

Ccent. 60/2024
Vossloh/Sateba

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]

24/02/2025

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

Processo Ccent. 60/2024 – Vossloh/Sateba

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 20 de setembro de 2024, 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 Vossloh Aktiengesellschaft (“Notificante”, “Adquirente” ou “Vossloh”), do controlo exclusivo sobre a Villé Holding Participations SAS e, por essa via, sobre o Grupo Sateba (“Adquirida”, “Sateba” ou “Grupo Sateba”).
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 a) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.
3. Em 4 de novembro, a voestalpine AG (“voestalpine” ou “terceira interessada”) apresentou observações manifestando, de forma expressa e fundamentada, a sua oposição quanto à realização da operação notificada.
4. Considerando-se, nos termos dos números 1 e 3 do artigo 47.º da Lei da Concorrência, que (i) a voestalpine — empresa concorrente da Notificante, nos sistemas de fixação de carris e nos sistemas de mudança de via, e cliente da empresa que representa em Portugal a Adquirida, nas travessas de betão para assentamento de carris — tem um interesse direto no presente procedimento, uma vez que é titular de um direito subjetivo ou interesse legalmente protegido que pode ser afetado pela operação notificada; e que (ii), não obstante a apresentação de observações fora do prazo legalmente fixado (dez dias úteis após a publicação do aviso relativo à operação notificada, que ocorreu em 26 de setembro), a intervenção da voestalpine é relevante para a instrução do presente procedimento e não prejudica a adoção de uma decisão expressa no prazo legalmente fixado.
5. Defere-se, na sequência da apresentação das observações acima referidas, a constituição da voestalpine como terceira interessada no presente procedimento, com o direito de intervir na audiência prévia prevista no n.º 1 do artigo 54.º da Lei da Concorrência. Para este efeito, a AdC adotou um Projeto de Decisão de Não Oposição, que comunicou à Notificante e à voestalpine em 31 de janeiro de 2025. Em sede de audiência prévia, apenas a voestalpine se pronunciou sobre o referido Projeto de Decisão, tal como decorre da secção 6 da presente decisão, para a qual se remete.

2. AS PARTES

2.1. Adquirente

6. A Vossloh é uma empresa alemã de tecnologia ferroviária com foco principal na infraestrutura ferroviária, estando a sua principal linha de negócio relacionada com o fabrico e fornecimento de sistemas de fixação de carris e de sistemas de mudança de via, na Europa e noutros Continentes.¹
7. Os clientes da Adquirente são, em geral, empresas ferroviárias públicas e privadas, operadores de redes ferroviárias, bem como empresas de transportes regionais e municipais (ou empresas de colocação/construção de vias por conta destas).
8. As ações da Vossloh são detidas indiretamente por [Confidencial – dados pessoais], a viúva de [Confidencial – dados pessoais], e [Confidencial – dados pessoais], na sua qualidade de executor testamentário de [Confidencial – dados pessoais].²
9. A viúva e o executor testamentário de [Confidencial – dados pessoais] detêm igualmente, indiretamente, através de várias sociedades *holding*, cerca de [Confidencial – informação interna]% da Knorr-Bremse AG (“Knorr-Bremse”). Por esta razão, a Vossloh e a Knorr-Bremse podem ser tecnicamente consideradas “empresas-irmãs”.
10. A Knorr-Bremse é um fabricante alemão de sistemas de travagem e subsistemas críticos de segurança para veículos ferroviários e comerciais, principalmente camiões. Também produz outros subsistemas para comboios, tais como sistemas de portas e de aquecimento, ventilação e ar condicionado, bem como sistemas de controlo eletrónico e de assistência ao condutor para veículos comerciais.³
11. Em Portugal, a Vossloh está ativa através da Futrifer, Indústrias Ferroviárias, S.A. (“Futrifer”).⁴

¹ Além do acima exposto, na América do Norte e Austrália, a Vossloh está ativa no fabrico e venda de travessas e suportes de betão. A Vossloh também tem produção interna de suportes de betão no Reino Unido. Os suportes de betão aí fabricados são [Confidencial – segredo de negócio]. Além disso, a Vossloh inaugurou recentemente uma instalação de produção de travessas/suportes compostos de EPS (*extended polystyrene*) na Polónia. A Vossloh também oferece uma variedade de serviços de manutenção de trilhos, incluindo fresagem e esmerilhamento de trilhos e de aparelhos de mudança de via, bem como serviços de soldagem.

² A participação maioritária no capital social da Vossloh é detida (indiretamente) por [Confidencial – vida interna]. Assim, segundo a Notificante, é [Confidencial – vida interna].

³ Em 2023, o Grupo Knorr-Bremse realizou um volume de negócios de € [> 5] milhões em Portugal, principalmente através das empresas [Confidencial – vida interna]. As empresas do Grupo Knorr-Bremse realizam vendas em território nacional no setor dos sistemas de travagem para camiões e dos sistemas de travagem e outros sistemas para comboio.

⁴ A Futrifer é controlada conjuntamente pela Vossloh, que detém [Confidencial – informação interna]%, e pelo Grupo Diorama, que detém [Confidencial – informação interna]% das ações. Embora a Vossloh tenha o direito de [Confidencial – informação interna], o Grupo Diorama pode exercer, à luz do acordo parassocial relativo à Futrifer, uma influência determinante sobre a mesma, através de direitos de veto em matérias estratégicas, [Confidencial – informação interna]. O Grupo Diorama é detido pela família Amaro. O controlo

12. Em 2023, os volumes de negócios realizados pela Adquirente em Portugal, no Espaço Económico Europeu (“EEE”) e a nível mundial foram, respetivamente, € [> 5 milhões], € [> 100 milhões] e € [> 100 milhões].

2.2. Adquirida

13. O Grupo Sateba desenvolve a sua atividade na conceção e fabrico de travessas de betão pré-fabricadas e de outros produtos necessários à construção de infraestruturas ferroviárias e outras.⁵
14. Desde a aquisição, em 2023, do controlo exclusivo sobre a empresa francesa VapéRail International SAS (“VapéRail”), a Sateba fornece determinados componentes (isolador de placa de guia e inserção NV) do sistema de fixação NABLA em [Confidencial – segredo de negócio].^{6,7}
15. Em Portugal, o Grupo Sateba desenvolve a sua atividade através da Satepor – Indústria de Travessas de Betão, S.A. (“Satepor”).⁸
16. Em 2023, os volumes de negócios realizados pela Adquirida em Portugal, no EEE e a nível mundial foram, respetivamente, € [> 5 milhões], € [> 100 milhões] e € [> 100 milhões].

3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

17. Tal como se desenvolve de seguida, a Notificante e a Adquirida fornecem produtos complementares, tendo a operação notificada uma natureza conglomeral.
18. Com particular relevância para a subsequente análise jusconcorrencial da operação notificada, note-se que a Notificante e a Adquirida operam em território nacional através da

conjunto sobre a Futrifer acima descrito tem a sua génese num acordo parassocial de 30 de novembro de 2017.

⁵ A Sateba também fabrica produtos de betão adjacentes aos carris (por exemplo, fundações de postes de catenária e passagens de nível), bem como (apenas) [Confidencial – segredo de negócio] produtos de betão pré-fabricados para grandes projetos de infraestruturas (arcos de betão e segmentos de túneis de betão pré-fabricados).

⁶ Para utilização com sistemas desenvolvidos pela Pandrol e vendidas maioritariamente [Confidencial – segredo de negócio].

⁷ A VapéRail está em processo [Confidencial – segredo de negócio].

⁸ A Satepor é conjuntamente controlada pela Sateba, que detém [Confidencial – informação interna]%, e pelo Grupo Diorama, que detém [Confidencial – informação interna] das ações da Satepor. O Grupo Diorama nomeia [Confidencial – informação interna] membros do Conselho de Administração da Satepor, o qual, entre outras matérias estratégicas, aprova [Confidencial – informação interna]. Tal como acima se refere, o Grupo Diorama é detido pela família Amaro, ocupando [Confidencial – dados pessoais] o cargo de Diretor-Geral da Satepor e da Futrifer. O controlo conjunto acima descrito sobre a Satepor tem a sua génese num acordo parassocial de 24 de novembro de 2010. A família Amaro detém ainda o controlo da Railtech Porsol – Produtos e Serviços Ferroviários, Lda. (“Railtech”), um distribuidor de grampos.

Futrifer e da Satepor, respetivamente, empresas com fortes e duradouras ligações entre si, tal como referido *supra*.

19. Ora, a Futrifer e a Satepor já são controladas, ainda que não exclusivamente, pelo Grupo Diorama, controlado pela família Amaro, tal como a Railtech.
20. Acresce que, na Futrifer, o Grupo Diorama nomeia [Confidencial – dados internos] do conselho de administração, sendo [Confidencial – dados pessoais] o Vice-Presidente e [Confidencial – dados pessoais] o administrador-delegado.
21. E, na Satepor, o Grupo Diorama tem o direito de designar [Confidencial – dados pessoais] do conselho de administração, sendo [Confidencial – dados pessoais] o Presidente e [Confidencial – dados pessoais] vogal.⁹

4. MERCADOS RELEVANTES e RELACIONADOS

4.1. Da caracterização dos produtos

22. Como já foi referido, em território nacional, a Sateba (incluindo via Satepor) fabrica e fornece travessas e suportes de betão e a Vossloh (incluindo via Futrifer) fabrica e fornece grampos e sistemas de mudança de via.¹⁰
23. Estes produtos são complementares, tal como se desenvolve de seguida.¹¹

Travessas

24. Uma travessa (em inglês, “sleeper” ou “tie”¹²) é um suporte retangular para assentamento dos carris das vias-férreas. Colocadas perpendicularmente aos carris, as travessas transferem as cargas para o balastro e subleito da via, mantendo os carris na vertical, espaçados de acordo com a bitola correta.
25. As travessas eram tradicionalmente de madeira, gradualmente substituídas, desde a década de 1970, por betão pré-esforçado.

⁹ A Futrifer e a Satepor têm as respetivas sedes no mesmo edifício, o que ilustra a forte comunhão de interesses entre as mesmas.

¹⁰ Na presente decisão, as expressões “sistemas de mudança de via” e “aparelhos de mudança de via” são sinónimas.

¹¹ Tal como acima se refere, a Sateba também fabrica produtos de betão adjacentes aos carris, produtos de betão pré-fabricados para grandes projetos de infraestruturas e determinados componentes para o sistema de fixação NABLA [Confidencial – segredo de negócio]. No entanto, a Notificante refere que não desenvolve atividades nestes produtos no EEE nem em qualquer mercado vizinho e/ou a montante ou a jusante, pelo que a operação notificada não suscita quaisquer preocupações jusconcorrenciais relativamente a estes produtos, dispensando-se, por esta razão, qualquer referência adicional aos mesmos na presente decisão.

¹² As travessas são também designadas por “travessas de caminho de ferro”, “dormentes de caminho de ferro” e “dormentes”.

26. Ocasionalmente, em situações específicas (como túneis ou pontes), são utilizadas travessas de plástico/compósito (como EPS, *i.e.* "extended polystyrene") ou travessas de aço.
27. As travessas de betão são, por norma, em formato monobloco.
28. Em alguns países (por exemplo, França e Portugal) são também utilizadas as travessas bibloco (constituídas por dois suportes de carris de betão unidos por uma barra de aço), principalmente em linhas secundárias.
29. Da investigação de mercado resultou que, para velocidades superiores a 160 km/h, nomeadamente para a Linha de Alta Velocidade ("LAV"), em construção, por fases, em Portugal, a travessa de betão é em formato monobloco, com maior durabilidade e suportando velocidades e cargas superiores.
30. A travessa de betão monobloco tende a ser utilizada em todas as vias, substituindo gradualmente a travessa de betão bibloco.
31. Em Portugal, a travessa de betão bibloco tem sido utilizada, até agora, nas linhas secundárias da rede de caminho de ferro e nos metros de Lisboa e Porto.

Figura 1 – Exemplos de travessas de betão e madeira



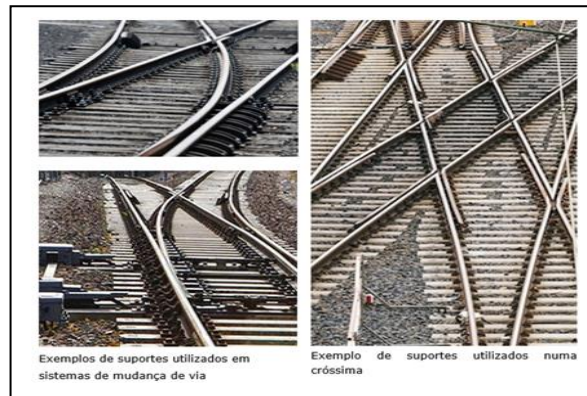
Fonte: Notificante.

Suportes de betão

32. Os suportes de betão correspondem às travessas em sistemas de mudança de via ("switch systems" ou "turnouts") e cróssimas ("crossings"), as quais têm características próprias.
33. As travessas utilizadas nas vias-férreas têm formas e tamanhos padronizados. Já os suportes (de betão) utilizados nos sistemas de mudança de via têm formas e tamanhos diversificados.
34. Os suportes de betão suportam carris convergentes e/ou divergentes e adaptam-se à curva de um desvio num determinado local. Os suportes são, por conseguinte, mais personalizados e complexos do que as travessas e são concebidos para suportar forças mais intensas.
35. Tal como as travessas, os suportes de betão eram tradicionalmente de madeira, mas, atualmente, o betão pré-esforçado é muito mais utilizado.

36. Ocasionalmente, para situações específicas (por exemplo, túneis e pontes), são utilizados suportes de madeira ou suportes de plástico/compósito ou de aço.

Figura 2 – Exemplos de suportes de betão utilizados nos sistemas de mudança de via

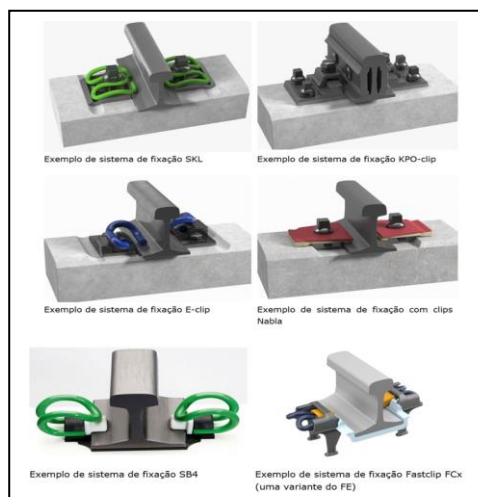


Fonte: Notificante.

Sistemas de fixação, em particular grampos

37. O grampo ("fixador", "fastener"), normalmente uma braçadeira (de tensão), é o componente central dos sistemas de fixação dos carris às travessas e dos sistemas de mudança de via aos respetivos suportes.
38. O grampo define o sistema de fixação como um todo. Todos os outros componentes do sistema de fixação são adaptados ao *clip*/grampo concretamente utilizado.
39. Na Europa, utilizam-se os seguintes tipos de sistemas de fixação:
- (i) Sistema de fixação SKL10;
 - (ii) Sistema de fixação E-clip11;
 - (iii) Sistema de fixação KPO12;
 - (iv) Sistema de fixação NABLA;
 - (v) Sistema de fixação SB14; e
 - (vi) Sistema de fixação Fastclip.

Figura 3 – Exemplos de sistemas de fixação, por tipo de grampo



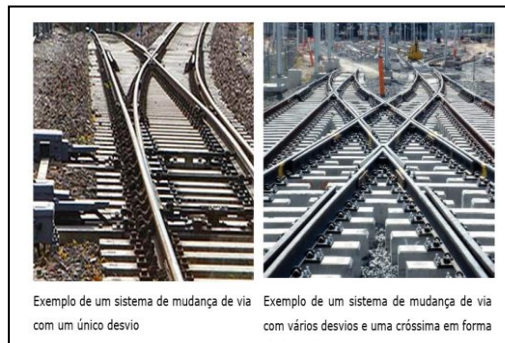
Fonte: Notificante.

40. A escolha de determinado tipo de sistema de fixação e respetivo grampo é, por norma, para a vida útil da via-férrea, com um significativo efeito de *lock-in*.
41. As preferências dos operadores dos sistemas ferroviários e a congruência do sistema, que reduz os custos de manutenção, conduziram a que certos grampos/sistemas de fixação sejam utilizados predominantemente em certos países.
42. Por exemplo, na Alemanha e Áustria, as vias-férreas estão principalmente equipadas com sistemas de fixação e grampos SKL.
43. Em França, as vias-férreas estão principalmente equipadas com sistemas de fixação e grampos NABLA ou Fastclip.
44. Na Noruega e Suécia, as vias-férreas estão quase exclusivamente equipadas com sistemas de fixação e grampos Fastclip.
45. Em Portugal, o sistema de fixação/grampo SKL é utilizado na linha principal dos caminhos de ferro (ou seja, na linha Lisboa-Porto). E o sistema de fixação/grampo NABLA é utilizado nas linhas secundárias ou locais.
46. Em Portugal, os grampos e/ou os sistemas de fixação são adquiridos pelo fabricante de travessas, de acordo com as especificações do operador ferroviário nacional.
47. Na maioria dos casos, quando se mudam as travessas ou se instala uma nova via, os sistemas de fixação são adquiridos na sua totalidade (todos os componentes juntos). Noutros casos, o comprador adquire separadamente os grampos e demais componentes e monta ele próprio o sistema de fixação (por exemplo, a Satepor em Portugal).

Sistemas de mudança de via

48. Os sistemas de mudança de via ("switch systems" ou "turnouts") permitem que as vias-férreas mudem de direção e convirjam ou divirjam.

Figura 4 – Exemplos de sistemas de mudança de via



Fonte: Notificante

49. Os sistemas de mudança de via incluem uma grade de agulhas, uma cróssima (peça metálica triangular do carril em cruzamentos ou bifurcações da via-férrea) e uma saída de cróssima.
50. Estes componentes da via permitem e controlam a circulação de veículos ferroviários na passagem de uma via para outra (ou seja, permitem que as vias-férreas convirjam ou divirjam).

4.2. Mercados relevantes

4.2.1 Mercado relativo às travessas de betão

Quanto ao mercado do produto

51. A Notificante não tem conhecimento de qualquer precedente da Comissão Europeia (“Comissão”) relativo às travessas de betão, especificamente consideradas.
52. Embora já tenha definido o mercado de produtos de betão pré-fabricados, no qual se podem incluir as travessas de caminho de ferro, a Comissão acabou por admitir segmentações deste mercado.
53. Ou seja, a Comissão também considerou mercados mais restritos, segmentando os produtos de betão pré-fabricados, incluindo os mercados de blocos de construção em betão, de materiais de pavimentação em betão, de pavimentos em betão pré-fabricado e de paredes em betão pré-fabricado.¹³

¹³ Cf. decisão de 11.04.2022, processo M. 10529 – Heidelbergcement / Thoma Bravo / Command Alkon, §§ 60-64.

