão Europeia, a Notificante admite que esta atividade da Towerlink possa ser enquadrada no mercado nacional da prestação de serviços retalhistas de telecomunicações M2M.
18. Em todo o caso, a Notificante conclui que a exata delimitação do referido mercado pode ser deixada em aberto, uma vez que as conclusões da avaliação jus-concorrencial não se alterariam em função da concreta definição do mesmo.
19. Tendo por base as suas melhores estimativas, a Notificante estima que a sua quota, no possível mercado (nacional) da prestação de serviços retalhistas de telecomunicações M2M, não excede os [0-5] %.
20. Neste contexto, a AdC não identifica (i) a necessidade de proceder à exata delimitação deste eventual mercado relacionado, (ii) nem preocupações jusconcorrenciais de natureza não horizontal relacionadas com o mesmo, pelo que considera ser dispensável qualquer análise adicional relacionada com este eventual mercado relacionado.

⁷ Vide, nomeadamente, as decisões da Comissão Europeia nos processos M.9559 – *Telefónica / Prosegur / Prosegur Alarmas España*, §34, e M.9370 – *Telenor / DNA*, §§40-42.

Serviços de alojamento em micro-sites de equipamento para telecomunicações móveis

21. Com base na prática decisória anterior⁸, a Notificante identifica, como mercado relacionado, o mercado nacional dos serviços de alojamento em *micro-sites* de equipamentos para telecomunicações móveis.
22. A AdC concorda que os serviços de alojamento em *micro-sites* constitui um mercado distinto dos serviços de alojamento de *macro-sites*.
23. Os *micro-sites* são, como bem nota a Notificante, complementares aos *macro-sites*, uma vez que são utilizados para reforçar e complementar a rede em áreas de elevada densidade ou em zonas onde a restante infraestrutura não assegura cobertura e/ou capacidade suficiente.
24. Tendo por base as suas melhores estimativas, a Notificante estima que a sua quota, no mercado (nacional) da prestação de serviços de alojamento em *micro-sites* de equipamento para telecomunicações móveis, é de [0-5] %.
25. Neste contexto, a AdC não identifica quaisquer preocupações jusconcorrenciais de natureza não horizontal relacionadas com o mesmo, pelo que considera ser dispensável qualquer análise adicional relacionada com este mercado relacionado.

2.3. Avaliação jusconcorrencial

26. Para além da Cellnex, um operador independente das empresas que prestam serviços retalhistas de telecomunicações móveis, a estrutura da oferta inclui a Vodafone (através da empresa Vantage Towers), a NOS – que, após a alienação da NOS Towering ao Grupo Cellnex, conta ainda com [<1000] torres passivas – e a ONI – que, após a cedência de um conjunto de ativos de infraestrutura passiva ao Grupo Cellnex⁹, mantém em operação [<1000] torres passivas.
27. Adicionalmente, recorde-se que os Ativos PT não constituem a totalidade da infraestrutura passiva do Grupo Altice, que manterá ainda [<1000] *macro-sites*.
28. A estrutura da oferta deste mercado é a que se apresenta na tabela seguinte, sendo a procura proveniente, quase exclusivamente, dos MNO:

⁸ Vide decisão no processo Ccent. 32/2021 – *CLNX Portugal / NewCo*, bem como a prática decisória da Comissão Europeia aí citada.

⁹ Operação analisada pela AdC no processo Ccent. 19/2021 – *OMTEL / Ativos ONI*.

Tabela 1 – Estrutura da Oferta do mercado nacional dos serviços de alojamento em infraestruturas passivas (*macro-sites*) de equipamento para telecomunicações móveis¹⁰

	2019		2020		2021	
	#Macro-sites	%	#Macro-sites	%	#Macro-sites	%
Cellnex			[>5000]	[40-50]%	[>5000]	[50-60]%
Ativos PT II					[<1000]	[0-5]%
Cellnex+Ativos PT II					[>5000]	[50-60]%
Grupo Vodafone	[<5000]	[30-40]%	[<5000]	[30-40]%	[<5000]	[30-40]%
NOS	[<5000]	[20-30]%	[<1000]	[5-10]%	[<1000]	[5-10]%
ONI	[<1000]	[0-5]%	[<1000]	[0-5]%	[<1000]	[0-5]%
Altice	[<5000]	[30-40]%	[<1000]	[5-10]%	[<1000]	[0-5]%
TOTAL	[>10000]		[>10000]		[>10000]	

Fonte: Notificante.