54. Segundo a Notificante, algumas decisões das autoridades de concorrência francesa¹⁴, da estónia¹⁵, polaca¹⁶ e australiana¹⁷ parecem ter considerado possíveis segmentações do mercado dos produtos de betão pré-fabricados, nomeadamente a possível autonomização do mercado relativo às travessas de caminho de ferro.
55. A Notificante, em conformidade com os precedentes destas autoridades, considera que o mercado das travessas de betão deve ser autonomizado do mercado de produtos de betão pré-fabricados.
56. Tal deve-se ao facto, segundo a Notificante, de, do ponto de vista do cliente, as travessas de betão não serem substituíveis por quaisquer outros produtos de betão pré-fabricados, e, do ponto de vista da oferta, de os produtores estarem especializados no fabrico de travessas e suportes de betão.
57. No entanto, refere a Notificante, os fabricantes de produtos de betão pré-fabricados podem criar linhas de produção para travessas e/ou blocos de betão, existindo alguma flexibilidade do lado da oferta, havendo empresas a produzir diferentes categorias de produtos de betão pré-fabricados.
58. Por outro lado, refere a Notificante, o mercado das travessas de betão é distinto do mercado das travessas de madeira.
59. Segundo a Notificante, tal deve-se ao facto de as travessas de betão serem mais rentáveis, em razão de uma vida útil mais longa (15-30 anos para travessas de betão, 5-25 anos para travessas de madeira). Assim, exceto quando se trata da manutenção de linhas antigas, os clientes optam por travessas de betão. As travessas de madeira correspondem a um mercado residual e limitado.
60. As travessas de madeira podem, contudo, ser mais adequadas em situações específicas (por exemplo, em pontes), já que são significativamente mais leves e flexíveis que as travessas de betão.¹⁸ Estas aplicações específicas representam, contudo, em termos comparativos, uma quantidade limitada de travessas.
61. Além disso, refere a Notificante, o mercado das travessas de madeira tem uma base de fornecedores diferente.
62. No entanto, a eventual segmentação do mercado em função do tipo de travessa, de betão ou de madeira, não tem impacto na avaliação jusconcorrencial da operação notificada, já que, refere a Notificante, nenhuma das Partes desenvolve atividade na produção de travessas de madeira.

¹⁴ Autorité de la Concurrence, Décision n° 14-DCC-150 du 16 octobre 2014.

¹⁵ Autoridade da concorrência da Estónia, 16.07.2010.a nr 5.1-5/10-023, Koondumisele nr 6/2010 Consolis Oy Ab / Aktsiaselts SWETRAK loa andmine [6-2010 (konkurentsiamet.ee)].

¹⁶ Presidente do Gabinete de Proteção, Concorrência e Consumidores na Polónia, DOK1.410.1.2015.WM, 04.09.2020, § 89 [DOK1.410.1.2015_04.09.2020_Decyzja_wersja_jawna.pdf (uokik.gov.pl)].

¹⁷ Comissão Australiana da Concorrência e do Consumidor, 64295, 15.09.2018 - Vossloh Australia PTY Ltd. / Austrak PTY Ltd. [Vossloh Australia Pty Ltd. | Austrak Pty Ltd. (2018)].

¹⁸ O peso de uma travessa de madeira é de 70-90 kg; o peso de uma travessa de betão é de 300-350 kg.

63. O mercado das travessas de betão é, refere ainda a Notificante, igualmente distinto do mercado das travessas de plástico/compósito.
64. As travessas de plástico/compósito são um produto de utilização especial (por exemplo, para pontes e túneis), significativamente mais caro que as travessas de betão (travessa de plástico/compósito, € 250-300; travessa de betão, € 60-120).
65. As travessas de plástico/compósito têm características que as encarecem. São significativamente menos pesadas (travessa de plástico/compósito, 120-200 kg; travessa de betão, 300-350 kg), mais flexíveis (perfuração no local de instalação) e resistentes a grandes flutuações de temperatura.
66. No entanto, refere a Notificante, estas vantagens são irrelevantes, a não ser em túneis e pontes, por exemplo, situações nas quais as travessas de plástico/compósito são mais adequadas.
67. Refere ainda a Notificante não haver necessidade de definir mercados do produto distintos para travessas monobloco e bibloco.
68. Refere a Notificante que, nos países em que são utilizadas as travessas bibloco — por exemplo, Portugal e França, nas linhas secundárias e Linhas de Transportes Urbanos (“LTU”), e Noruega, Suécia, Finlândia e Reino Unido, nas LTU —, os fabricantes de travessas têm capacidade para fabricar quer travessas monobloco, quer travessas bibloco.
69. No entanto, segundo a Notificante, a definição exata do mercado do produto correspondente às travessas de betão pode, em última análise, ser deixada em aberto, uma vez que as quotas de mercado e a dinâmica concorrencial são, em grande medida, idênticas nas travessas monobloco e bibloco.
70. No entendimento da Notificante, não é necessário definir mercados do produto distintos para os diferentes segmentos de mercado e/ou grupos de clientes.
71. Refere a Notificante que, do lado dos clientes/utilizadores finais, os operadores dos sistemas ferroviários nacionais — em Portugal, a IP - Infraestruturas de Portugal, S.A., (“IP”) — representam 60% ou mais do mercado total de travessas de betão e constituem a referência a seguir na aquisição de travessas por parte de outros grupos de clientes, os clientes de LTU e/ou industriais, por exemplo.
72. Refere a Notificante que, embora o modo de aprovisionamento possa diferir entre os diferentes grupos de clientes, as diferenças não são significativas ao ponto de justificarem a definição de mercados de produto distintos.
73. No entanto, refere a Notificante, a definição exata do mercado relativo às travessas pode, em última análise, ser deixada em aberto, uma vez que qualquer possível segmentação não alteraria as conclusões da análise jusconcorrencial.
74. A Notificante considera, por conseguinte, como relevante, para efeitos da análise da operação notificada, o mercado do fornecimento de travessas de betão, sem qualquer segmentação.

Quanto ao mercado geográfico

75. Tanto quanto é do conhecimento da Notificante, a Comissão ainda não analisou o âmbito geográfico do mercado do fornecimento de travessas de betão.
76. No entanto, no que diz respeito aos produtos de betão pré-fabricados em geral, a Comissão e as autoridades francesa, da estónia, polaca e australiana¹⁹ consideraram que os correspondentes mercados eram de âmbito nacional.
77. Nesta linha, a Notificante considera que o mercado do fornecimento de travessas de betão tem um âmbito nacional. As especificações e/ou os requisitos de homologação em alguns países (por exemplo, da *Société Nationale des Chemins de fer Français* em França) militam nesse sentido.
78. Por outro lado, refere a Notificante, os operadores ferroviários nacionais tendem a adquirir as travessas de betão nas instalações de produção mais próximas das obras em curso.
79. Refere a Notificante que, tendo em conta o volume e o peso das travessas de betão, os respetivos custos de transporte são um fator significativo.
80. A AdC, atendendo às características das travessas e dos suportes de betão, procederá à análise das definições de mercados relevantes propostas pela Notificante para as travessas e suportes de betão (em conjunto) na secção 4.2.3.

4.2.2 Mercado relativo aos suportes de betão

Quanto ao mercado do produto

81. A Notificante não tem conhecimento de quaisquer precedentes da Comissão no que diz respeito aos suportes de betão, entendendo, todavia, que o acima referido em relação às travessas de betão é válido para os suportes de betão.
82. Para efeitos da operação notificada, a Notificante considera que os suportes de betão devem ser considerados autonomamente em relação às travessas de betão, pelas seguintes razões:
 - a) Diferenças ao nível da utilização: os suportes e as travessas satisfazem necessidades diferentes; os suportes são utilizados em sistemas de mudança de via e, por conseguinte, têm dimensões variáveis e estão concebidos para suportar forças superiores; as travessas têm uma dimensão *standard* e têm de suportar menos carga;
 - b) Diferenças ao nível da produção: as travessas resultam de processos de produção em massa; os suportes são concebidos para um sistema de mudança de via específico, que, por sua vez, poderá ter uma configuração específica; para um único aparelho de mudança de via são necessários vários suportes, de diferentes dimensões; cada sistema de mudança de via tem diferentes pontos de fixação e, uma vez que os suportes não podem ser perfurados após a produção, a colocação de pontos de fixação exige uma variedade de moldes específicos;

¹⁹ Cf. decisões anteriormente referidas.

- c) Diferenças significativas ao nível dos custos: os suportes são mais caros que as travessas; a maior complexidade de fabrico e o facto de não serem necessários/fabricados nas mesmas quantidades levam a uma redução das economias de escala (os suportes são um produto de muito menor volume), pelo que compensa serem transportados em distâncias mais longas, uma vez que qualquer aumento dos custos de transporte representa uma proporção menor do custo global do suporte em comparação com a travessa; e
- d) Em alguns países, os operadores ferroviários nacionais adquirem travessas e suportes ao abrigo de diferentes contratos-quadro; noutros países, os operadores ferroviários nacionais e os clientes das LTU deixam o fornecimento dos suportes inteiramente a cargo do fornecedor de sistemas de mudança de via.

Quanto ao mercado geográfico

83. A Comissão Australiana da Concorrência e dos Consumidores considerou que o mercado das travessas e suportes de betão tem um âmbito nacional.²⁰
84. A Notificante não tem conhecimento de outras decisões relativas ao âmbito geográfico do mercado do fornecimento de suportes de betão.
85. Para efeitos da operação notificada, a Notificante considera que, numa abordagem mais conservadora, o mercado do fornecimento dos suportes de betão terá uma dimensão nacional (tal como o das travessas de betão).
86. Refere a Notificante que os operadores ferroviários nacionais — que representam a maior parte das encomendas de suportes de betão — tendem a abastecer-se junto de empresas com fabrico local, tendencialmente mais próximas das obras projetadas.
87. No entanto, a Notificante refere que os custos de transporte dos suportes de betão são menos significativos que os das travessas — e que se verificam importações/exportações, relacionadas, sobretudo, com projetos específicos. Por exemplo, a Sateba [Confidencial – segredo de negócio].
88. Além disso, refere a Notificante, alguns fabricantes ativos em Portugal adquirem no exterior os suportes para os sistemas de mudança de via a montar em território nacional.
89. Este facto, pela sua importância, deverá pesar na avaliação jusconcorrencial, refere a Notificante.

4.2.3 Posição da AdC quanto aos Mercados Relevantes

90. Tal como acima referido, a Notificante considera que o mercado do fornecimento das travessas de betão é distinto dos mercados do fornecimento de travessas de madeira e de travessas de plástico/compósito.
91. Adicionalmente, considera que, para efeitos da operação notificada, não existe necessidade de segmentar o mercado do fornecimento de travessas de betão entre travessas

²⁰ Comissão Australiana da Concorrência e do Consumidor, 64295, 15.09.2018 – Vossloh Australia PTY Ltd. / Austrak PTY Ltd. [Vossloh Australia Pty Ltd. | Austrak Pty Ltd. (2018)].

monobloco e bibloco, já que, como se verá *infra*, a travessa mais utilizada em território nacional é monobloco.²¹

92. Da investigação de mercado realizada pela AdC é possível concluir que, no caso de um hipotético aumento de preço da travessa de betão, a “[...] procura não se deslocaria para as travessas de madeira ou em compósito. A travessa a utilizar depende da velocidade de circulação e da carga a transportar. A travessa em madeira está em desuso. Atualmente, utiliza-se a travessa em betão bibloco para uma determinada velocidade e a travessa em betão monobloco para altas velocidades.”²²
93. A IP refere ainda que “[...] não tem utilizado travessas em compósito (constituído por borrachas) – é algo que ainda está em estudo pela engenharia da IP, para poder determinar as especificações para ir a concurso. A travessa em compósito – para a qual há mais fornecedores por comparação com a travessa de betão – poderá não ser a mais adequada à infraestrutura da IP. O assunto ainda está a ser estudado. Mas não é provável que a IP substitua a travessa de betão pela travessa de compósito num período de três anos ou mais.”²³
94. Por outro lado, e na linha do referido pela Notificante, também resulta da investigação de mercado que os suportes de betão utilizados nos aparelhos de mudança de via são um produto distinto e não substituível por travessas de betão.
95. A este propósito, a SOMAFEL refere que “[a]s travessas para aparelhos de mudança de via corresponderão a um mercado diferente do das travessas para a via, uma vez que são fabricadas especificamente para cada um dos aparelhos de mudança de via.”²⁴
96. No mesmo sentido refere a IP que “[q]uando a IP adquire um aparelho de via, o mesmo vem completo, com as respetivas travessas de betão e sistemas de fixação. [...] As travessas de aparelhos de mudança de via são feitas especificamente para cada aparelho de via e, em teoria, podem ser feitas em qualquer fábrica de estruturas de betão que tenha condições para o efeito.”^{25,26}
97. Por fim, e tal como descrito nas secções anteriores, a Notificante entende que o âmbito geográfico dos mercados das travessas de betão e dos suportes de betão é nacional.²⁷
98. Segundo a SOMAFEL, “[h]á todo o interesse em que a fábrica de travessas de betão esteja o mais perto possível do local da obra, atendendo aos custos de transporte. As travessas têm preços

²¹ Cfr., por exemplo, § 173 da presente decisão.

²² Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

²³ Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

²⁴ Vide nota de rodapé 22.

²⁵ Vide nota de rodapé 23.

²⁶ A Metro do Porto (“MP”) também se pronunciou no mesmo sentido, referindo que “[q]uando a MP adquire aparelhos de mudança de via, as respetivas travessas e sistemas de fixação são adquiridas em conjunto ou em pacote com o aparelho, para não se incorrer no risco de incompatibilidade.” (cfr. ata da reunião com a MP, E-AdC/2024/6598).

²⁷ No que respeita ao mercado do fornecimento de suportes de betão, a Notificante considera, no entanto, que, na avaliação jusconcorrencial, a AdC não deve ignorar o facto de alguns fornecedores de sistemas de mudança de via em território nacional adquirirem os respetivos suportes de betão no exterior (cfr. §§ 85-89).

muito próximos em toda a Europa, o que varia bastante é o custo de transporte. [...] O mercado do fornecimento de travessas de betão será, quando muito, ibérico, dada a importância dos custos de transporte e em razão da bitola ibérica.”²⁸

99. Segundo a IP, “[n]os concursos lançados pela IP para aparelhos de via, incluindo os respetivos suportes, há, por norma, mais do que um proponente, visto que, estima a IP, os custos de transporte não são tão significativos. No caso de um aparelho de via, os suportes (as travessas) respetivos são em muito menor quantidade. O número de travessas de um aparelho de via [...] poderá variar entre 50 a 200 travessas, dependendo da tipologia de aparelho de via. [...] Um aparelho de via simples custa cerca de €150 000-170 000. Os mais complexos, podem atingir valores entre €300 000-400 000. Nestes casos, os custos logísticos e de transporte têm muito menos peso no custo final do produto. Transportar 100 000 travessas simples tem um custo logístico incomparavelmente maior.”^{29,30}
100. Assim, verifica-se que, com a exceção da Futrifer, que adquire os suportes de betão à Satepor, as empresas que fornecem aparelhos de mudança de via em território nacional adquirem os respetivos suportes de betão no exterior ([Confidencial – segredo de negócio]).
101. Atendendo ao acima exposto e, em particular, ao facto de a Notificante apresentar as definições de mercados relevantes mais restritas, a AdC, para efeitos da análise da operação notificada, aceita como relevantes os mercados propostos pela Notificante, a saber: (i) o mercado do fornecimento de travessas de betão em território nacional; e (ii) o mercado do fornecimento de suportes de betão em território nacional.

4.3. Mercados relacionados

4.3.1 Mercado relativo aos grampos (e sistemas de fixação)

Quanto ao mercado do produto

102. Refere a Notificante que a Comissão definiu um mercado de produto distinto para os sistemas de fixação, não tendo considerado necessário subdividir este mercado de produto.³¹
103. Tanto a Comisión Nacional de los Mercados y la Competência, de Espanha (CNMC),³² como o *Office of Fair Trading*, do Reino Unido (OFT)³³, seguiram uma linha de raciocínio semelhante,

²⁸ Vide nota de rodapé 22.

²⁹ Vide nota de rodapé 23.

³⁰ Refira-se, por exemplo, que, na obra Évora-Elvas (*vide* nota de rodapé 69), segundo informações disponibilizadas pela SOMAFEL, estão em causa 160 000 travessas, tendo um camião capacidade para transportar cerca de 80 travessas.

³¹ Cf. processo M. 1259 – Voest Alpine Stahl / Vossloh, § 7 (06.10.1998).

³² Servicio de Defensa de la Competencia (03.09.2003), N-03043 – Delachau, S.A./Pandrol Holdings Ltd/grupo PANDROL, p. 7, § 4.

³³ Office of Fair Trading (23.09.2003), ME/1290/03 – Delachaux, S.A./Pandrol Holdings Ltd./grupo PANDROL, p. 2, § 6.

tal como o ministro da economia francês, num par de decisões do início dos anos 2000, refere a Notificante.³⁴

104. Segundo a Notificante, estas três entidades autonomizaram, contudo, o mercado do fornecimento de grampos (o componente principal do sistema de fixação).
105. Em conformidade com estas decisões, a Notificante considera, para efeitos da análise da operação notificada, que o fornecimento de grampos deve corresponder a um mercado do produto distinto.
106. Segundo a Notificante, os principais clientes — tais como a IP e o Metro de Lisboa — lançam concursos para a aquisição de travessas em conjunto com os sistemas de fixação especificados, deixando ao critério dos fabricantes de travessas a aquisição do sistema de fixação, incluindo grampos e outros componentes.
107. Refere a Notificante que a Satepor, o principal fabricante de travessas em Portugal, opta por [Confidencial – segredo de negócio].
108. Existe, por conseguinte, em Portugal, refere a Notificante, um mercado de fornecimento de grampos (como a placa NABLA ou o grampo W14), embora noutros países a aquisição de sistemas de fixação completos seja mais usual.

Quanto ao mercado geográfico

109. Segundo a Notificante, nos seus precedentes, a Comissão não deixou claro qual o âmbito geográfico do mercado do fornecimento de sistemas de fixação, mas parece ter considerado que este mercado tem um âmbito correspondente ao EEE.³⁵
110. Em 2002, refere a Notificante, o ministro da economia francês considerou que o mercado do fornecimento de sistemas de fixação tinha um âmbito mundial ou mais restrito, acabando por deixar em aberto a delimitação exata deste mercado geográfico.³⁶
111. No entanto, em 2003, refere a Notificante, o ministro da economia francês considerou que o mercado do fornecimento de grampos (“attaches de rail”) teria uma dimensão geográfica correspondente, no máximo, ao EEE, e, potencialmente, aos territórios nacionais,³⁷ atendendo, entre outros aspetos, às preferências dos clientes (os clientes não aceitariam fornecimentos exteriores ao EEE), aos requisitos de certificação na União Europeia e aos requisitos de homologação em França.³⁸

³⁴ Ministre de l'Économie (etc.), ECOC0300048Y – Vossloh AG / Cogifer SA, p. 2 (11.09.2002) e Ministre de l'Économie (etc.), C 2003-161, ECOC0500059Y – Delachaux, S.A./Pandrol Holdings Ltd./grupo PANDROL, p. 3, § 3 (02.10.2003).

³⁵ Processo M. 1259 – Voest Alpine Stahl/Vossloh: VAE, § 8 (06.10.1998).

³⁶ Ministre de l'Économie (etc.), ECOC0300048Y – Vossloh AG / Cogifer SA, p. 2 (11.09.2002).

³⁷ Ministre de l'Économie (etc.), C 2003-161, ECOC0500059Y – Delachaux, S.A./Pandrol Holdings Ltd./grupo PANDROL, p. 4, §§ 2-4 (02.10.2003).

³⁸ *Idem*, p. 3, § 3.

112. De forma semelhante, refere a Notificante, a CNMC³⁹ e o OFT⁴⁰ consideraram que o mercado do fornecimento de grampos tinha, no máximo, um escopo geográfico equivalente ao EEE.
113. A Notificante considera que o âmbito geográfico do mercado do fornecimento de grampos abrange, pelo menos, o EEE.
114. Em razão da sua dimensão (existem quatro grampos por travessa), o custo de transporte dos grampos é pouco significativo. Refere ainda a Notificante que os principais fabricantes têm presença internacional e realizam uma grande parte das suas vendas fora do seu país de origem.
115. Por exemplo, refere a Notificante, a Vossloh vende grampos [Confidencial – segredo de negócio].
116. Os clientes também se abastecem a nível internacional, refere a Notificante.
117. Contudo, segundo a Notificante, para efeitos da análise da operação notificada, a delimitação exata do âmbito geográfico do mercado do fornecimento de grampos pode ser deixada em aberto, uma vez que a operação notificada não suscita preocupações jusconcorrenciais em qualquer definição possível do mercado relevante.

4.3.2 Posição da AdC

118. Tal como já referido anteriormente, por norma, a consulta ao mercado para a aquisição de travessas de betão é realizada conjuntamente com o sistema de fixação.
119. A IP, por exemplo, refere que "*[...]ança concursos internacionais para o fornecimento de travessas de betão e sistemas de fixação próprios para essa travessa de betão – por norma, o sistema de fixação do tipo Vossloh. Nos concursos para travessas de betão e respetivos sistemas de fixação, todos os proponentes devem apresentar um dossier técnico com todos os detalhes do processo técnico do fabrico da travessa de betão monobloco (ensaios técnicos, etc.) e do sistema de fixação, para a engenharia da IP analisar.*"^{41,42}
120. O sistema de fixação é composto por um conjunto de componentes, nomeadamente palmilhas, placas angulares, grampos e tirafundos.
121. Segundo a IP, "*[o]s proponentes nos concursos lançados pela IP podem obter os componentes do sistema de fixação junto de várias empresas (palmilha a uma empresa, tirafundos a outra*

³⁹ Embora tenha avaliado o impacto da operação no território espanhol, Servicio de Defensa de la Competencia, N-03043 – Delachau, S.A./Pandrol Holdings Ltd/grupo PANDROL, p. 8 (03.09.2003).

⁴⁰ Office of Fair Trading, ME/1290/03 – Delachaux, S.A./Pandrol Holdings Ltd/grupo PANDROL, p. 2, § 8 (23.09.2003).

⁴¹ Vide nota de rodapé 23.

⁴² A IP refere que, no caso da Satepor, este dossier já está estabilizado.

empresa, grampo a outra, etc.), desde que, para cada peça, apresente certificados de qualidade, com ensaios de fábrica, a validar pela engenharia da IP, antes de se iniciar a produção.”^{43,44}.

122. Das várias peças que compõem o sistema de fixação, “[...] o grampo é a componente mais valiosa, devido ao preço do ferro (matéria-prima mais cara). O grampo é, além disso, a peça mais complexa, mais difícil de fabricar, mais sensível para a segurança ferroviária, com maiores exigências técnicas.”⁴⁵
123. Em Portugal, como já supramencionado, são utilizados dois tipos de grampos (sistemas de fixação), em diferentes contextos.⁴⁶
124. De acordo com a IP, “[o] sistema de fixação NABLA é utilizado nas travessas de madeira e de betão bibloco, precisamente aquelas que a IP pretende reduzir. Mas há ainda uma grande quantidade de travessas de betão bibloco, a necessitar de operações de manutenção de pequena monta. Pelo que as travessas de betão bibloco, com o sistema de fixação NABLA, continuarão a ser utilizadas por muitos anos.”⁴⁷
125. O outro sistema de fixação utilizado é o sistema tipo Vossloh⁴⁸ (SKL12 ou SKL14), com a travessa de betão monobloco.
126. A este propósito, note-se que, como desenvolvido na secção 5.1 *infra*, nas linhas principais de caminho de ferro, correspondentes às principais ligações entre as cidades, representando, segundo a Notificante, cerca de [50-70]% do total das linhas, a travessa é de betão monobloco e o sistema de fixação é do tipo Vossloh.
127. Considerando que (i) a consulta ao mercado para a aquisição de travessas de betão é habitualmente realizada em conjunto com o sistema de fixação; e que (ii) a Satepor é o grande fornecedor de travessas de betão em território nacional⁴⁹, a AdC aceita a definição de mercado do produto relevante proposta pela Notificante, para efeitos da análise da operação notificada, ou seja, o mercado do fornecimento de grampos.⁵⁰

⁴³ Vide nota de rodapé 23.

⁴⁴ A este propósito, a IP refere que [Confidencial – segredo de negócio].

⁴⁵ Vide nota de rodapé 23.

⁴⁶ Para uma explicação mais pormenorizada, consultar a secção 5.1, referente às características e dinâmicas da ferrovia em Portugal.

⁴⁷ Vide nota de rodapé 23.

⁴⁸ De notar que o grampo (sistema de fixação) do tipo Vossloh não se encontra protegido por qualquer patente, pelo que o sistema de fixação deste tipo não tem de ser da marca Vossloh.

⁴⁹ Como veremos na secção referente à avaliação jusconcorrencial, entre os anos de 2021 e 2022, a quota da Satepor no mercado do fornecimento de travessas de betão em território nacional é de [90-100]% (cfr. Tabela 3 – **Quotas no mercado de travessas de betão em território nacional (%)**). No ano de 2023, a quota é de [90-100]%. No entanto, importa notar que a quota de mercado da Satepor continua a ser de [90-100]% nas travessas de betão monobloco, uma vez que o outro fabricante, a Farcimar, apenas forneceu travessas de betão bibloco.

⁵⁰ Sem prejuízo de aceitar como relevante, para efeitos da operação notificada, o mercado do fornecimento de grampos, a AdC não deixará de analisar as quotas de mercado por tipo de grampo (isto é, dos tipos SKL e NABLA), sem qualquer impacto em termos de avaliação jusconcorrencial.

128. No que diz respeito ao âmbito geográfico do mercado do fornecimento de grampos, da investigação de mercado resultou, tal como afirmado pela Notificante, que os fabricantes localizados em certos países abastecem outros territórios via exportações.⁵¹
129. De facto, os grampos são um produto relativamente leve e fácil de transportar, pelo que os custos de transporte não são significativos.
130. Nessa medida, e tal como referido pela Notificante, o âmbito geográfico do mercado do fornecimento de grampos aparenta ser, pelo menos, o EEE.
131. No entanto, e como melhor se verá *infra*, atendendo a que a avaliação jusconcorrencial não seria distinta em função do território relevante, a exata delimitação geográfica do mercado do fornecimento de grampos pode ser deixada em aberto para efeitos da análise da operação notificada, analisando-se, todavia, o impacto desta no fornecimento de grampos em território nacional.

4.3.3 Mercado relativo aos sistemas de mudança de via

Quanto ao mercado do produto

132. Segundo a Notificante, a Comissão considera que existe um mercado autónomo relativo ao fornecimento de "grade de agulhas e cróssima" (ou seja, sistemas de mudança de via), distinto dos mercados relativos aos fornecimentos de carris e de sistemas de fixação.⁵² E considera não haver necessidade de distinguir entre os sistemas de mudança de via nas linhas de caminho de ferro ou de metropolitano ("Weichen zum Einsatz im Eisenbahn-und U-Bahn-Verkehr") e os sistemas de mudança de via nas linhas de eléctrico ("Weichen zum Einsatz im Straßenbahnverkehr").⁵³

⁵¹ A IP refere que "[n]os procedimentos para fornecimento de sistemas de fixação ou de componentes deste à IP, o número de proponentes é, por norma, maior, por comparação com os procedimentos para fornecimento de travessas de betão e respetivos sistemas de fixação. A IP tem recebido propostas das seguintes empresas: PorsolRail – Engenh., Construção, Prod. E Serviços Ferroviários, Lda, PECOL, Sistemas de Fixação, SA, LUSOMELT – Fornecimento de Bens e Serviços Lda, FUTRIMETAL, SA Ind. Com. De Produtos Metalicos, PARTTRAIN – Soc. Representações, Lda, JB – Fornecimentos Industriais, Lda, e SellON – Soluções de Engenharia. Estas empresas fornecem sistemas de fixação ou componentes destes agindo como representantes de marcas ou fábricas estrangeiras ou abastecendo-se destas peças junto de fabricantes, nacionais ou estrangeiros." (cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, nota de rodapé n.º 23).

⁵² Cf. processos M. 2235 – Grupo Corus / Cogifer, § 10 (19.12.2000), e M. 1259 – Voest Alpine Stahl / Vossloh, § 7 (06.10.1998).

⁵³ Cf. M. 1259 – Voest Alpine Stahl / Vossloh, § 7 (06.10.1998).

133. Refere a Notificante que as decisões do ministro da economia francês⁵⁴, do OFT⁵⁵ e da CNMC⁵⁶ seguem a prática da Comissão, considerando que existe um mercado de produto relativo ao fornecimento de sistemas de mudança de via.
134. A Notificante, em conformidade com os precedentes da Comissão, considera que existe um mercado do produto correspondente ao fornecimento de sistemas de mudança de via, distinto dos mercados relativos aos fornecimentos de carris e de grampos.
135. A Notificante considera ainda, também de acordo com os precedentes da Comissão, não haver necessidade de segmentação daquele mercado entre sistemas de mudança de via para caminhos de ferro, por um lado, e para LTU (metro/elétrico), por outro, por exemplo.

Quanto ao mercado geográfico

136. Segundo a Notificante, a Comissão acabou por deixar em aberto o âmbito geográfico exato do mercado do fornecimento de grades de agulha e cróssimas (i.e., sistemas de mudança de via), tendo considerado, todavia, a possibilidade de o mesmo ter dimensão nacional ou correspondente ao EEE.⁵⁷
137. Nos precedentes acima referidos, o ministro da economia francês⁵⁸, o OFT⁵⁹ e a CNMC⁶⁰ também consideraram os mercados nacionais ao analisar as grades de agulhas e cróssimas.
138. A Notificante, em conformidade com estes precedentes, considera que, para efeitos da análise da operação notificada, o mercado do fornecimento de sistemas de mudança de via tem uma dimensão geográfica nacional.
139. Os clientes, o modo de aprovisionamento, as especificações e os requisitos de homologação podem diferir significativamente de país para país, refere a Notificante.
140. Por exemplo, refere a Notificante, a Trafikverket sueca e a Société National des Chemins de Fer francesa adquirem separadamente os suportes e os outros componentes do sistema de mudança de via, ao passo que a Bane NOR norueguesa adquire os sistemas de mudança de via completos (incluindo os suportes).

⁵⁴ Ministre de l'Économie (etc.), ECOC0300048Y – Vossloh AG / Cogifer SA, p. 2 (11.09.2002); Ministre de l'Économie (etc.), ECEC0764132S – Vossloh AG / Vossloh Infrastructure Services / Européenne de Travaux Ferrovières, p. 3-4 (06.07.2007).

⁵⁵ Office of Fair Trading, ME/2366/06 – Balfour Beatty Plc / Balfour Beatty Group Limited / Edgar Allen Limited, § 16 (06.07.2006).

⁵⁶ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, C-0945-18 – Talleres Alegría/Duro Felguera Rail, § 46 (26.7.2018).

⁵⁷ Processo M. 2235 – Corus Group plc/Cogifer Cie Générale d'Installations Ferroviaires SA, § 11 (19.12.2000).

⁵⁸ Ministre de l'Économie (etc.), ECOC0300048Y – Vossloh AG / Cogifer SA, p. 2; Ministre de l'Économie (etc.) (11.09.2002), ECEC0764132S – Vossloh AG / Vossloh Infrastructure Services / Européenne de Travaux Ferrovières, pp. 3-4 (06.07.2007).

⁵⁹ Office of Fair Trading, ME/2366/06 – Balfour Beatty Plc / Balfour Beatty Group Limited / Edgar Allen Limited, § 16 (06.07.2006).

⁶⁰ Cf. decisões atrás referidas.

141. Além disso, refere a Notificante, alguns clientes optam por conferir aos fornecedores de sistemas de mudança de via ampla margem de atuação no que se refere aos componentes e aos fornecedores de componentes, ao passo que outros lançam concursos com especificações pormenorizadas (por exemplo, especificando um determinado grampo ou sistema de fixação).
142. Por último, refere a Notificante, a exigências de homologação também diferem de país para país.
143. Por conseguinte, refere a Notificante, os sistemas de mudança de via concebidos para um dado país não estão, por norma, em condições de, facilmente e sem custos adicionais, serem instalados noutra território.

4.3.4 Posição da AdC

144. Da investigação de mercado resulta que o sistema de mudança de via é o equipamento mais valioso “[...], *atendendo à tecnologia e à matéria-prima (ferro) incorporadas.*”⁶¹
145. Neste sentido, a MP refere que “[o] *custo do aparelho de mudança de via reflete, em grande medida, o custo do aço e do saber-fazer, da tecnologia incorporada.*”⁶²
146. Ainda segundo a SOMAFEL, “[h]abitualmente, *os aparelhos de mudança de via têm partes mais simples e partes mais complexas. As simples, vêm de Portugal ou Espanha, as complexas, de França ou Alemanha/Áustria.*”
147. Habitualmente, os concursos lançados são para o fornecimento de aparelhos de mudança de via (todos os componentes) em conjunto com os respetivos suportes (tal como acima descrito). “*Quando a MP adquire aparelhos de mudança de via, as respetivas travessas e sistemas de fixação são adquiridos em conjunto ou em pacote com o aparelho, para não se incorrer no risco de incompatibilidade. As peças componentes do aparelho de mudança de via, incluindo as respetivas travessas e sistemas de fixação, são adquiridas pelos proponentes dos concursos para aquisição dos aparelhos de mudança de via, ou seja, a Vossloh e a voestalpine, seguindo determinadas especificações.*”⁶³
148. A IP também lança habitualmente concursos para o fornecimento de aparelhos de mudança de via em conjunto com os respetivos suportes. Em situações relacionadas sobretudo com a manutenção das linhas de caminhos de ferro, a IP também lança concursos para o fornecimento de peças/partes de aparelhos de mudança de via.
149. Tal como refere a Notificante, os sistemas de mudança de via são produtos claramente distintos dos restantes materiais ferroviários, nomeadamente dos carris.
150. Nesse sentido, a AdC, em conformidade com a prática da Comissão, e como proposto pela Notificante, considera relevante o mercado do fornecimento de sistemas de mudança de via.

⁶¹ Cfr. nota de rodapé 22.

⁶² Cfr. ata da reunião com a MP, E-AdC/2024/6598.

⁶³ Vide nota de rodapé 62.

151. No que respeita ao respetivo âmbito geográfico, a SOMAFEL, por exemplo, considera que o mercado do fornecimento de aparelhos de mudança de via tem dimensão europeia.
152. Tal prende-se com o facto de, na sua perspetiva, e como já acima referido, os diferentes componentes do aparelho de mudança de via provirem do exterior.
153. *"A Vossloh fabrica em vários pontos da Europa – [Confidencial – segredo de negócio] nomeadamente –, e envia para a Futrifer, em Portugal. A Vossloh fabrica [Confidencial – segredo de negócio], que envia à Futrifer, a qual adquire [Confidencial – segredo de negócio], em conformidade com as especificações da IP. No caso da Vae Portugal⁶⁴, o aparelho de mudança de via [Confidencial – segredo de negócio], incluindo as respetivas travessas e sistemas de fixação."⁶⁵*
154. Por outro lado, os aparelhos de mudança de via são produzidos de acordo com as especificações definidas pelo comprador em território nacional. Tal significa, por exemplo, no caso da IP, que o aparelho de mudança de via terá de ser concebido e fabricado em função da bitola ibérica.
155. Assim, atendendo ao acima exposto, e na medida em que a Notificante propõe como âmbito geográfico do mercado relevante do fornecimento de sistemas de mudança de via o território nacional, isto é, a delimitação mais restrita, a AdC aceita, para efeitos da análise da operação notificada, a referida proposta.

4.4. Conclusão quanto aos mercados

156. Assim, e para efeitos da análise da operação notificada, a AdC considerará, como relevantes e relacionados, os seguintes mercados, em território nacional:
- i. mercado do fornecimento de travessas de betão;
 - ii. mercado do fornecimento de suportes de betão;
 - iii. mercado do fornecimento de grampos; e
 - iv. mercado do fornecimento de aparelhos de mudança de via.

5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

5.1. Descrição das características e dinâmicas da ferrovia em Portugal

Das exigências de homologação, do escasso investimento e da bitola ibérica

157. A dinâmica do sistema ferroviário nacional e europeu é dominada pela ferrovia para transporte de passageiros, não de carga.

⁶⁴ Filial da voestalpine em Portugal.

⁶⁵ Vide nota de rodapé 23, ata da 1.ª reunião com a IP.

158. Tal facto tem implicações, nomeadamente, ao nível da regulamentação e homologação dos materiais utilizados, dadas as exigências relacionadas com “safety” e “security”.
159. O grau de exigência desta regulamentação — tanto a nível europeu, como nacional — leva a que o fornecimento dos materiais utilizados na ferrovia tenha, em grande medida, origem europeia.⁶⁶
160. Adicionalmente, salvo alguns componentes que não requerem particular especialização, o fabrico dos materiais da rede ferroviária exige investimentos avultados e/ou saber-fazer específico.
161. Entende-se, assim, que a nível europeu existam poucos fornecedores disponíveis e a entrada de novas empresas se afigure difícil.⁶⁷
162. Para além das questões acima referidas, a ferrovia em Portugal tem algumas particularidades adicionais que importa destacar.
163. Em primeiro lugar, o investimento na ferrovia nas últimas décadas tem sido muito reduzido, estando sobretudo relacionado com a manutenção de vias já existentes.⁶⁸ Apenas mais recentemente foi lançada a obra da linha Évora-Elvas^{69,70} e adjudicado o primeiro troço da LAV, entre Porto (Campanhã) e Oiã.⁷¹

⁶⁶ Na reunião tida com a SOMAFEL (*cf.* E-AdC/2024/6076), cliente das Partes, foi referido que “[f]ora da União Europeia, o número de operadores é muito maior, com operadores chineses e indianos, pois não há regras tão apertadas em termos de fabricantes licenciados. Os produtores chineses têm dificuldade em entrar na União Europeia, já que não estão certificados para fornecimentos nesta geografia. As normas da União Europeia para o transporte ferroviário de passageiros são muito rigorosas.”

⁶⁷ Ainda na reunião com a SOMAFEL, a este propósito, foi referido que “[o] setor ferroviário é um nicho de mercado e os fornecedores de material ferroviário não são muitos, mesmo a nível mundial. Além do setor ferroviário corresponder a um nicho de mercado, temos ainda a bitola ibérica, que nos limita a um mercado ibérico. O setor ferroviário é mais parecido com o setor aeronáutico do que com o setor automóvel, dada a necessidade de um conjunto de homologações, quer dos materiais, quer dos equipamentos, condicionando, assim, o número de fornecedores no mercado.” Acresce que “[o] mercado do fornecimento de material ferroviário é pequeno; por outro lado, é preciso saber-fazer, conhecimento – o que torna difícil a entrada de novos operadores.”.

⁶⁸ Segundo a SOMAFEL, “[...] de 2010 a 2020, não houve investimento na ferrovia em Portugal.”.

⁶⁹ Em 14 de julho de 2021, foi consignada a empreitada de Via e Catenária entre Évora e Elvas/Fronteira, bem como de construção do subtroço entre Évora e Évora Norte, ao consórcio formado pelas empresas SOMAFEL – Engenharia e Obras Ferroviárias, S.A., Teixeira Duarte – Engenharia e Construções S.A., Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A., e Mota-Engil Railway Engineering, S.A..

⁷⁰ A linha ferroviária ligando Évora a Elvas, considerada a maior obra ferroviária dos últimos 100 anos em Portugal, terá uma extensão total de cerca de 100 km (90 km totalmente novos), ver <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/nova-linha-de-evora-esta-integralmente-em-fase-de-obra>.

⁷¹ Em 10 de outubro de 2024, foi adjudicado, em regime de concessão, o primeiro troço da LAV, entre Porto (Campanhã) e Oiã, ao consórcio Lusolav, integrado pelas empresas Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A. Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A., Casais – Engenharia e Construção, S.A., Alves Ribeiro, S.A., Conduril Engenharia, S.A., e Construções Gabriel A.S. Couto, S.A., ver <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/comunicado?i=futuro-da-linha-de-alta-velocidade-arranca-com-a-adjudicacao-do-troco-porto-oia>.

164. Em segundo lugar, a rede ferroviária nacional assenta na bitola ibérica, o que tem implicações ao nível do fornecimento de certos materiais (em particular, nas travessas de betão⁷²), com reflexos no custo dos mesmos.⁷³

IP como principal cliente final

165. Em Portugal, o principal cliente final de travessas de betão, grampos/ sistemas de fixação e sistemas de mudança de via (incluindo os respetivos suportes de betão e sistemas de fixação) é a IP.