29. A operação de concentração tem natureza horizontal, atendendo a que as atividades da Cellnex e dos Ativos PT se sobrepõem no mercado nacional de alojamento em infraestruturas passivas de equipamento para telecomunicações móveis.
30. Com base nos dados da Tabela 1, nota-se que a Cellnex reforçará a sua posição de principal operador, passando a deter uma quota de mercado de [50-60]%, ainda que o incremento resultante da concentração seja apenas de [0-5]%
31. O mercado é altamente concentrado, com valor de IHH¹¹ de [4.000-4.500] pontos no cenário pós-concentração. No entanto, a alteração estrutural é muito pequena, com um valor de Delta na ordem dos [<150] pontos.¹²
32. Não obstante a elevada concentração de mercado, importa ter em conta não só o diminuto impacto estrutural (medido pelo Delta), como também o facto de que esta operação vem na

¹⁰ Dados referentes a 2021, já incorporando a aquisição pelo Grupo Cellnex dos ativos ONI, em março do corrente ano. O número de *macro-sites* alocados à Altice/MEO excluem os [<500] *macro-sites* que suportam o SIRESP.

¹¹ IHH é o Índice de Herfindahl-Hirschman, calculado como a soma dos quadrados das quotas das empresas a operar no mercado relevante, assim traduzindo o grau de concentração nesse mercado, e variando entre 0 e 10 000. A Comissão Europeia aplica frequentemente o IHH para conhecer o nível de concentração global existente num mercado – neste sentido vão as mais recentes Orientações em matéria apreciação de concentrações nos termos do Regulamento de controlo de concentrações (*cf.* Comunicação 2004/C 31/03 publicada no JOCE, de 5.02.2004) (“Linhas de Orientação”).

¹² Por *Delta* entende-se a diferença entre o valor do IHH pós-concentração e o valor do IHH pré-concentração. A Comissão Europeia, nas suas Linhas de Orientação, considera ser pouco provável existência de preocupações em termos de concorrência de tipo horizontal numa concentração com um IHH, após a concentração, superior a 2 000 e com um delta inferior a 150.

- sequência de diversas operações anteriores que resultam no reforço da desintegração vertical da infraestrutura de telecomunicações móveis.
33. De facto, as infraestruturas passivas eram tradicionalmente detidas pelos MNOs, sendo a partilha destas infraestruturas meramente pontual e, em regra, apenas funcionando num regime de reciprocidade.
 34. A transferência das infraestruturas passivas para uma entidade terceira, independente dos operadores móveis, veio, de certa forma, “desverticalizar” o acesso dos MNO (atuais e potenciais) às infraestruturas passivas necessárias para a otimização/implementação de uma rede de telecomunicações e, provavelmente, alterar os incentivos na gestão dessas infraestruturas.
 35. De facto, uma entidade sem relação com os MNO tem maiores incentivos para rentabilizar os ativos adquiridos, sem que a sua gestão fique condicionada por eventuais estratégias determinadas pela concorrência nos mercados (a jusante) das telecomunicações móveis e, conseqüentemente, as infraestruturas passivas passarão a ser disponibilizadas a todo e qualquer operador.¹³
 36. Para além da Cellnex, a estratégia da Vodafone passou também pela autonomização do negócio da disponibilização de infraestruturas passivas através, nomeadamente, da empresa Vantage Towers, cujo capital social foi disperso em bolsa.
 37. Assim, face à situação anterior a 2019, passa-se de um cenário em que as redes de infraestruturas passivas se encontravam verticalmente integradas com os MNOs e, com exceção de alguns acordos pontuais, encerradas à utilização por MNOs terceiros, para um cenário em que existem duas redes potencialmente abertas, geridas por operadores cujo interesse é a sua rentabilização (Cellnex e Vantage Towers).
 38. Também nesse sentido aponta, em termos gerais, o parecer da ANACOM, que considera vantajoso o *“facto destas infraestruturas poderem, desta forma, mais facilmente ser disponibilizadas a terceiros operadores (que não necessariamente os atuais MNO)”*.¹⁴
 39. É verdade que não pode deixar de se registar que esta separação vertical tem, por contrapartida, a concentração das infraestruturas em, essencialmente, duas empresas com, necessariamente, elevadas quotas de mercado.
 40. Também este aspeto foi salientado pela ANACOM, que considera que *“(…) a cada vez maior concentração destas infraestruturas aptas no domínio de uma empresa (A CLNX Portugal, que como se refere adiante, já detém uma quota superior a 50% de macro-sites) também poderá contribuir para a redução da capacidade ou do incentivo para a diferenciação dos*

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

¹⁴ Parecer da ANACOM de 11/01/2022 (E-AdC/2022/173). Pág. 14.

operadores móveis com rede própria em termos das diversas variáveis relacionadas com os respetivos planeamentos de rede (...)".