166. De facto, segundo foi possível apurar na investigação de mercado realizada, em Portugal é o dono da obra que adquire o material ferroviário para as empreitadas. Isto é, na grande maioria dos concursos no setor ferroviário em território nacional, a entidade adjudicante é a IP.^{74,75}

167. As exceções identificadas dizem respeito à já referida nova linha Évora-Elvas e ao primeiro troço da LAV.⁷⁶

⁷² Em Portugal e Espanha, os comboios circulam em linhas cujos carris distam 1668 milímetros (bitola ibérica); na maioria dos países europeus, os carris estão separados por 1435 milímetros (bitola europeia).

⁷³ A SOMAFEL refere, por exemplo, que “[o] mercado do fornecimento de aparelhos de mudança de via é europeu, ainda que a bitola ibérica encareça os aparelhos, uma vez que os mesmos são maiores, com maior distância entre carris e os projetos/estudos para os mesmos não estão tão desenvolvidos.”

⁷⁴ Na reunião realizada com a IP (*cf.* ata da reunião, E-AdC/2024/6878) foi referido que esta entidade lança concursos internacionais para o fornecimento de travessas de betão e sistemas de fixação próprios para essa travessa — por norma, os sistemas de fixação do tipo Vossloh. E lança concursos tanto para o fornecimento de aparelhos de mudança de via e respetivos suportes de betão, como para o fornecimento de peças/partes de aparelhos de mudança de via (para manutenção).

⁷⁵ Segundo a Notificante (*cf.* Formulário de Notificação, p. 29), a infraestrutura ferroviária sob gestão da IP tem uma extensão total de 2562 km (dados de 2019).

⁷⁶ Na 2.^a reunião realizada com a IP (*cf.* ata da reunião, E-AdC/2024/6878), foi referido que “[a] linha Évora-Elvas ou Évora Norte-Cais é uma linha normal, como se fosse a linha do Norte, cujo projeto de construção é da IP, mas a aquisição do material é por conta do empreiteiro, a SOMAFEL, que assegura também a manutenção da linha. [...] A obra de Évora Norte-Caia, na qual a aquisição do material ferroviário é por conta do empreiteiro, explica-se pelo seguinte. Os materiais são, por norma, fornecidos pela IP, ou seja, a empreitada não tem a aquisição dos materiais de via incluídos. Isto, porque, no momento da consignação, a maioria das obras adjudicadas passa logo para a fase de execução, no qual há necessidade imediata dos materiais. Daí que a IP, na maioria das obras, adquira os materiais em antecipação, para que a obra arranque logo a seguir à adjudicação. [...] No caso da obra Évora Norte-Caia, o projeto de execução previa um desfasamento de 14/16 meses entre a adjudicação e a colocação de material ferroviário, já que esta obra exige um grande trabalho de construção civil (criação de aterros, da plataforma de via) antes da instalação de material ferroviário, a partir do mês 14/16. Por isto, tendo em conta o tempo exigido para o trabalho de construção civil, nunca inferior a 16 meses, a IP optou por incluir na empreitada o fornecimento dos materiais, sendo responsabilidade do empreiteiro ter os materiais atempadamente disponíveis para a obra.”. Adicionalmente, foi também referido que “[c]om base na informação constante do caderno de encargos (as especificações técnicas), a entidade concessionária [da LAV] tem a responsabilidade de adquirir os materiais, tal como no caso da obra Évora Norte-Caia.”.

168. Considerando os investimentos na ferrovia previstos em Portugal, no âmbito do Ferrovia 2020, de cerca de € 2 mil milhões, verifica-se que apenas cerca de € 500 milhões são referentes à linha Évora-Elvas.
169. Para além da IP, os outros clientes de material ferroviário, ainda que a uma distância significativa, quer em termos de valor, quer em termos de volume de compras, são o Metropolitano de Lisboa⁷⁷, a MP⁷⁸, a Rede de Elétricos de Lisboa, a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, a SOMAFEL e a Mota Engil, entre outros.

Travessas/Grampos e Sistema de Fixação

170. De acordo com a informação disponibilizada pela Notificante, confirmada na investigação de mercado realizada pela AdC, a travessa de betão⁷⁹ mais procurada nas vias sob responsabilidade da IP é a travessa monobloco com o sistema de fixação do tipo Vossloh/SKL.
171. De facto, a Notificante refere que “[a]s *“linhas principais”, que representam cerca de [50-70]% de toda a rede, são as principais ligações entre as cidades. Estas vias são construídas com travessas monobloco. Aquando da colocação da encomenda/definição do caderno de encargos destas travessas monobloco, a IP especifica o sistema de fixação SKL (W14 ou equivalente).”*
172. No que respeita às *“linhas secundárias”, que se ligam às linhas primárias, correspondentes a cerca de [30-50]% do total da rede da IP, a Notificante refere que “[a]quando da colocação da encomenda/definição do caderno de encargos de travessas bibloco⁸⁰, a IP especifica o sistema NABLA como sistema de fixação.”*
173. Segundo a SOMAFEL, “[o] mercado caminhará para ser 100% monobloco. Atualmente, estará em 90% monobloco. A travessa de betão bibloco é utilizada nos metros.”.
174. Ao que foi possível apurar junto da IP e do mercado, no concurso da LAV não ficou definido qual o tipo de travessa e sistema de fixação a utilizar. No entanto, na medida em que a LAV

⁷⁷ O metro de Lisboa tem atualmente, no total, 46,5 km de rede (cfr. <https://projetos.metrolisboa.pt/expansao/>) Note-se que a expansão em curso da linha circular corresponde a uma extensão da rede em 2 km. E a prevista expansão da linha vermelha corresponde a uma extensão em 4 km. São, portanto, obras com uma dimensão significativamente inferior às obras a realizar na ferrovia (veja-se que só na requalificação da linha de caminho de ferro da Beira Alta, por exemplo, estão em causa 200 km de via), o que tem óbvias implicações na aquisição de material ferroviário.

⁷⁸ O metro do Porto tem atualmente, e no total, 70,1 km de rede (cfr. https://pt.wikipedia.org/wiki/Metro_do_Porto) Note-se que a expansão em curso nas linhas amarela e rosa corresponde a uma extensão de 6 km. E que os planos de expansão até 2030 preveem apenas uma expansão total de 37 km de linha.

⁷⁹ Segundo a IP (cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878), “[a]s travessas de betão (monobloco e bibloco) têm maior capacidade de suporte de carga e longevidade, estando progressivamente a substituir as travessas de madeira. Apenas em pontes e túneis, as travessas de madeira não estão a ser substituídas pelas travessas de betão.”.

⁸⁰ De acordo com a IP (cfr. ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878), “[a]s travessas de betão bibloco são utilizadas em linhas secundárias, e em locais onde tecnicamente não é recomendado o uso de travessas monobloco e em vias em que as cargas ou a velocidade de circulação é inferior.”.

será repartida por vários troços, para além das questões de interoperabilidade, ficou estabelecido que terão de ser produtos adequados e homologados para a Alta Velocidade.

175. Ora, da investigação de mercado realizada, resultou que não existem no mercado muitas alternativas para esta utilização, tendo sido referidos a travessa de betão monobloco e o sistema de fixação SKL como uma de duas possibilidades.⁸¹
176. No entanto, as linhas principais que farão a ligação à LAV, sob responsabilidade da IP e não do concessionário, serão em travessa betão monobloco com sistema de fixação do tipo SKL.

Suportes de betão e sistemas de mudança de via

177. No que respeita aos suportes de betão e sistemas de mudança de via, foi possível apurar que são adquiridos em conjunto: “[n]os aparelhos de mudança de via, a aquisição das travessas para os referidos aparelhos em separado não faz sentido, já que as travessas são feitas à medida do aparelho. Os aparelhos de mudança de via são muito sensíveis, havendo necessidade de grande precisão, pelo que a aquisição do aparelho de mudança de via em conjunto com as respetivas travessas ao mesmo fornecedor é a norma.”^{82,83}
178. Resulta da investigação de mercado realizada pela AdC que, atualmente, em território nacional, se apresentam três fornecedores, a saber: a Vossloh (Futrifer), com fábrica em Portugal, e a voestalpine (Vae Portugal) e a Talleres Alegría, S.A. (“Talleres Alegría”), com fábricas em Espanha.⁸⁴
179. No que concerne aos suportes de betão, resulta da investigação de mercado que, nos concursos para os sistemas de mudança de via em território nacional, incluindo os respetivos suportes de betão, o fornecedor destes últimos é escolhido pelo fornecedor do sistema de mudança de via.
180. Adicionalmente, constatou-se que, para projetos em território nacional, a Vossloh adquire os suportes de betão à Satepor⁸⁵ e que a voestalpine e a Talleres Alegría os adquirem em Espanha.⁸⁶

⁸¹ Tal como acima referido, a adjudicação do primeiro troço ocorreu recentemente e, nesta fase, ainda não existe uma decisão final quanto ao tipo de produtos a utilizar no primeiro troço e, por maioria de razão, nos restantes troços a serem adjudicados.

⁸² Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

⁸³ No mesmo sentido, as declarações da MP, referindo que “[q]uando a MP adquire aparelhos de mudança de via, as respetivas travessas e sistema de fixação são adquiridas em conjunto ou em pacote, para não se incorrer no risco de incompatibilidade.” (cfr. ata da reunião com a MP, E-AdC/2024/6598).

⁸⁴ A SOMAFEL refere que apenas consultou fornecedores com presença em Portugal e Espanha na obra Évora-Elvas, em razão da bitola ibérica, e que os fornecedores em França, Itália, etc., trabalham para uma bitola diferente.

⁸⁵ Da resposta ao pedido de elementos enviado pela AdC à Notificante (E-AdC/2024/5662), conclui-se que, mesmo antes da operação notificada, a Satepor, em território nacional, [confidencial – segredo de negócio].

⁸⁶ Cfr. Formulário de Notificação, p. 31, §§ 127-129; cfr. resposta a pedido de elementos enviado pela AdC à voestalpine, E-AdC/2024/6581.

181. Por fim, resultou ainda da investigação realizada que a Satepor é o único fabricante de suportes de betão em território nacional.^{87,88}

5.2. Quanto à relação entre as travessas de betão e os grampos (sistemas de fixação)

182. Como tem vindo a ser referido ao longo da presente decisão, mas que importa reforçar neste momento, a IP é o principal comprador deste tipo de material em território nacional.

183. E, por norma, realiza a consulta ao mercado para a aquisição de travessas de betão em conjunto ou em pacote com o respetivo sistema de fixação.⁸⁹

184. Adicionalmente, recorde-se que as linhas principais de caminho de ferro representam, segundo as melhores estimativas da Notificante, cerca de [50-70]% do total das linhas ferroviárias e as linhas secundárias cerca de [30-50]%.

185. Ora, atendendo a que a IP utiliza as travessas de betão monobloco e o sistema de fixação do tipo Vossloh nas linhas principais, tal significa que este tipo de material é predominante no sistema ferroviário nacional.

186. Sem prejuízo do acima exposto, note-se, no entanto, que as aquisições da IP ao longo dos anos estão relacionadas com os seus planos de manutenção/renovação e/ou construção de linhas, o que influencia o tipo de aquisições de ano para ano.

187. Por exemplo, segundo as melhores estimativas da Notificante, entre 2021 e 2023, as quotas de mercado em valor por tipo de grampo (sistema de fixação), independentemente do fabricante/fornecedor, são as seguintes⁹⁰:

⁸⁷ A AdC reuniu com a Farcimar – Soluções em Pré-Fabricados de Betão, S.A. (“Farcimar”), empresa que fabrica travessas de betão bibloco e que recentemente ganhou um concurso para fornecimento à IP. Questionada se fabricava ou pretendia fabricar suportes de betão, referiu que são projetos muito específicos e de pequena dimensão, e que, nessa medida, não há interesse em fornecer esse produto (*cfr.* ata da reunião com a Farcimar, E-AdC/2025/425).

⁸⁸ A própria Notificante, no Formulário de Notificação, p. 31, § 126, refere que “[o] principal fabricante de suportes de betão para o mercado português é a Satepor.”. Como se verá *infra*, na avaliação jusconcorrencial, em 2023, a quota, em valor, da Satepor no mercado nacional do fornecimento de suportes de betão é de [90-100]%

⁸⁹ A IP, por exemplo, refere que “[...] lança concursos internacionais para o fornecimento de travessas de betão e sistemas de fixação próprios para essa travessa de betão — por norma, o sistema de fixação do tipo Vossloh. Nos concursos para travessas de betão e respetivos sistemas de fixação, todos os proponentes devem apresentar um dossier técnico com todos os detalhes do processo técnico do fabrico da travessa de betão monobloco (ensaios técnicos, etc.) e do sistema de fixação, para a engenharia da IP analisar.” (*cfr.* ata 1.ª reunião IP, *supra* nota 23).

⁹⁰ *Cfr.* resposta à questão 4 do 2.º pedido de elementos à Notificante, E-AdC/2024/6391.

Tabela 1 – Quotas de mercado por tipo de grampo independentemente do fabricante (%)

SKL			NABLA		
2021	2022	2023	2021	2022	2023
[90-100]	[90-100]	[50-60]	[5-10]	[0-5]	[40-50]

Fonte: Notificante. As quotas apresentadas são em valor.

188. Nos concursos lançados pelo IP para travessas de betão em conjunto com o respetivo sistema de fixação, a empresa que se apresenta a concurso é a Satepor, o mesmo ocorrendo nos concursos lançados por outras entidades (ainda que estes concursos sejam em muito menor número, pelos motivos já anteriormente explicados).
189. A Notificante, em resposta a pedido de elementos da AdC, apresentou informação sobre a percentagem nas vendas totais de travessas da Satepor resultantes da participação em concursos.⁹¹

Tabela 2 – Percentagem das vendas totais de travessas de betão por tipo de contratação

	2021		2022		2023	
	% das vendas totais (valor)	% das vendas totais (volume)	% das vendas totais (valor)	% das vendas totais (volume)	% das vendas totais (valor)	% das vendas totais (volume)
Proc. Contratação Pública (IP)	[90-100]	[90-100]	[90-100]	[90-100]	[50-60]	[40-50]
Empresas de engenharia e construção do setor privado	[0-5]	[0-5]	[5-10]	[5-10]	[40-50]	[50-60]

Fonte: Notificante

190. Como se pode verificar na tabela acima, a maioria das vendas da Satepor no período considerado foi à IP, com exceção do ano de 2023, tendo em conta o acima referido em relação à nova linha ferroviária entre Évora-Elvas e à extensão das linhas dos metros de Lisboa e Porto.
191. Adicionalmente, como já referido na presente decisão, tanto quanto foi possível apurar na investigação de mercado, a Satepor é a única empresa a produzir travessas de betão monobloco em Portugal. E, praticamente, a única a produzir travessas de betão bibloco.⁹²
192. De facto, segundo a IP, “[o] mercado de fornecimento de travessas de betão à IP está, há muitos anos, limitado à Satepor. [...] Apesar dos esforços da IP, a única empresa que se apresenta a concurso para fornecimento de travessas de betão é a Satepor [...]. Apenas num único caso recente (no ano passado), para fornecimento de travessas de betão bibloco (dois blocos de betão unidos por uma cantoneira) – travessa mais antiga, utilizada apenas na manutenção/substituição em troços em que o custo de substituição de todas as travessas deste

⁹¹ Cfr. respostas a pedidos de elementos, E-AdC/2024/5662 e E-AdC/2024/6721.

⁹² A única exceção identificada diz respeito à empresa Farcimar, que ganhou um concurso para fornecimento à IP de travessas bibloco com sistema de fixação NABLA.

género seria muito elevado, ou seja, em trabalhos de manutenção em vias de travessas bibloco, uma outra empresa se apresentou a um pequeno concurso (para fornecimento de 5000 travessas) e ganhou, a Farcimar – Soluções em Pré-fabricados de Betão, S.A., empresa sediada no norte de Portugal".⁹³

193. Acrescenta a IP que "[c]omo já foi referido, a Satepor tem uma posição monopolista no fornecimento de travessas de betão monobloco à IP. Na travessa de betão bibloco, apenas adquirida no âmbito da manutenção das vias, a Satepor é quase monopolista, já que só no ano passado surgiu um outro operador nacional a fazer concorrência à Satepor no concurso para o fornecimento de um pequeno número de travessas."⁹⁴
194. Tal situação está refletida nas quotas no mercado das travessas de betão em território nacional, apresentadas pela Notificante.

Tabela 3 - Quotas no mercado de travessas de betão em território nacional (%)

Empresas	2021	2022	2023
Satepor	[90-100]	[90-100]	[90-100]
Farcimar	[0-5]	[0-5]	[0-5]

Fonte: Notificante. As quotas apresentadas são em valor.

195. De facto, o fabrico de travessas de betão monobloco "[...] exige um investimento significativo e implica um longo processo de aprendizagem. O fabrico de travessas de betão é complexo, tem um período de maturação e de aprendizagem longo, implicando muitos testes e afinações. As travessas de betão devem estar conformes com as especificações e requisitos de segurança constantes dos documentos concursais, o que exige experiência e saber-fazer, situação que será mais favorável para anteriores fornecedores com histórico de fornecimentos e investimentos já concretizados na produção destes materiais."⁹⁵
196. As exigências técnicas na produção das travessas de betão bibloco e monobloco são distintas. A questão prende-se com o facto de a travessa de betão monobloco ser "[...] uma travessa pré-esforçada, isto é, não é uma travessa em que se tenha um molde e que repetidamente se encha esse molde e se vire a peça. O fabrico destas travessas exige o investimento numa máquina e num conjunto significativo de moldes. Por exemplo, se se quiser uma cadência de produção de 100 travessas por dia, há necessidade de 100 moldes."⁹⁶
197. Adicionalmente, a Farcimar refere que "[h]abitualmente, a consulta para o fornecimento deste tipo de travessas [monobloco] é para quantidades bastante significativas. Isto é, enquanto as consultas e cadência de compra de travessas bibloco são mais uniformes, as consultas e a cadência de compra de travessas monobloco são mais esporádicas e para quantidades muito significativas (tal prende-se com o facto de as [travessas] monobloco serem utilizadas em linhas novas ou [na] renovação total de [linhas já] existentes). Portanto, nos concursos [para] milhares de travessas [monobloco] para começarem a ser fornecidas num espaço de tempo relativamente

⁹³ Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Cfr. ata da reunião com a Farcimar, E-AdC/2025/425.

curto, torna-se praticamente impossível a uma empresa que não tenha capacidade já instalada fazer o investimento e começar a produzir as travessas para fornecimento.”.⁹⁷

198. Portanto, o investimento a realizar na produção de travessas de betão monobloco, “[...] é muito significativo, havendo necessidade de escala para amortizar o investimento. A SOMAFEL, numa obra na Argélia, em 2005, já montou uma fábrica de travessas de betão bibloco, para baixa velocidade, muito mais simples do que as adquiridas em Portugal. Para amortizar tal investimento, é necessário produzir 500 000/700 000 travessas. É preciso ter um contrato para 500 km de via. Em Portugal, a maior obra em 100 anos tem 93 km de via.”.⁹⁸
199. Por fim, e no que respeita às travessas de betão, importa ainda realçar que “[a]s travessas são um produto de valor relativamente baixo, além de volumoso, o que limita a possibilidade de serem transportadas de forma viável, uma vez que os custos de transporte são relativamente elevados em relação aos custos globais do produto.”.⁹⁹
200. A SOMAFEL refere a este propósito que “[h]á todo o interesse em que a fábrica de travessas de betão esteja o mais perto possível do local da obra, atendendo aos custos de transporte. As travessas têm preços muito próximos em toda a Europa, o que varia bastante é o custo do respetivo transporte.”.
201. “Mas a eventual melhor explicação para a existência de um único fornecedor de travessas de betão à IP tem que ver com os custos de transporte das travessas de betão. A localização das fábricas da Satepor, na zona centro do país, é uma grande vantagem competitiva para a Satepor em relação a concorrentes estrangeiros, nomeadamente espanhóis, já que só contratos da IP exigem a entrega das travessas (bem como dos aparelhos de mudança de via) nas instalações do fornecedor sitas em território nacional continental. A Satepor dispõe de armazéns em parque adjacente à sua fábrica do Tramagal. Os concursos da IP são, por norma, para entrega de um número elevado de travessas. Por exemplo, o concurso público para a modernização da Linha Ferroviária de Vendas Novas – lançado em 2020, para substituição da superestrutura de via com utilização de travessas polivalentes de betão monobloco – envolve o fabrico e a entrega de 130 000 travessas. Um camião pode apenas transportar, em cada deslocação, até 80 travessas. A pesada logística de transporte de travessas de betão coloca os fornecedores sem instalações em território nacional continental, nomeadamente os fabricantes espanhóis, em grande desvantagem competitiva.”^{100,101}.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Cfr.* ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

⁹⁹ *Cfr.* resposta ao 1.º pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/5662.

¹⁰⁰ *Cfr.* ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹⁰¹ Um outro fator importante a ter conta é o facto de a IP exigir que o estacionamento das travessas de betão ocorra nas instalações do fornecedor em território nacional continental. “Nos contratos de fornecimento de travessas e sistemas de fixação à IP, quando a IP contrata os fornecedores de material ferroviário, o local de entrega do material é, por norma, nas instalações do fornecedor sitas em território nacional continental. [...] O empreiteiro, à medida que necessita das travessas, vai efetuando pedidos de carga à IP. Esses pedidos de carga são encaminhados para o fornecedor. O empreiteiro vai às instalações do fornecedor levantar as travessas.” (*cfr.* ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878).

202. No que respeita ao sistema de fixação, e como já anteriormente explicado, o grampo é o componente mais importante do sistema de fixação.¹⁰²
203. A IP lança concursos internacionais para o fornecimento de travessas de betão e sistemas de fixação próprios para as mesmas. E, como já referido, se for um concurso para travessa de betão monobloco, o sistema de fixação é do tipo Vossloh; no caso de o concurso ser para travessa de betão bibloco, o sistema de fixação é do tipo NABLA.
204. Adicionalmente, a IP “[...] *lança também concursos apenas para componentes de sistemas de fixação, nomeadamente grampos, quando necessário para efeito de manutenção, ou seja, para substituição dos componentes instalados. Nos procedimentos para fornecimento de sistemas de fixação ou de componentes deste à IP, o número de proponentes é, por norma, maior, por comparação com os procedimentos para fornecimento de travessas de betão e respetivos sistemas de fixação. A IP tem recebido propostas das seguintes empresas: PorsolRail – Engenh., Construção, Prod. E Serviços Ferroviários, Lda, PECOL Sistemas de Fixação, SA, LUSOMELT – Fornecimento de Bens e Serviços Lda, FUTRIMETAL, S.A. Ind. Com. de Produtos Metalicos, PARTTRAIN – Soc. Representações, Lda, JB – Fornecimentos Industriais, Lda e SellION – Soluções de Engenharia. Estas empresas fornecem sistemas de fixação ou componentes de sistemas de fixação agindo como representantes de marcas ou fábricas estrangeiras ou abastecendo-se destas peças junto de fabricantes, nacionais ou estrangeiros.*”¹⁰³
205. Ora, uma vez escolhido o sistema de fixação para uma determinada linha de caminho de ferro, por questões de racionalidade económica, de facilidade e segurança, este sistema e respetivos componentes continuarão a ser adquiridos para efeitos de manutenção (efeito de *lock in* no tipo de material a ser adquirido pela IP).
206. Assim, na medida em que as linhas principais representam cerca de [50-70]% do total das linhas ferroviárias e as linhas secundárias cerca de [30-50]%, segundo as melhores estimativas da Notificante, tal significa que o sistema de fixação mais representativo em território nacional é do tipo Vossloh [*cf.* também Tabela 1 – **Quotas de mercado por tipo de grampo independentemente do fabricante (%)**].
207. Adicionalmente, importa notar, tal como referido pela IP, que “[n]o caso dos concursos lançados pela IP para travessas de betão e respetivo sistema de fixação, ganhos quase sempre pela Satepor, é a Satepor que escolhe o fabricante das peças do sistema de fixação para as travessas de betão (a Satepor fabrica as travessas de betão e recorre a outras empresas para o fabrico do sistema de fixação. [...]) E o que se verifica é isto: a Satepor recorre invariavelmente à Vossloh para o fabrico dos grampos.”^{104,105}
208. Nessa medida, as quotas no mercado dos grampos (sistemas de fixação) em território nacional apresentadas pela Notificante são as seguintes:

¹⁰² *Cfr.* secção 4.3.1, relativa ao mercado dos grampos (sistemas de fixação).

¹⁰³ *Cfr.* ata da 1.ª com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹⁰⁴ *Cfr.* ata da 1.ª com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹⁰⁵ A pedido da AdC, a IP “[...] *confirmou, após verificação dos contratos de fornecimento formalizados desde 2022 até 2024, que o fornecedor do grampo do sistema de fixação à Satepor tem sido a Vossloh.*” (*cf.* ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878).

Tabela 4 – Quotas no mercado de grampos em território nacional (%)

Empresas	2021	2022	2023
Vossloh	[90-100]	[90-100]	[50-60]
Pandrol	[5-10]	[0-5]	[40-50]
Schwihag	[0-5]	[0-5]	[0-5]

Fonte: Notificante. As quotas apresentadas são em valor.

209. A AdC solicitou à Notificante as quotas de mercado por tipo de grampo, para o período acima considerado.
210. Como se pode verificar na tabela abaixo, a Vossloh apresenta uma quota de quase [90-100]% no período considerado para os grampos do tipo SKL.

Tabela 5 – Quotas no mercado de grampos em território nacional por tipo de grampo (%)¹⁰⁶

	SKL			NABLA		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Vossloh	[90-100]	[90-100]	[90-100]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Schwihag	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Pandrol	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[90-100]	[90-100]	[90-100]

Fonte: Notificante. As quotas apresentadas são em valor.

211. No entanto, ainda que se tenha definido o mercado como sendo nacional, a AdC não pode ignorar que os grampos utilizados em território nacional são importados, uma vez que não existem fabricantes em território nacional.
212. Adicionalmente, e na medida em que os grampos são um produto leve e fácil de transportar, os custos de transporte, ao contrário do que se verifica nas travessas de betão, não são significativos.
213. A Notificante, questionada sobre esta matéria, refere que o grampo “[...] *pode ser transportado ao longo de grandes distâncias. Por exemplo, a Vossloh produz grampos para os seus sistemas SKL exclusivamente numa fábrica na Alemanha e vende-os para todo o EEE, incluindo Portugal. A Vossloh utiliza camiões para transportar os seus grampos desde a Alemanha até aos clientes portugueses. Enquanto o exato custo de transporte variará de caso para caso (de acordo com o tamanho), estima-se que o impacto médio do custo de transporte no preço final ronde os [5-10]% para os anos de 2023 e 2024.*”¹⁰⁷

¹⁰⁶ A tabela apresentada pela Notificante contém as quotas de mercado por tipo de grampo e por fabricante, excluindo distribuidores. Este facto é importante no que diz respeito ao tipo de grampo NABLA, na medida em que a quota de mercado atribuída ao produtor do grampo desse tipo, a Pandrol, pode, quase na totalidade, ser atribuído ao distribuidor Railtech, empresa controlada pela família Amaro, tal como a Futrifer e a Satepor (cfr. § 19, *supra*). Verifica-se, assim, que, antes da operação notificada, já existe como que um ecossistema fechado em torno destas três últimas empresas.

¹⁰⁷ Resposta ao 1.º pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/5662.

214. Assim, para efeitos da avaliação jusconcorrencial, importa ter em consideração as quotas no mercado do fornecimento de grampos no EEE.

Tabela 6 – Quotas no mercado de grampos no Espaço Económico Europeu (%)

Empresas	2021	2022	2023
Vossloh	[40-50]	[40-50]	[40-50]
Pandrol	[30-40]	[20-30]	[20-30]
Schwihag	[20-30]	[20-30]	[20-30]
Voestalpine	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Panel	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Pez-Connector	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Outros ¹⁰⁸	[0-5]	[0-5]	[0-5]

Fonte: Notificante. As quotas apresentadas são em valor.

215. Como se pode verificar, também ao nível do EEE, os dois operadores mais importantes são a Vossloh e a Pandrol, fabricantes de grampos dos tipos Vossloh e NABLA, respetivamente.
216. No entanto, atualmente os grampos (sistemas de fixação) não estão protegidos por qualquer patente, havendo outros fabricantes/fornecedores no mercado.
217. Aliás, a própria IP afirma que “[o] sistema de fixação do tipo Vossloh pode ser fabricado por várias empresas, não apenas pela Vossloh. Nos procedimentos concursais, a IP disponibiliza aos potenciais interessados os desenhos técnicos relativos às travessas de betão e respetivo sistema de fixação. [...] A partir desses desenhos técnicos, qualquer empresa, desde que devidamente credenciada, pode fabricar as travessas de betão e o respetivo sistema de fixação. O sistema de fixação do tipo Vossloh não tem de ser da marca Vossloh.”.¹⁰⁹
218. Refere ainda a IP que “[n]os últimos dez anos, surgiram no mercado mais empresas a fabricar sistemas de fixação e peças deste, uma vez que a IP é titular dos desenhos técnicos relativos ao sistema de fixação (da tecnologia em causa), que disponibiliza, nos concursos públicos, a todos os potenciais proponentes. [...] Há cerca de dez anos, este mercado tinha um ou dois fornecedores, os que tradicionalmente fabricavam estes produtos. Atualmente, nos concursos da IP para sistemas de fixação ou peças deste, nomeadamente grampos, a peça mais complexa, há, em regra, quatro ou cinco empresas a apresentar propostas.”.
219. Portanto, em termos de caracterização do cenário pré-operação notificada, podemos concluir e destacar os seguintes aspetos mais relevantes: (i) a IP é o principal comprador de material ferroviário em território nacional, estabelecendo as condições para o fornecimento do mesmo nos concursos que lança (nomeadamente, quanto ao tipo de travessa e sistema de fixação a ser utilizado, bem como o local de entrega); (ii) a Satepor é a quase única produtora de travessas de betão em território nacional; em particular, é a única empresa em território nacional a produzir travessas de betão monobloco e quase a única a produzir travessas de betão bibloco (desde há muitos anos, no fornecimento de travessas de betão à IP, e apenas num único caso, recente – ano passado – de fornecimento de uma pequena

¹⁰⁸ Deste conjunto de fornecedores, de destacar a Gurmak e a Track-Tec.

¹⁰⁹ Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

quantidade de travessas de betão bibloco – 5 000 –, adjudicado à Farcimar, a Satepor não foi a empresa adjudicatária; (iii) a travessa de betão monobloco é a mais utilizada em território nacional; (iv) o grampo (sistema de fixação) mais utilizado em território nacional é do tipo Vossloh; (v) nos concursos para o fornecimento de travessas de betão com grampo (sistema de fixação) do tipo Vossloh, todos ganhos pela Satepor, a não ser no único caso acima referido, esta empresa apenas adquire os grampos (sistema de fixação) à Vossloh; e (vi) ainda que a AdC tenha adotado a delimitação geográfica mais restrita no que respeita ao mercado do fornecimento de grampos, não se pode ignorar, para efeitos da avaliação jusconcorrencial, a existência de um conjunto de fatores que apontam para que o âmbito do mercado em causa seja mais lato que o nacional, correspondendo, pelo menos, ao EEE.

220. Assim, atendendo ao acima exposto e, em particular, a que:

- (i) o tipo de grampo a fornecer é determinado pela IP em função do tipo de grampo já instalado na via sob intervenção (*i.e.*, há um efeito de *lock in*);
- (ii) nos termos do apurado junto da IP (*cf.* § 176 *supra*), nas linhas principais de acesso à LAV, sob responsabilidade da IP, serão utilizados a travessa de betão monobloco e o sistema de fixação SKL (*i.e.*, o sistema comercializado pela Vossloh)^{110,111}; e
- (iii) no cenário prévio à operação notificada, nos concursos para o fornecimento de travessas de betão com grampo (sistema de fixação) do tipo Vossloh, todos ganhos pela Satepor, com uma única exceção (para travessas de betão bibloco), esta empresa já adquire os grampos (sistema de fixação) à Vossloh;

conclui-se que a integração no mesmo grupo económico do fornecedor de travessas (*i.e.*, Sateba/Satepor) e do fornecedor de grampos (*i.e.*, Vossloh/Futrifer) não terá, em território nacional, impactos jusconcorrenciais relevantes. De facto, é a IP que determina o tipo de grampo a fornecer e, quando selecionado o grampo (sistema de fixação) do tipo Vossloh, a Satepor – enquanto fornecedor único de travessas monobloco em território nacional – já adquire, no cenário prévio à operação de concentração, os referidos grampos (sistema de fixação) à Vossloh.

221. Nesse mesmo sentido, contribui, ainda, o facto de a Satepor e a Futrifer serem controladas conjuntamente pelo Grupo Diorama, da família Amaro, passando ambas, em resultado da aquisição do Grupo Sateba pela Vossloh, a serem controladas conjuntamente pela Vossloh e pelo Grupo Diorama.

¹¹⁰ *Cfr.* ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹¹¹ Na LAV, linha cujos diferentes troços serão da responsabilidade do concessionário no que respeita à respetiva construção e manutenção, ainda não se determinou o tipo de material a utilizar e, nessa medida, ainda não se verifica um efeito de *lock-in*, que ocorrerá após a instalação do mesmo. Mesmo que, no limite, a escolha recaia sobre a travessa de betão monobloco e o sistema de fixação SKL, por se desconhecer as condições em que o concurso para aquisição deste material vai ocorrer (se concursos para travessas de betão e sistemas de fixação em separado ou se concursos para travessas de betão com sistema de fixação incluído), não se pode, nesta fase, antecipar que serão a Satepor e/ou Vossloh as entidades adjudicatárias, pois, como também já referido, existem alternativas em Espanha. Mas, assumindo, ainda assim, que serão, o que se verifica é que a relação entre Satepor/Vossloh já decorre do cenário prévio à operação notificada.

5.3. Quanto à relação entre os suportes de betão e os sistemas de mudança de via

222. Como já referido, da investigação de mercado foi possível apurar que o sistema de mudança de via (ou aparelho de mudança de via) é o equipamento mais valioso “[...], *atendendo à tecnologia e à matéria-prima (ferro) incorporadas.*”¹¹²
223. A este respeito, a SOMAFEL refere que “[h]abitualmente, os aparelhos de mudança de via têm partes mais simples e partes mais complexas. As simples, vêm de Portugal ou Espanha, as complexas, de França ou Alemanha/Áustria.”
224. Tal como descrito na secção anterior relativamente às travessas de betão e ao sistema de fixação, a IP lança, por norma, concursos para o fornecimento conjunto de aparelhos de mudança de via e respetivos suportes de betão. Em situações relacionadas sobretudo com a manutenção do material, a IP também lança concursos para o fornecimento de peças/partes de aparelhos de mudança de via.
225. No mesmo sentido, a MP refere que quando “[...] *adquire aparelhos de mudança de via, as respetivas travessas e sistemas de fixação são adquiridas em conjunto ou em pacote com o aparelho, para não se incorrer no risco de incompatibilidade. As peças componentes do aparelho de mudança de via, incluindo as respetivas travessas e sistemas de fixação, são adquiridos pelos proponentes dos concursos para aquisição dos aparelhos de mudança de via, ou seja, a Vossloh e a voestalpine, seguindo determinadas especificações.*”¹¹³
226. Recorde-se, tal como explicado na secção 4.2.3, que os suportes de betão utilizados nos aparelhos de mudança de via são um produto distinto das travessas de betão.
227. A SOMAFEL refere que “[n]os aparelhos de mudança de via, a aquisição de travessas para os referidos aparelhos em separado não faz sentido, já que as travessas são feitas à medida do aparelho. [...] *É muito arriscado comprar em separado o aparelho de mudança de via e as respetivas travessas, dada a necessidade de um ajuste perfeito, ao milímetro.*”¹¹⁴
228. Também a IP refere que “[q]uando a IP adquire um aparelho de via, o mesmo vem completo, com as respetivas travessas de betão e sistemas de fixação. [...] *As travessas de mudança de via são feitas especificamente para cada aparelho de via e, em teoria, podem ser feitas em qualquer fábrica de estruturas de betão que tenha condições para o efeito.*”¹¹⁵
229. A IP, alegando questões relacionadas com a inspeção técnica dos aparelhos, exige ainda que a montagem do aparelho seja realizada em território nacional pelo fornecedor do mesmo e que este “[...] *deve dispor de instalação de estacionamento em território nacional, para estacionamento dos aparelhos durante um período de seis meses. No caso das travessas e dos aparelhos de via, o período de estacionamento contratual é de 6 meses. Esgotado este prazo, o fornecedor poderá cobrar despesas de estacionamento.*”¹¹⁶

¹¹² Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

¹¹³ Cfr. ata da reunião com a MP, E-AdC/2024/6598.

¹¹⁴ Vide ata reunião com SOMAFEL.

¹¹⁵ Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹¹⁶ Cfr. ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

230. Nos concursos lançados pela IP para aparelhos de mudança de via com suportes de betão, a empresa que, por norma, se apresenta a concurso é a Futrifer. O mesmo se aplicando aos concursos lançados por outras entidades (ainda que estes concursos sejam em menor número, tal como decorre dos §§ 165-169 *supra*).
231. A este propósito, a IP refere que “[n]os concursos lançados pela IP para fornecimento de aparelhos de via e respetivas travessas, há dois fornecedores históricos: a Futrifer, com a tecnologia Cogifer, da Vossloh Cogifer, e a voestalpine, representada pela sua filial em Portugal, VAE GMBH – Sucursal em Portugal. Estas duas empresas têm uma ligação histórica a duas fábricas: em França, no caso da Vossloh, e na Áustria, no caso da voestalpine. Esta última empresa tem diversos locais de fabrico, [estando] atualmente a fábrica em Espanha a fabricar aparelhos de via para a IP. [...] Recentemente, surgiu nos procedimentos concursais lançados pela IP um fornecedor espanhol de aparelhos de via, a Talleres Alegría, que ganhou um concurso para a Linha do Vouga, entre Aveiro e Águeda, em 2023.”¹¹⁷
232. A MP refere também que “[o]s aparelhos de mudança de via nas linhas da MP, cerca de duas centenas, foram fornecidos pela Vossloh ou pela voestalpine.”¹¹⁸
233. A SOMAFEL, na obra Évora-Elvas, [...] consultou o mercado para o conjunto dos aparelhos de mudança de via e respetivas travessas. Para este conjunto, na obra Évora-Elvas, a SOMAFEL consultou a Vossloh (a Futrifer), a voestalpine (Vae Portugal), que tem fábrica em Espanha, e a Talleres Alegría, espanhola, e a Amurrio. [...] Na obra Évora-Elvas, os aparelhos de mudança de via, incluindo travessas e sistemas de fixação, foram adquiridos à Vossloh/Futrifer.”
234. Nas obras que realizou nos metros de Lisboa e do Porto, nas quais a aquisição de material é, em geral, da responsabilidade do empreiteiro, a SOMAFEL já adquiriu aparelhos de mudança de via quer à Futrifer (da Vossloh), quer à Vae Portugal (da voestalpine).
235. Assim, as quotas no mercado do fornecimento de sistemas de mudança de via em território nacional são as seguintes:

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ Na reunião tida com a MP, e tal como consta da respetiva ata (E-AdC/2024/6598), foi referido que esta entidade adquiriu/adquirirá diretamente os seguintes aparelhos de mudança de via: (i) 2021: fornecimento, pela Kurthommé (representante da voestalpine), de aparelho de via (“bretelle”) para a empreitada de remodelação do “terminus” do Hospital de São João, pelo valor de € 468 000, 00; (ii) 2022: fornecimento, pela Frutifer, de 21 aparelhos de via para o PMO de Vila d’Este, pelo valor de € 3 718 614, 00; (iii) 2024: fornecimento, pela Kurthommé, de aparelho de via (“bretelle”) para a empreitada da Linha Rosa, estação Liberdade, pelo valor de € 399 650,00. Relativamente a estes procedimentos, a MP referiu ainda que apenas recebeu propostas das duas empresas identificadas.