41. Não obstante, segundo a ANACOM, *"entende-se que esta operação poderá trazer alguns benefícios para o mercado que poderão compensar a concentração acrescida (nomeadamente, redução das barreiras à instalação e dispersão territorial de equipamentos ativos)"*.
42. Por fim, refira-se que a Tabela 1 poderá não refletir inteiramente a verdadeira estrutura da oferta do mercado. De facto, à semelhança de análises anteriores efetuadas pela AdC, poder-se-á questionar a verdadeira disponibilidade, em mercado, da infraestrutura residual de cada um dos MNOs e, conseqüentemente, se a mesma fará, efetivamente, parte da oferta disponível, quer para outros MNOs já presentes no mercado quer, ainda, para eventuais novos entrantes.
43. Importar referir que, por exemplo, na prática decisória da AdC, não foi considerada como fazendo parte da oferta a infraestrutura residual do Grupo Altice, dado que a mesma, segundo a própria, incluía *macro-sites* sujeitos a restrições legais ou tinham características e especificidades técnicas específicas que as excluam do grupo de infraestruturas passivas "disponíveis".^{15,16}
44. Pelas mesmas razões, é igualmente questionável a plausibilidade de a infraestrutura remanescente da NOS e da ONI fazer parte da oferta deste mercado.
45. Desconsiderando os MNOs enquanto *operadores* ativos na oferta de infraestruturas passivas, o mercado seria composto apenas pela Cellnex e pelo Grupo Vodafone, com quotas de, respetivamente, [60-70]% e [30-40]% no cenário pós-concentração, a que corresponderia um IHH de [5.000-5.500] pontos e um *Delta* resultante da operação de concentração de, apenas, [<100] pontos.
46. Em suma, a AdC nota que a operação de concentração em causa traduz-se, apenas, numa ligeira alteração na concentração de mercado, reforçando-se, ainda, a desintegração vertical das infraestruturas passivas face aos MNOs e, conseqüentemente, conclui-se que a operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado.

¹⁵ Vide ponto 54 da Decisão da AdC no processo Ccent. 14/2020 – *BIH/ NOS Towering*, já citado, referente a uma resposta do Grupo Altice a um pedido de elementos da AdC no âmbito desse processo.

¹⁶ Também a Notificante refere que os macro-sites remanescentes do Grupo Altice suportam fundamentalmente equipamento da rede fixa e foram excluídos das transações anteriores por diversos motivos, incluindo motivos legais e especificidades operacionais concluindo, no entanto, que, de acordo com as respetivas características, deveriam integrar a oferta no mercado dos serviços de alojamento em infraestruturas passivas (macro-sites) de equipamento para telecomunicações móveis e similares.

3. PARECER DO REGULADOR SETORIAL

47. Em cumprimento do disposto no artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou parecer sobre a operação de concentração em apreço à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)¹⁷.
48. No seu Parecer¹⁸, a referida entidade reguladora conclui que, "(...) *face à apreciação efetuada e ponderados os elementos apresentados, tendo presente que os ativos objetos de transação – infraestrutura apta (para o suporte de equipamentos de rede) – bem como a sua exploração, estão sujeitos ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 123/2009, integrando a notificante, a CLNX Portugal, a alínea d) do artigo 2.º desse diploma, e ainda tendo em conta o aumento pouco significativo da quota de mercado desta empresa em mercados compostos por ativos críticos para as comunicações eletrónicas em Portugal, a ANACOM entende que a operação de concentração (...) não apresenta indícios de ser suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados de comunicações eletrónicas, que justifique uma oposição à mesma.*"

4. AUDIÊNCIA PRÉVIA

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

5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

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

Lisboa, 18 de janeiro de 2022

¹⁷ S-AdC/2021/4183 de 22 de dezembro de 2021.

¹⁸ E-AdC/2022/173 de 11 de janeiro de 2022.

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. MERCADOS RELEVANTES e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	3
2.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante	3
2.2. Mercados Relacionados.....	5
2.3. Avaliação jusconcorrencial.....	6
3. PARECER DO REGULADOR SETORIAL.....	10
4. AUDIÊNCIA PRÉVIA.....	10
5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	10