Tabela 7 – Quotas no mercado dos sistemas de mudança de via em território nacional (%)

Empresas	2021	2022	2023
Futrifer	[50-60]	[60-70]	[80-90]
voestalpine	[40-50]	[30-40]	[10-20]
Allegria	[0-5]	[0-5]	[0-5]

Fonte: Notificante. Quotas em valor.

236. As quotas de mercado apresentadas confirmam que os dois principais fornecedores de sistemas de mudança de via em território nacional são a Futrifer e a voestalpine, tendo recentemente surgido um novo fornecedor, a Talleres Allegría.
237. Adicionalmente, e na medida em que as quotas de mercado atribuídas a cada fornecedor estão dependentes dos concursos lançados e adjudicados e/ou aquisições diretas num dado ano, essas mesmas quotas são voláteis, isto é, as quotas dos diversos fornecedores podem oscilar de forma significativa de ano para ano.¹¹⁹
238. No entanto, ainda que se tenha definido o mercado como tendo um âmbito nacional, a AdC não pode ignorar, tal como acima referido, que os sistemas de mudança de via, pelo menos as partes mais complexas, são importados.
239. Por exemplo, a IP refere que “[a] Vossloh fabrica as peças mais complexas, que envia à Futrifer, a qual adquire as respetivas travessas e sistemas de fixação junto de vários fabricantes, em conformidade com as especificações da IP. No caso da VAE GMBH – Sucursal em Portugal, o aparelho de mudança de via [Confidencial – segredo de negócio], incluindo as respetivas travessas e sistemas de fixação. Nos casos dos aparelhos de mudança de via fornecidos pela VAE GMBH – Sucursal em Portugal, as respetivas travessas vêm de uma fábrica em Espanha. No passado, a VAE recorria a um fabricante de suportes de betão na Áustria. Aliás, todo o aparelho era construído nesse país.”¹²⁰
240. A SOMAFEL, atendendo às características do processo de fornecimento de aparelhos de mudança de via em território nacional e ao reduzido número de fornecedores destes aparelhos a nível mundial, considera que o mercado “[...] destes aparelhos será europeu.”
241. Adicionalmente, e em relação aos custos de transporte dos aparelhos de mudança de via, a SOMAFEL considera que “[o] impacto dos custos de transporte é muito maior nas travessas do que nos aparelhos de mudança de via. A logística de transporte é muito mais pesada nas travessas de betão. Além disso, o custo de transporte é muito menos significativo tendo em conta o custo total da travessa, por um lado, e dos aparelhos de mudança de via, por outro.”
242. No mesmo sentido, a Notificante, questionada sobre esta matéria, refere que “[o]s sistemas de mudança de via são um produto de elevado valor, o que significa que podem ser transportados por longas distâncias. Contudo, a Futrifer tipicamente fornece estes sistemas a clientes a curtas distâncias, pelo que os custos de transporte são relativamente baixos e

¹¹⁹ Ver, por exemplo, nota de rodapé anterior, relativa às aquisições de sistemas de mudança de via por parte da MP.

¹²⁰ Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

tipicamente representam [confidencial – segredo do negócio]% do custo total do sistema de mudança de via.”.

Tabela 8 – Quotas no mercado dos sistemas de mudança de via no EEE (%)

	2021	2022	2023
voestalpine	[30-40]	[20-30]	[20-30]
Vossloh	[10-20]	[10-20]	[10-20]
DB	[10-20]	[10-20]	[10-20]
Track Tec	[5-10]	[5-10]	[5-10]
RFI	[5-10]	[5-10]	[5-10]
SNCF	[5-10]	[5-10]	[0-5]
DT Prostejov	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Outros	[20-30]	[20-30]	[20-30]

Fonte: Notificante. Quotas em valor.

243. Como se pode verificar, também ao nível do EEE os dois principais operadores são a voestalpine e a Vossloh, mas havendo outros fornecedores para além daqueles.
244. No que respeita ao fornecimento de suportes de betão em território nacional, importa notar que, no cenário pré-operação notificada, “[q]uando a Futrifer ganha os concursos para fornecimento de aparelhos de mudança de via (completos, incluindo as respetivas travessas de betão), as respetivas travessas são invariavelmente adquiridas junto da Satepor. Quanto a VAE Portugal¹²¹ ganha os concursos para o fornecimento de aparelhos de mudança de via (completos), as respetivas travessas de betão são fabricadas fora de Portugal, não pela Satepor.”.¹²²
245. Ora, atendendo a que os dois principais fornecedores de sistemas de mudança de via em território nacional são a Futrifer e a voestalpine, a que a Futrifer apenas compra os suportes de betão à Satepor e a que a voestalpine compra os referidos suportes à [confidencial – informação comercial sensível], as quotas no mercado do fornecimento de suportes de betão em território nacional são as que se apresentam *infra*:

Tabela 9 – Quotas no mercado de suportes em território nacional (%)

Empresas	2021	2022	2023
Satepor	[30-40]	[60-70]	[80-90]
Precon	[60-70]	[30-40]	[10-20]

Fonte: Notificante. Quotas em valor.

¹²¹ Em resposta a pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/6581, a voestalpine refere que os suportes de betão para projetos em território nacional são fornecidos pela [Confidencial – informação comercial sensível].

¹²² Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

246. No fundo, as quotas da tabela acima são, de alguma forma, o espelho do que se passa no mercado do fornecimento de sistemas de mudança de via em território nacional.
247. Adicionalmente, e tal como sucede para os sistemas de mudança de via, as quotas de mercado atribuídas a cada fornecedor estão dependentes dos concursos lançados e adjudicados e/ou de aquisições diretas num dado ano e, nessa medida, as quotas são voláteis, isto é, podem variar de forma significativa de ano para ano.
248. A AdC solicitou à IP que confirmasse a relação entre a Futrifer e a Satepor para os contratos de fornecimento de aparelhos de mudança de via celebrados entre 2022 e 2024. Em resposta, a IP confirmou que “[...] *no fornecimento de aparelhos de mudança de via à IP a cargo da Futrifer [...], as respetivas travessas são sempre adquiridas pela Futrifer junto da Satepor.*”¹²³
249. No mesmo sentido, a MP refere que “[n]os *aparelhos de mudança de via adquiridos à Vossloh/Futrifer – Indústria Ferroviárias, S.A., as respetivas travessas foram do Grupo Sateba/Satepor – Indústria de Travessas, S.A..*”.
250. A Notificante, em resposta a pedido de elementos da AdC, apresentou informação sobre os clientes da Satepor na venda de suportes de betão em território nacional, no período entre 2021 e 2022.¹²⁴

Tabela 10 – Percentagem das vendas totais de suportes de betão por tipo de contratação

	2021		2022		2023	
	% das vendas totais (valor)	% das vendas totais (volume)	% das vendas totais (valor)	% das vendas totais (volume)	% das vendas totais (valor)	% das vendas totais (volume)
Procedimentos de contratação pública	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Futrifer	[90-100]	[90-100]	[90-100]	[90-100]	[90-100]	[90-100]

Fonte: Notificante.

251. Como se pode verificar pela leitura da tabela acima, a Satepor, em território nacional e no período considerado, apenas vendeu suportes de betão à Futrifer.
252. Recorde-se que a Satepor opera duas instalações fabris em Portugal, uma na Freixianda, na qual produz [Confidencial – segredo de negócio]. E uma outra no Tramagal, na qual produz [Confidencial – segredo de negócio].
253. No que respeita aos suportes de betão, em resposta a pedido de elementos da AdC¹²⁵, a Notificante identificou os quatro principais clientes da instalação fabril que os produz, para o período entre 2021 e 2023, a saber: [Confidencial – segredo de negócio].¹²⁶
254. É interessante verificar que, com a exceção dos fornecimentos à Futrifer, todos os suportes de betão fornecidos aos outros clientes foram para exportação.

¹²³ Cfr. ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹²⁴ Cfr. respostas a pedidos de elementos, E-AdC/2024/5662 e E-AdC/2024/6721.

¹²⁵ Cfr. resposta a pedido de elementos, E-AdC/2024/6236.

¹²⁶ *Idem.*

255. Os suportes de betão vendidos à [Confidencial – segredo de negócio] foram exportados para o [Confidencial – segredo de negócio]. Os suportes vendidos à Vossloh foram exportados para o [Confidencial – segredo de negócio]. E os suportes vendidos à [Confidencial – segredo de negócio] foram exportados para [Confidencial – segredo de negócio].¹²⁷
256. Na verdade, ao que a AdC apurou, a Satepor apenas começou a produzir suportes de betão a partir de [Confidencial – segredo de negócio]. Até essa data, a Futrifer era fornecida pela [Confidencial – segredo de negócio].
257. De facto, na reunião com a MP foi referido que *“[e]m alguns aparelhos de mudança de via adquiridos à voestalpine, a travessa também foi fornecida pela Sateba/Satepor. Na maioria dos casos por fornecedores alemães.”*
258. A este propósito, a Notificante refere que “[a] [Confidencial – segredo de negócio]”.
259. Atualmente, e como também já acima referido, a voestalpine, para os seus projetos em território nacional, adquire os suportes em [Confidencial – segredo de negócio].
260. Toda a informação recolhida na investigação realizada parece indicar que o mercado para os suportes de betão é, provavelmente, mais lato que o território nacional.
261. Nesse sentido, a AdC solicitou à Notificante a sua melhor estimativa de quotas para o mercado do fornecimento de suportes de betão na península ibérica.¹²⁸
262. De acordo com a informação disponibilizada, as Partes estimam que a quota de mercado da Sateba/Satepor, para o período entre 2021 e 2023, será de, aproximadamente, [5-10]% (e, em qualquer caso, inferior a [10-20]%), representando a Precon e a Copasa cerca de [60-70]-[60-70]% e [20-30]-[20-30]%, respetivamente, das vendas nesse mercado geográfico.
263. Portanto, em termos de caracterização do cenário pré-operação notificada, podemos concluir e destacar os seguintes aspetos mais relevantes: (i) a IP é o principal comprador de aparelhos de mudança de via e respetivos suportes de betão em território nacional, estabelecendo as condições para o fornecimento dos mesmos nos procedimentos concursais (nomeadamente, exigindo a montagem dos aparelhos de mudança de via em território nacional para inspeção técnica e um local de estacionamento dos mesmos também em território nacional durante seis meses); (ii) a Futrifer (Vossloh) é o principal fornecedor de aparelhos de mudança de via em território nacional; (iii) no entanto, a informação recolhida, nomeadamente quanto à pouca relevância dos custos de transporte nestes aparelhos, parece indicar que o mercado será mais lato que o nacional; e, nesse sentido, existem vários fornecedores alternativos ao nível do EEE; (iii) a Satepor é a única empresa a produzir suportes de betão em território nacional; (iv) no entanto, tal como sucede nos aparelhos de mudança de via, a informação recolhida parece indicar que o mercado será mais lato que o nacional; e, nesse sentido, foi possível identificar outros operadores com relevância ao nível da península ibérica; (v) nos concursos para o fornecimento de aparelhos

¹²⁷ Cfr. esclarecimento enviado pela Notificante a pedido da AdC, E-AdC/2024/6888.

¹²⁸ A AdC solicitou inicialmente esta informação para o EEE. No entanto, em virtude de a Notificante não conseguir obter esta informação e em razão de Portugal e Espanha terem a bitola ibérica, a Notificante forneceu esta informação para a península ibérica.

de mudança de via, incluindo os respetivos suportes de betão, ganhos pela Futrifer, esta compra sempre o suporte à Satepor.

264. Assim, atendendo a todo o exposto e, em particular, a que, nos concursos para fornecimento de aparelhos de mudança de via ganhos pela Futrifer em território nacional, esta empresa adquiriu sempre os suportes de betão à Satepor, conclui-se que a integração no mesmo grupo económico do fornecedor de suportes de betão (i.e., Sateba/Satepor) e do fornecedor de sistemas de mudança de via (i.e., Vossloh/Futrifer) não terá, em território nacional, impactos jusconcorrenciais relevantes.
265. Nesse mesmo sentido, contribui, ainda, o facto de a Satepor e da Futrifer serem controladas conjuntamente pelo Grupo Diorama, da família Amaro, passando ambas, em resultado da aquisição do Grupo Sateba pela Vossloh, a serem controladas conjuntamente pela Vossloh e pelo Grupo Diorama.
266. Reitere-se que, não obstante a Vossloh/Futrifer ser o principal fornecedor de aparelhos de mudança de via em território nacional no ano de 2023, não só as quotas de mercado são muito voláteis em Portugal, como existem vários fornecedores alternativos ao nível do EEE (i.e., no qual as quotas da Vossloh assumem valores que variaram entre [10-20]% e [10-20]% no período compreendido entre 2021 e 2023).
267. E que, não obstante a Satepor ser a única empresa a produzir suportes de betão em território nacional, se identificam outros operadores a fornecer, não só o mercado nacional (i.e., no qual as quotas da Satepor assumem valores muito voláteis, que variaram entre [30-40]% e [80-90]%, no período compreendido entre 2021 e 2023), como também ao nível da península ibérica (i.e., onde as quotas da Satepor assumem valores na ordem dos [10-20]% a [10-20]%, no período compreendido entre 2021 e 2023).
268. Sendo que, em ambos os casos, os custos de transporte são de molde a permitir alargar o âmbito geográfico dos mercados para uma dimensão mais lata do que o território nacional.

5.4. Observações e alegações da voestalpine

Quanto aos mercados relevantes

269. Segundo a voestalpine, a respeito da definição dos mercados relevantes, a Notificante, para além dos grampos, não aborda os componentes do sistema de fixação, nem a relevância dos mesmos na composição do sistema de fixação, nem o peso dos custos de cada componente no custo total de produção do sistema de fixação.
270. Refere a voestalpine que interessaria (i) segmentar o mercado em função dos vários componentes do sistema de fixação, (ii) identificar os fornecedores de cada componente do sistema de fixação e (iii) estimar as respetivas quotas, bem como (iv) identificar os compradores desses componentes e saber se estes compram os restantes componentes a entidades distintas e se os concursos públicos da IP têm, ou não, por objeto específico cada um dos diferentes componentes do sistema de fixação.
271. Refere a voestalpine que a Notificante faz referência a grampos, a fixadores e a sistemas de fixação de forma indistinta.

272. Refere a voestalpine que a informação prestada se afigura incompleta, já que não distingue entre sistema de fixação e respetivos componentes, para além do grampo. E que a Notificante deveria ainda ter apresentado informação referente ao mercado mais amplo dos sistemas de fixação.
273. Segundo a voestalpine, a Notificante incorre ainda em contradição ao referir que a Sateba também fabrica produtos de betão subjacentes aos carris e componentes do sistema de fixação para o sistema NABLA, porque, neste caso, a Vossloh também estaria ativa em mercados vizinhos ou relacionados com estes, como é o caso do fornecimento de grampos/sistemas de fixação do tipo SKL.

Quanto à posição da Vossloh e à redução da quota de mercado da voestalpine em território nacional

274. Refere a voestalpine que o mercado das infraestruturas ferroviárias em Portugal é dominado pela Satepor e pela Futrifer.
275. E que, em Portugal, a Notificante tem uma posição de grande domínio no mercado dos sistemas de mudança de via, com uma quota de mercado de 80%-90%.
276. Há uns anos, refere a voestalpine, o mercado nacional estava mais aberto à concorrência e a voestalpine tinha uma presença mais significativa, como segundo *player* no mercado do fornecimento de sistemas de mudança de via.
277. Refere a voestalpine que a causa provável deste seu enfraquecimento no mercado nacional dos sistemas de mudança de via é a *joint-venture* formada pela Vossloh e Grupo Diorama, a Futrifer, sendo que o referido grupo também tem o controlo da Satepor, monopolista no mercado nacional das travessas.
278. Sublinha a voestalpine que a quota de mercado da mesma no fornecimento de aparelhos de mudança de via em território nacional tem vindo a diminuir, passando de cerca de 50%, em 2021, para um valor significativamente inferior, nos últimos anos.
279. Verifica-se em Portugal, refere a voestalpine, uma relação triangular envolvendo o Grupo Diorama, a Vossloh e a Sateba, que dificulta a pressão concorrencial que a voestalpine poderia exercer sobre a Vossloh no mercado nacional dos sistemas na mudança de via.
280. Segundo a voestalpine, no fornecimento de aparelhos de mudança de via, a Vossloh tem uma quota de mercado de, pelo menos, [60-70]%; no fornecimento de sistemas de fixação, nomeadamente no que respeita ao sistema de fixação SKL, é dominante; e a Sateba é o único produtor local de travessas de betão em Portugal, com uma quota de mercado de 100%, não existindo alternativas externas de fornecimento economicamente viáveis.
281. Refere a voestalpine que, tal como reconhece a própria Notificante, em Portugal, as empresas dominantes num determinado segmento de produtos ferroviários escolhem outras empresas dominantes noutros segmentos, sendo que, com a operação notificada, todas essas empresas dominantes pertencerão, em última análise, direta ou indiretamente, ao Grupo Vossloh.
282. A voestalpine refere que existe um efeito de *lock-in* no que respeita à substituição parcial da linha ferroviária.

283. E que, no que concerne às linhas novas, esse efeito já não ocorre, pelo menos com a intensidade referida pela Notificante.

Quanto à importância da Satepor e os efeitos de exclusão

284. Segundo a voestalpine, caso a operação notificada seja implementada, haverá uma concentração ainda maior nos vários mercados em causa, passando a Notificante a ter uma quota de 90% a 100% no mercado das travessas e de 80% a 90% no mercado dos suportes de betão.
285. Refere a voestalpine que o mercado dos grampos é o único em que se verifica alguma concorrência em Portugal.
286. Ainda assim, refere a voestalpine, a Notificante detém uma posição dominante no mesmo, com cerca de 60% de quota de mercado.
287. Caso a operação notificada seja aprovada, refere a terceira interessada, verificar-se-á um monopólio em três mercados: travessas, sistemas de fixação e aparelhos de mudança de via.
288. Segundo a voestalpine, em resultado da operação notificada, a Vossloh tornar-se-á uma empresa dominante no mercado do fornecimento de travessas de betão (através da Sateba) e fortalecerá a sua posição dominante no mercado do fornecimento de sistemas de fixação no EEE, incluindo, em particular, em Portugal.
289. Em Portugal, refere a voestalpine, a Adquirida detém a única fábrica de travessas de betão, contando ainda com um total de 23 fábricas na Europa.
290. Refere a voestalpine que a operação notificada, se implementada, aumentará as já elevadas barreiras à entrada no mercado e, claramente, desincentivará a voestalpine de se instalar em Portugal, pois não terá acesso a uma fonte independente de travessas de betão em Portugal.
291. Refere a voestalpine que, atentos os elevados custos de transporte, não existem alternativas viáveis à Sateba/Satepor a partir de outros países do EEE (incluindo Espanha).
292. Refere a voestalpine que as travessas são entregues com o sistema de fixação pré-instalado e que, por isso, os fabricantes de travessas são os compradores diretos dos sistemas de fixação de carris.
293. Refere a voestalpine que, apesar de a travessa de betão ser um produto homogéneo, sem particularidades significativas, a aquisição de travessas junto de um produtor no EEE para uma obra em território nacional não é viável, em razão do elevado custo de transporte — as travessas de betão são muito sensíveis aos custos de transporte, pelo volume e peso das mesmas, apenas podendo ser transportadas em condições competitivas num raio de 300-500 km.
294. E que o fornecimento de travessas por um produtor no EEE não é viável ainda em razão do impacto ambiental do transporte das travessas, em termos de emissão de CO2.

Quanto à estratégia da Vossloh para excluir a voestalpine

295. Segundo a voestalpine, a Notificante tem como objetivo estratégico a exclusão dos concorrentes nos mercados da infraestrutura ferroviária, não só em Portugal, mas também noutros países.
296. Em Portugal, refere a terceira interessada, a operação notificada levará à exclusão dos concorrentes, especialmente da voestalpine, que já enfrenta sérias dificuldades para concorrer no mercado nacional.
297. Portugal, refere a voestalpine, estava na lista dos países nos quais a mesma pretendia reforçar as suas atividades e fortalecer a sua posição, em especial no fornecimento dos sistemas de mudança de via.
298. Segundo a voestalpine, a operação notificada tornará praticamente impossível o desenvolvimento da atividade da voestalpine em Portugal, uma vez que a competitividade no fornecimento de sistemas de mudança depende do acesso às travessas (suportes) fabricadas localmente.
299. Esta a razão, refere a voestalpine, para a interrupção, precisamente com o anúncio da operação notificada, das negociações entre a mesma e [Confidencial – segredo de negócio].
300. A voestalpine considera que a Vossloh e a Sateba utilizarão a forte posição que têm nos três mercados em que estão presentes — travessas, suportes e grampos —, para erguer uma barreira ainda maior no mercado nacional do fornecimento de aparelhos de mudança de via, isto é, para encerrar este mercado.
301. O plano da voestalpine para aceder em melhores condições ao mercado português passa pela montagem local dos seus produtos, desta forma reduzindo custos, nomeadamente custos de transporte, sendo para o efeito necessário o acesso às travessas produzidas pela Satepor.
302. Caso não seja possível a montagem dos aparelhos de mudança de via em Portugal, a voestalpine terá de proceder à montagem em [Confidencial – segredo de negócio], o que tem elevados custos de transporte, colocando-a em clara desvantagem competitiva perante a Vossloh.
303. Refere a voestalpine que a mesma é, tal como a Vossloh, uma fornecedora de sistemas de fixação (dependentes das travessas para a fixação aos carris), o que suscita preocupação quanto ao impacto da operação notificada, dado que a aquisição do negócio de travessas garante o canal de distribuição da Vossloh e a torna um cliente indispensável para os fornecedores de sistemas de fixação.

Quanto ao surgimento de um fornecedor integrado, em posição dominante

304. Segundo a voestalpine, da operação notificada resultará que os três componentes do produto final — suportes, sistema de fixação e aparelho de mudança de via — serão produzidos e fornecidos pela mesma empresa em Portugal, a Vossloh, em posição de monopólio, que assim poderá determinar preços, sem enfrentar uma concorrência efetiva.

305. A voestalpine reconhece o papel fundamental da IP, principal comprador e responsável pelas especificações técnicas nos procedimentos concursais para fornecimento de material ferroviário.
306. Mas, segundo a voestalpine, a Satepor, como principal *player* no mercado português, tem influenciado o *design* das travessas. E a integração da Satepor no Grupo Vossloh irá agravar os efeitos de exclusão dos concorrentes nos mercados.
307. Refere a voestalpine que a IP tem tendência para abrir procedimentos concursais para os produtos integrados, ou seja, para todos os componentes dos produtos (travessas e respetivos sistemas de fixação e aparelhos de mudança de via e respetivos suportes e sistemas de fixação), o que irá prejudicar ainda mais a posição da voestalpine enquanto *player* independente no fornecimento de sistemas de mudança de via.
308. A Vossloh poderá influenciar as especificações nos futuros concursos, favorecendo as travessas de betão e os sistemas de fixação próprios em detrimento dos concorrentes.
309. A Vossloh terá a capacidade de oferecer preços mais baixos para todos os produtos da infraestrutura ferroviária, nomeadamente sistemas de mudança de via, travessas de betão e sistemas de fixação de carris, devido às sinergias derivadas da integração, podendo adotar preços predatórios, para exclusão dos concorrentes no mercado.
310. Atendendo a que na contratação pública se opta tipicamente pela proposta mais vantajosa e a que as travessas de betão são um produto homogéneo, que se diferencia pelo preço, a entidade adjudicante não terá incentivos para desenvolver um comportamento estratégico de compras, nem, tão pouco, para contrariar as estratégias de exclusão.
311. A voestalpine entende que a operação notificada cria as condições favoráveis à prática de preços predatórios, permitindo que a Vossloh exclua concorrentes e encerre os mercados, através da adoção de comportamentos típicos de abuso de posição dominante (vendas subordinadas, preços predatórios, *self-preferencing*, etc.), prejudicando de forma grave os clientes, que ficarão sem opções de fornecimento alternativas à Vossloh.
312. Refere a voestalpine que a percentagem do custo dos grampos no custo total dos sistemas de fixação é relativamente baixa, pelo que, se algum operador oferecer um sistema completo, tal como a Vossloh pretende fazer em Portugal, haverá um forte incentivo económico para uma produção própria de grampos e de sistemas de fixação, influenciando os concursos públicos e o mercado.

Quanto à alteração dos incentivos da Sateba/Satepor

313. Refere a voestalpine que a Vossloh/Sateba poderá utilizar a sua posição no mercado nacional das travessas para excluir os seus concorrentes no mercado dos sistemas de mudança de via. E que a Satepor, integrando a Vossloh, terá menos incentivos para vender travessas à voestalpine.
314. Antes da operação notificada, refere a voestalpine, a Satepor tem interesse em maximizar os seus próprios lucros — independentemente do cliente, a Satepor opta pelo preço mais atrativo e incentiva a concorrência, comparando ofertas e condições de negócio entre os vários clientes.

315. Caso a operação notificada se concretize, refere a voestalpine, os incentivos mudam, dado que a Vossloh/Sateba/Satepor terá interesse em excluir clientes/concorrentes. E, no mercado dos sistemas de mudança de via, produto mais sofisticado e de maior valor, a concorrência será prejudicada, dada a dependência das travessas e dos suportes da Satepor.
316. Caso a operação notificada seja autorizada, refere a voestalpine, a Sateba e a Vossloh previsivelmente tentarão obter uma dupla margem de lucro e excluir concorrentes, nomeadamente a voestalpine.

Quanto à eliminação da possibilidade de recurso à Satepor

317. Apesar de atualmente não existir uma relação de fornecimento entre a Satepor e a voestalpine, refere esta interessada, a concentração entre a Vossloh e a Sateba/Satepor elimina a possibilidade de a voestalpine se fornecer junto da Satepor.
318. A voestalpine não comprou suportes à Satepor no passado devido à necessidade de proceder à montagem dos sistemas de mudança de via na sua fábrica, fora de Portugal.
319. E, conseqüentemente, no caso da voestalpine, os sistemas de mudança de via são transportados [Confidencial – segredo de negócio] para Portugal, o que constitui um obstáculo significativo ao desenvolvimento da sua atividade em Portugal.
320. Segundo a voestalpine, a percentagem do custo dos suportes no custo total dos sistemas de mudança de via fornecidos à IP ou a outros clientes em Portugal varia em função dos custos transporte.
321. E os custos de transporte representam uma parte substancial do custo total quando as travessas não são adquiridas em Portugal.

Quanto a uma operação noutra país envolvendo a Vossloh

322. Refere a voestalpine que a operação notificada não é a primeira tentativa de aquisição, pela Vossloh, de uma unidade económica com atividade no mercado das travessas de betão para infraestruturas ferroviárias, dado que, em 2006, a Vossloh tentou adquirir a Pflaiderer AG (atualmente, Rail One).
323. E que a notificação desta operação de concentração foi retirada pouco antes da sua proibição pelo Bundeskartellamt (autoridade da concorrência alemã, "BkA").
324. Não obstante, a voestalpine considera o relatório do caso (sobretudo os argumentos e conclusões do BkA) muito relevante e ainda atual para efeitos da avaliação do impacto da operação notificada.
325. Na linha das conclusões do BkA, a operação notificada terá, segundo a voestalpine, as conseqüências acima descritas.

5.5. Resposta ao alegado pela voestalpine

326. Importa recordar, como mais bem densificado na secção 3, que a atual estrutura acionista e de controlo da Satepor e da Futrifer decorre, respetivamente, de alterações de controlo de 2010 e de 2017, havendo um elo estrutural entre as duas empresas por via, nomeadamente, do controlo conjunto sobre ambas por parte do Grupo Diorama. A sede das duas empresas está localizada no mesmo edifício, a que acresce o facto de haver administradores comuns entre estas duas empresas.
327. Adicionalmente, como explicado nas secções 5.2 e 5.3, em território nacional, nos concursos e/ou aquisições de (i) sistemas de mudança de via com os respetivos suportes e de (ii) travessas de betão com os respetivos sistemas de fixação, verifica-se que, em (i), a Futrifer adquire sempre os suportes à Satepor, e, em (ii), a Satepor adquire sempre os grampos (sistemas de fixação) à Vossloh.
328. Portanto, no cenário pré-operação notificada, verifica-se que estas entidades se relacionam como se já estivessem “integradas” entre si.
329. Nesse mesmo sentido, de referir, ainda, o facto de a Satepor e a Futrifer serem controladas conjuntamente pelo Grupo Diorama, da família Amaro, passando ambas, em resultado da aquisição do Grupo Sateba pela Vossloh, a serem controladas conjuntamente pela Vossloh e pelo Grupo Diorama.
330. Adicionalmente, sendo a IP o principal comprador de material ferroviário em território nacional, as especificações técnicas e outros requisitos que estabelece nos concursos ajudam a moldar, de alguma maneira, o cenário competitivo destes mercados.
331. Assim, recorde-se que, no caso das travessas de betão, os fornecedores têm de disponibilizar infraestrutura de estacionamento para as mesmas em território nacional. E, no caso dos aparelhos de mudança de via, para além da infraestrutura de estacionamento, a montagem do aparelho de mudança de via deve também de ocorrer em território nacional, para inspeção técnica da IP.
332. Acresce que a IP, como já referido, ao selecionar certos materiais, tais como as travessas de betão monobloco com o sistema de fixação do tipo Vossloh, nas linhas principais, e a travessa de betão bibloco com sistema de fixação do tipo NABLA, nas linhas secundárias, origina um efeito de *lock in* no tipo de material escolhido. Ainda que possa alterar algumas destas opções no futuro, por razões de racionalidade económica, nomeadamente em termos de manutenção, a IP tenderá a manter o tipo de material já instalado.
333. No entanto, e apesar do acima exposto, a voestalpine está presente há vários anos em Portugal, sendo um dos principais *players* no fornecimento de sistemas de mudança de via.¹²⁹

¹²⁹ Recorde-se que a MP adquiriu, em 2021 e 2024, aparelhos de mudança de via (“bretelle”) à Kurthommé (representante da voestalpine), para a Empreitada de Remodelação do “Terminus” do Hospital de São João e para a empreitada da Linha Rosa, estação Liberdade, respetivamente (*cf.* nota de rodapé 118). Segundo informações da Notificante, a voestalpine também participou em concursos da IP para a aquisição de aparelhos de mudança de via em concorrência com a Futrifer, que ganhou. Em concreto, (i) para a Linha do Oeste – Troço Meleças-Mira Sintra/Torres, em 2020 (a voestalpine apresentou uma proposta de € 2.163.494;

334. De facto, apesar de a Satepor produzir suportes de betão [confidencial – segredo de negócio] e a Futrifer apenas os adquirir à Satepor, a voestalpine conseguiu, ainda assim, ter propostas vencedoras para o fornecimento de aparelhos de mudança de via.
335. Recorde-se que, atualmente, a voestalpine, para os seus projetos em território nacional, adquire os suportes de betão [Confidencial – informação comercial sensível].^{130,131}
336. A Talleres Alegría, s.a., empresa espanhola que venceu recentemente um concurso para o fornecimento de sistemas de mudança de via à IP, também adquire os suportes em Espanha.
337. Ainda assim, apesar de ser um dos principais *players* em território nacional, a voestalpine refere que “[a] [Confidencial – informação relativa à estratégia comercial]. *Para fazer face à redução das quotas de mercado*, [Confidencial – informação relativa à estratégia comercial]. *Ora, para tal ser possível, será necessário* [Confidencial – informação relativa à estratégia comercial].”.¹³²
338. Tendo a AdC solicitado informações relativas [confidencial -informação relativa a estratégia comercial da Voestalpine] da voestalpine, tal como referido na documentação enviada para a Autoridade e também referida na reunião do dia 21 de novembro de 2024, a voestalpine refere um [confidencial -informação relativa a estratégia comercial da Voestalpine], para se proceder à montagem completa dos sistemas de mudança de via em Portugal, ao invés de se proceder somente à montagem final e respetiva inspeção pela IP.^{133,134}

(ii) para a Linha da Beira Alta – Subtroço – Mangualde/Celorico da Beira, em 2020 (a voestalpine apresentou uma proposta de € 1.503.240); (iii) para a obra da Linha da Beira Alta – Subtroço – Celorico da Beira/Guarda, em 2021 (a voestalpine apresentou uma proposta de € 4.552.210); e (iv) para a modernização da Linha de Cascais, em 2022 (a voestalpine apresentou uma proposta de € 4.008.070).

¹³⁰ A AdC questionou a Notificante se, nos últimos três anos, a voestalpine pediu cotações de preços para suportes de betão à Satepor para sistemas de mudança de via comercializados em território nacional. Em resposta (*cf.* resposta ao 3.º pedido de elementos, E-AdC/2024/6721), a Notificante refere que “[Confidencial – segredo de negócio]”.

¹³¹ Adicionalmente, a AdC questionou a voestalpine se, nos últimos três anos e no que respeita ao território nacional, alguma vez adquiriu suportes de betão à Satepor. Em resposta (*cf.* resposta ao pedido de elementos, E-AdC/2024/6721), a Voestalpine refere que “[a] *Voestalpine nunca comprou suportes de betão à Satepor, embora tal tenha sido considerado, conforme se explica detalhadamente em resposta à pergunta 1.*”.

¹³² *Cfr.* resposta a pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/6581.

¹³³ Nos emails enviados, [Confidencial - informação relativa a estratégia comercial da voestalpine]. O conteúdo dos emails permite confirmar que, por um lado, foi pedido à Satepor cotação sobre suportes e, por outro lado, que a [Confidencial - informação relativa a estratégia comercial da voestalpine] (e por inerência a voestalpine), não [Confidencial - informação relativa a estratégia comercial da voestalpine] em território nacional, sendo uma das exigências da [confidencial -informação relativa a estratégia comercial da voestalpine] no processo negocial o [confidencial - informação relativa a estratégia comercial da voestalpine]. Ao que foi possível apurar, não houve conclusão positiva nesta negociação.

¹³⁴ *“Atualmente, a Voestalpine procede à montagem dos seus sistemas de mudança de via [confidencial – informação relativa ao local onde a voestalpine procede à montagem]: desmonta-os parcialmente para possibilitar o transporte de [confidencial – informação relativa ao local onde a Voestalpine procede à desmontagem] para Portugal e, por fim, em Portugal procede novamente à sua montagem, para que possa ser feita a inspeção da IP.”* (*cf.* resposta a pedido de elementos da AdC, E-AdC/20246581).

339. No fundo, a voestalpine refere que nunca comprou suportes de betão à Satepor, embora alegando que tal já tinha sido considerado, porque “[a]té ao momento, a Voestalpine [Confidencial - informação relativa a estratégia comercial da Voestalpine]. Por este motivo, e dada a exigência de inspeção da montagem final em Portugal, conforme se demonstra nos Anexos 6 e 7, a compra de suportes à Satepor implicaria: (i) [confidencial - informação relativa a estratégia comercial da Voestalpine].”
340. Acrescenta ainda que, “[p]elos motivos suprarreferidos, a proximidade da Futrifer-Satepor demonstra-se uma vantagem em termos de custo, pois a Futrifer só precisa de montar uma única vez o sistema nas suas instalações, antes de o apresentar à IP para inspeção.”.
341. Ora, esta situação já se verifica no cenário pré-operação de concentração.
342. De facto, e tal como já diversas vezes referido ao longo da presente decisão, a relação entre a Frutifer e a Satepor, tanto no que diz respeito à relação entre travessas de betão e sistemas de fixação, como na relação entre suportes de betão e sistemas de mudança de via, já ocorre e não decorre da presente operação de concentração.
343. Recorde-se que a Frutifer atualmente, isto é, no cenário pré-operação de concentração, já só adquire os suportes de betão à Satepor.
344. Por outro lado, as condições exigidas por parte da IP nos concursos para os sistemas de mudança de via referidas pela voestalpine, são alheias à Frutifer. Isto é, não são definidas e estabelecidas por esta.
345. Assim, a vantagem competitiva em termos de custos acima alegada pela voestalpine não é específica da operação notificada, antes decorre de, face às condições de funcionamento do mercado em território nacional, a Futrifer ter, desde já, uma estrutura de funcionamento que lhe permite, segundo a voestalpine, ter menores custos e, nessa medida, vantagem competitiva.¹³⁵
346. Aliás, as próprias declarações da voestalpine apontam nesse sentido, “[e]sta análise demonstra que, embora a compra de suportes de betão à Satepor tenha sido considerada, as exigências do operador ferroviário português e [Confidencial - informação relativa a estratégia comercial da voestalpine] da Voestalpine para realizar a montagem completa em Portugal representam obstáculos significativos que ainda não se encontram solucionados.”
347. Refere ainda a voestalpine que “[c]aso a Transação proposta se venha a efetuar [Confidencial - informação relativa a estratégia comercial da voestalpine]”.
348. Como já anteriormente referido, da investigação de mercado foi possível apurar que o sistema de mudança de via (ou aparelho de mudança de via) é o equipamento mais valioso “[...], atendendo à tecnologia e à matéria-prima (ferro) incorporadas.”¹³⁶
349. Pelo que, “[o] impacto dos custos de transporte é muito maior nas travessas do que nos aparelhos de mudança de via. A logística de transporte é muito mais pesada nas travessas de

¹³⁵ Recorde-se que, mesmo no atual cenário, a voestalpine tem conseguido ganhar concursos em território nacional (Cfr. nota de rodapé 129).

¹³⁶ Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

betão. Além disso, o custo de transporte é muito menos significativo tendo em conta o custo total da travessa, por um lado, e dos aparelhos de mudança de via, por outro.”^{137,138,139}.

350. Tanto assim é que os elementos recolhidos na investigação de mercado apontam para que, tanto o mercado dos suportes de betão^{140,141}, como o dos sistemas de mudança de via, seja de âmbito geográfico mais lato que o nacional (cfr. secções 5.2 e 5.3).
351. No que respeita à existência de alternativas para os clientes em Portugal, a SOMAFEL, por exemplo, refere que “[...] *Espanha, nos último 30 anos, investiu muito na ferrovia, sendo o maior país do mundo, à exceção da China, em termos de km de ferrovia de alta velocidade. Este investimento deu azo ao surgimento de muitas fábricas em Espanha para material ferroviário, que constituem alternativas para os clientes em Portugal.*”¹⁴²
352. A Notificante, tal como a SOMAFEL, afirma que “[a]té à data, a *Futrifer não tem relação comercial (de fornecimento) permanente com estes fabricantes, pelo que é difícil estimar os seus preços à saída da fábrica para os suportes. No entanto, existe atualmente um excesso de capacidade de fabrico de suportes em Espanha, o que significa que os preços deverão situar-se a níveis competitivos.*”¹⁴³

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ A Notificante, quando questionada sobre esta matéria, refere que “[o]s sistemas de mudança de via são um produto de elevado valor, o que significa que podem ser transportados por longas distâncias, pelo que os custos de transporte são relativamente baixos e tipicamente representam [0-5]% do custo total do sistema de mudança de via”. Adicionalmente, a Notificante refere que “[o]s custos dos suportes de betão representam geralmente [10-15]% (incluindo custos de transporte) destes custos.” (cfr. resposta a pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/6721).

¹³⁹ A voestalpine, por seu lado, refere que o custo de produção de um suporte de betão no custo total de um sistema de mudança de via, dependendo da dimensão exata do mesmo, representa entre [Confidencial – segredo de negócio]% do custo total. Adicionalmente, e com base na informação disponibilizada pela Voestalpine, foi possível calcular que, num aparelho de via com um custo total de produção de €70 000, o custo de transporte dos suportes entre [Confidencial – informação relativa ao local onde a Voestalpine procede à desmontagem] e [Confidencial – informação relativa ao local onde a Voestalpine procede à montagem] corresponde a [Confidencial – segredo de negócio]% do custo total de produção, isto é, € [Confidencial – segredo de negócio]. Pelo que, tanto no caso da Notificante, como no caso da Voestalpine, os custos de transporte associados aos suportes de betão não são significativos.

¹⁴⁰ Importa lembrar que a AdC solicitou os quatro principais clientes de suportes de betão da Satapor e, em resposta, a Notificante indicou que, com exceção dos suportes para a Futrifer, [confidencial – segredo de negócio] (Cfr. esclarecimento enviada pela Notificante a pedido da AdC, E-AdC/2024/6888).

¹⁴¹ Ao que foi possível apurar, antes de se abastecer em [Confidencial – segredo de negócio], a Voestalpine abastecia-se de suportes na Áustria. “Nos casos dos aparelhos de mudança de via fornecidos pela VAE GMBH – Sucursal em Portugal, as respetivas travessas vêm de uma fábrica em [Confidencial – segredo de negócio]. No passado, a VAE recorria a um fabricante de suportes de betão na Áustria. Aliás, todo o aparelho era construído nesse país.” (cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878).

¹⁴² Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

¹⁴³ Cfr. resposta a pedido de elementos, E-AdC/2024/6721).

353. Quando questionada sobre um terceiro¹⁴⁴ a quem a Futrifer recorreria no caso de não poder adquirir o suporte de betão à Satepor, a Notificante identificou como potenciais fornecedores alternativos a Precon (Espanha)¹⁴⁵, PCM RailOne (Espanha), Prefabricados Delta (Espanha), Traviesas del Norte (Espanha), Luso Galaica de Traviesas (Espanha), Farcimar (Portugal), Sateba (França), Moll (Alemanha) ou Kirchdorfer Gruppe (Áustria).^{146,147,148}
354. Portanto, parece resultar que, por um lado, existem alternativas viáveis de fornecedores de suportes de betão e, por outro, que os custos de transporte dos suportes de betão, pela sua reduzida dimensão, não são de molde a afetar a capacidade de uma empresa ser competitiva e se apresentar a concurso e ter possibilidades de ganhar (como já acontece com a voestalpine e a Talleres Alegría, por exemplo).
355. A voestalpine, na resposta ao pedido de elementos da AdC, e com o objetivo de ilustrar o respetivo impacto económico¹⁴⁹, procedeu à elaboração de uma estimativa dos custos que

¹⁴⁴ Um terceiro viável e eficiente.

¹⁴⁵ A Precon, do Grupo Molins, explora atualmente 11 fábricas de pré-fabricados de betão em Espanha. Na continuação do exercício solicitado pela AdC e referido na nota de rodapé 144, a Notificante faz notar que "[n]o que diz respeito à capacidade da Precon para servir o território português, as Partes notam que as instalações de produção da Precon em Sevilha (Andaluzia), Cabezón (Valladolid), Pontevedra (Galiza) e Cambre (Galiza) estão todas próximas de Portugal. Por exemplo: a. A distância entre as instalações da Precon em Pontevedra e o Porto é de cerca de 190 km, enquanto a distância entre as instalações da Satepor no Tramagal e o Porto é de cerca de 230 km; b. A distância entre as instalações da Precon em Sevilha a Faro é de apenas 210 km, enquanto a distância entre as instalações da Satepor no Tramagal e Faro é de cerca de 350 km; c. A distância entre as instalações da Precon em Cabezón e Bragança é de apenas 215 km, enquanto a distância entre as instalações da Satepor no Tramagal e Bragança é de 366km." (cfr. resposta a pedido de elementos, E-AdC/2024/6721).

¹⁴⁶ A Notificante refere que "[...] os custos de transporte dos suportes das instalações de produção destes fornecedores para as instalações da Frutifer no Tramagal (Portugal), as Partes estimam que estes ascendem a 100-150 euros por camião por cada 100 km até ao centro logístico da IP. Estes custos de transporte não são materialmente relevantes quando as empresas produtoras de sistemas de mudança de via definem preços competitivos para o sistema com um todo." (sublinhado nosso) (cfr. resposta a pedido de elementos, E-AdC/2024/6721)

¹⁴⁷ Cfr. resposta a pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/6721.

¹⁴⁸ Assumindo os valores apresentados pela voestalpine na resposta ao pedido de elementos da AdC, isto é, que os custos de transporte dos suportes para um sistema de mudança de via com um custo de produção de € 70 000 euros são € [Confidencial – segredo de negócio] então tal significa que entre a fábrica da voestalpine [Confidencial – segredo de negócio], estamos a falar de um custo de transporte de € [Confidencial – segredo de negócio]. Assim, mesmo assumindo esse custo de transporte e [Confidencial – segredo de negócio] (a Notificante refere que o intervalo se situa entre os € 100-150), tal como referido pela Notificante na resposta ao pedido de elementos da AdC (cfr. resposta a pedido de elementos, E-AdC/2024/6721), verificamos que: (i) considerando que a distância entre a fábrica [Confidencial – segredo de negócio], então o custo de transporte é de €[Confidencial – segredo de negócio], isto é, [0-5] % do custo total de produção; (ii) considerando que a distância entre a fábrica da [Confidencial – segredo de negócio], então o custo de transporte é [Confidencial – segredo de negócio], isto é, [0-5] % do custo total de produção. Assim, como se pode verificar neste exercício simples, os custos de transporte dos suportes de betão variam entre os [0-5] % e os [0-5] % do custo total de produção.

¹⁴⁹ A voestalpine refere que, para este efeito, considerará um sistema de mudança de via do tipo DSH-C-60EI-300/400 com um preço aproximado de € 70 000.

seriam evitados caso fosse possível proceder à montagem completa e à compra de suportes de betão em Portugal.

Tabela 11 – Estimativa de custos (€) associados ao transporte do sistema de mudança de via, incluindo suportes provenientes de [Confidencial – segredo de negócio], e a respetiva montagem

Custos (€)	Cenário atual Suportes provenientes de [Confidencial – segredo de negócio]	cenário em avaliação Suportes provenientes de Portugal
Custo de montagem adicional	[0-10 000]	[0-10 000]
Custo de transporte dos suportes	[0-10 000]	[0-10 000]
Custo de transporte de outros componentes do AMV	[0-10 000]	[0-10 000]
Custo Total	[0-10 000]	[0-10 000]

Fonte: voestalpine

356. Como se pode ver na tabela acima, e que é importante realçar, a componente mais significativa no diferencial apresentado não está relacionada com os custos de transporte, mas sim com a necessidade da montagem adicional em resultado da já referida inspeção técnica em território nacional exigida pela IP.
357. De facto, no custo total apresentado para o cenário atual, a montagem adicional corresponde a [50-60]% desse mesmo custo, porquanto o custo de transporte dos suportes representa [20-30]% do mesmo, ainda que represente apenas [0-5]% do custo total de produção do sistema de mudança de via.
358. Aliás, no cenário em avaliação pela voestalpine, é precisamente a componente respeitante ao custo adicional de montagem que deixa de existir, enquanto a componente referente ao custo de transporte dos suportes, ainda que se reduza, não desaparece.
359. Assim, e tal como já anteriormente referido, as exigências por parte da IP, principal comprador deste tipo de material, tem, aparentemente, maior influência na competitividade da voestalpine do que os custos de transporte. Aliás, algo que a própria voestalpine reconhece ao afirmar que “[...] *as exigências do operador ferroviário português e [Confidencial – segredo de negócio] a montagem completa em Portugal representam obstáculos significativos que ainda não se encontram solucionados.*”.
360. Portanto, atendendo (i) ao peso do custo de produção do suporte de betão no custo total de produção de um sistema de mudança de via, (ii) aos reduzidos custos de transporte associados aos suportes de betão, (iii) à existência de alternativas de fornecimento de

suportes de betão e (iv) ao mercado geográfico dos suportes de betão ser mais lato que o território nacional, dificilmente se pode conceber que, por um lado, o acesso aos suportes de betão em território nacional seja o elemento determinante na avaliação da estratégia de entrada em território nacional por parte da voestalpine e, por outro, que a entidade resultante da operação notificada tenha a capacidade para restringir esse mesmo acesso à voestalpine.

361. No que respeita às travessas de betão, e como já anteriormente amplamente discutido, a Satepor é, no cenário pré-operação de concentração, o principal e quase único fornecedor de travessas em território nacional.
362. De facto, segundo a IP, “[o] mercado de fornecimento de travessas de betão à IP está, há muitos anos, limitado à Satepor. [...] Apesar dos esforços da IP, a única empresa que se apresenta a concurso para fornecimento de travessas de betão é a Satepor [...]. Apenas num único caso recente (no ano passado), para fornecimento de travessas de betão bibloco (dois blocos de betão unidos por uma cantoneira) – travessa mais antiga, utilizada apenas na manutenção/substituição em troços em que o custo de substituição de todas as travessas deste género seria muito elevado, ou seja, em trabalhos de manutenção em vias de travessas bibloco, uma outra empresa se apresentou a um pequeno concurso (para fornecimento de 5000 travessas) e ganhou, a Farcimar – Soluções em Pré-fabricados de Betão, S.A., empresa sediada no norte de Portugal”.¹⁵⁰
363. Acrescenta a IP que “[c]omo já foi referido, a Satepor tem uma posição monopolista no fornecimento de travessas de betão monobloco à IP. Na travessa de betão bibloco, apenas adquirida no âmbito da manutenção das vias, a Satepor é quase monopolista, já que só no ano passado surgiu um outro operador nacional a fazer concorrência à Satepor no concurso para o fornecimento de um pequeno número de travessas”.¹⁵¹
364. O investimento a realizar na produção de travessas de betão monobloco, “[...] é muito significativo, havendo necessidade de escala para amortizar o investimento. A SOMAFEL, numa obra na Argélia, em 2005, já montou uma fábrica de travessas de betão bibloco, para baixa velocidade, muito mais simples do que as adquiridas em Portugal. Para amortizar tal investimento, é necessário produzir 500 000/700 000 travessas. É preciso ter um contrato para 500 km de via. Em Portugal, a maior obra em 100 anos tem 93 km de via.”.¹⁵²
365. Importa ainda realçar que “[a]s travessas são um produto de valor relativamente baixo, além de volumoso, o que limita a possibilidade de serem transportadas de forma viável, uma vez que os custos de transporte são relativamente elevados em relação aos custos globais do produto.”.¹⁵³
366. A SOMAFEL refere a este propósito que “[h]á todo o interesse em que a fábrica de travessas de betão esteja o mais perto possível do local da obra, atendendo aos custos de transporte. As travessas têm preços muito próximos em toda a Europa, o que varia bastante é o custo do respetivo transporte.”.

¹⁵⁰ Cfr. ata da 1.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹⁵¹ *Idem*.

¹⁵² Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

¹⁵³ Cfr. resposta ao 1.º pedido de elementos da AdC, E-AdC/2024/5662.

367. *"Mas a eventual melhor explicação para a existência de um único fornecedor de travessas de betão à IP tem que ver com os custos de transporte das travessas de betão. A localização das fábricas da Satepor, na zona centro do país, é uma grande vantagem competitiva para a Satepor em relação a concorrentes estrangeiros, nomeadamente espanhóis, já que só contratos da IP exigem a entrega das travessas (bem como dos aparelhos de mudança de via) nas instalações do fornecedor sitas em território nacional continental. A Satepor dispõe de armazéns em parque adjacente à sua fábrica do Tramagal. Os concursos da IP são, por norma, para entrega de um número elevado de travessas. Por exemplo, o concurso público para a modernização da Linha Ferroviária de Vendas Novas – lançado em 2020, para substituição da superestrutura de via com utilização de travessas polivalentes de betão monobloco – envolve o fabrico e a entrega de 130 000 travessas. Um camião pode apenas transportar, em cada deslocação, até 80 travessas. A pesada logística de transporte de travessas de betão coloca os fornecedores sem instalações em território nacional continental, nomeadamente os fabricantes espanhóis, em grande desvantagem competitiva."*^{154,155}.
368. Portanto, no que diz respeito às travessas de betão, há um conjunto de fatores, nomeadamente o elevado investimento inicial necessário, os custos de transporte significativos, a reduzida dimensão do mercado nacional e a necessidade de as travessas serem entregues nas instalações do fornecedor sitas em território nacional, que se traduz em barreiras à entrada e à expansão de operadores em território nacional.
369. No entanto, importa notar que o acima descrito já ocorre no cenário pré-operação notificada, não sendo específico da mesma.
370. Adicionalmente, e tal como também já anteriormente referido, nos concursos de travessas de betão monobloco com sistema de fixação do tipo SKL, a Satepor vai a concurso e, já no cenário pré-operação de concentração, compra sempre o grampo à Vossloh.
371. Por outro lado, e como também supramencionado no § 218, a IP refere que "[n]os últimos dez anos, surgiram no mercado mais empresas a fabricar sistemas de fixação e peças deste, uma vez que a IP é titular dos desenhos técnicos relativos ao sistema de fixação (da tecnologia em causa), que disponibiliza, nos concursos públicos, a todos os potenciais proponentes. [...] Há cerca de dez anos, este mercado tinha um ou dois fornecedores, os que tradicionalmente fabricavam estes produtos. Atualmente, nos concursos da IP para sistemas de fixação ou peças deste, nomeadamente grampos, a peça mais complexa, há, em regra, quatro ou cinco empresas a apresentar propostas."
372. Assim, no cenário pré-operação de concentração, (i) a Satepor é o único fornecedor de travessas de betão monobloco em território nacional; (ii) quase o único fornecedor de travessas de betão bibloco em território nacional; (iii) nos concursos de travessas de betão

¹⁵⁴ Cfr. ata da primeira reunião com a IP, E-AdC/2024/6878.

¹⁵⁵ Um outro fator importante a ter conta é o facto de a IP exigir em todos os seus contratos relativos ao fornecimento de travessas de betão que o estacionamento das travessas ocorra nas instalações do fornecedor em território nacional continental. "Nos contratos de fornecimento de travessas e sistemas de fixação à IP, quando a IP contrata os fornecedores de material ferroviário, o local de entrega do material é, por norma, nas instalações do fornecedor sitas em território nacional continental. [...] O empreiteiro, à medida que necessita das travessas, vai efetuando pedidos de carga à IP. Esses pedidos de carga são encaminhados para o fornecedor. O empreiteiro vai às instalações do fornecedor levantar as travessas." (cfr. ata da 2.ª reunião com a IP, E-AdC/2024/6878).

com sistemas de fixação do tipo SKL, a Satepor adquire sempre o grampo à Vossloh; (iv) nos concursos para grampos e peças dos sistemas de fixação, existem 4 a 5 empresas a apresentarem propostas de fornecimento à IP; e (v) nas linhas já existentes existe um efeito de *lock-in*.¹⁵⁶

373. Atendendo ao exposto, nomeadamente às elevadas barreiras à entrada no mercado das travessas de betão e à relação entre a Satepor e Vossloh no cenário pré-operação de concentração, os efeitos da operação notificada, no que diz respeito à exclusão de potenciais concorrentes no mercado de grampos, serão meramente residuais, a existirem.
374. No fundo, e tal como referido pela Farcimar, “[...] a Satepor e a Frutifer em Portugal, dado o seu comportamento, já atuam como sendo do mesmo grupo.”¹⁵⁷

5.6. Conclusão da avaliação jusconcorrencial

375. No que respeita à relação entre grampos (sistemas de fixação) e travessas de betão, importa, assim, voltar a destacar que, no cenário pré-operação de concentração, a Satepor já era o fornecedor único de travessas de betão monobloco em território nacional e, com a exceção de um único concurso, também o fornecedor único de travessas de betão bibloco.
376. Por outro lado, ainda no cenário pré-operação de concentração, nos concursos para travessas de betão com sistema de fixação do tipo Vossloh, a empresa que se apresenta a concurso é sempre a Satepor, que apenas adquire os grampos à Vossloh.
377. Verifica-se, ainda, que quem determina, quer o tipo de travessa de betão, quer o tipo de grampo (sistema de fixação), é a IP.
378. Assim, e considerando o acima exposto, conclui-se que a integração no mesmo grupo económico do fornecedor de travessas (i.e., Sateba/Satepor) e do fornecedor de grampos (i.e., Vossloh/Frutifer) não terá, em território nacional, impactos jusconcorrenciais relevantes.
379. Quanto à relação entre suportes de betão e sistemas de mudança de via, verificamos que, no cenário pré-operação de concentração, e em território nacional, a Satepor é a única empresa a fornecer suportes de betão e a Frutifer é o principal fornecedor de aparelhos de mudança de via.
380. E, nos concursos para fornecimento de aparelhos de mudança de via, incluindo os respetivos suportes de betão, ganhos pela Frutifer, esta empresa compra sempre o suporte à Satepor.
381. No entanto, e para ambos os produtos, a informação recolhida, nomeadamente quanto à relevância dos custos de transporte, parece indicar que o mercado será mais lato que o nacional, sendo possível identificar fornecedores alternativos.
382. De facto, não obstante a Vossloh/Frutifer ser o principal fornecedor de aparelhos de mudança de via em território nacional no ano de 2023, não só as quotas de mercado são

¹⁵⁶ Quanto à LAV, *vide* nota de rodapé 111.

¹⁵⁷ *Cfr.* ata da reunião com a Farcimar, E-AdC/2025/425.

muito voláteis em Portugal¹⁵⁸, como existem vários fornecedores alternativos ao nível do EEE (i.e., no qual as quotas da Vossloh assumem valores que variaram entre [10-20]% e [10-20]% no período compreendido entre 2019 e 2023).

383. Assim, atendendo a todo o exposto, em particular a que, nos concursos para fornecimento de aparelhos de mudança de via ganhos pela Frutifer em território nacional, esta empresa adquiriu sempre os suportes de betão à Satepor, conclui-se que a integração no mesmo grupo económico do fornecedor de suportes de betão (i.e., Sateba/Satepor) e do fornecedor de sistemas de mudança de via (i.e., Vossloh/Frutifert) não terá, em território nacional, impactos jusconcorrenciais relevantes.
384. Por fim, no mesmo sentido do acima exposto contribui, ainda, o facto de a Satepor e a Frutifer serem controladas conjuntamente pelo Grupo Diorama, da família Amaro, passando ambas, em resultado da aquisição do Grupo Sateba pela Vossloh, a serem controladas conjuntamente pela Vossloh e pelo Grupo Diorama.

6. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

385. Nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da Lei da Concorrência, promoveu-se a audiência prévia da Notificante e do terceiro interessado, a voestalpine.
386. A Notificante não apresentou comentários ao Projeto de Decisão, integralmente reproduzido na presente decisão (§§ 1 a 384).
387. A voestalpine, em sede de audiência prévia, referiu, em síntese, o seguinte, em relação ao referido Projeto de Decisão:

6.1. Observações da voestalpine

Quanto à alegada sobreposição horizontal não considerada pela AdC

388. Refere a voestalpine que a operação notificada também resultará numa sobreposição horizontal, que deverá ser tida em consideração pela AdC.
389. A VapéRail International SAS, entidade controlada exclusivamente pela Sateba, desde 2023, encontra-se, refere a voestalpine, dentro do perímetro da operação notificada, desenvolvendo a sua atividade no mercado dos sistemas de fixação/grampos, mais especificamente no tipo de grampos NABLA.
390. Ora, refere a voestalpine, a Vossloh detém uma posição de dominância no sistema de fixação/grampos com uma quota de 90-100%, ainda que a mesma só forneça grampos do tipo SKL.
391. Refere a voestalpine que, neste sentido, a Vossloh terá o incentivo de internalizar os grampos NABLA nos seus próprios sistemas de fixação, permitindo-lhe fornecer

¹⁵⁸ Segundo as estimativas apresentadas pela Notificante, a sua quota passou de [90-100]%, em 2018 e 2019, para [70-80]%, em 2020, [50-60]%, em 2021, [60-70]%, em 2022, e [80-90]%, em 2023.

integralmente não só os sistemas de fixação para as linhas principais, com os grampos do tipo SKL, como também os sistemas de fixação para as linhas secundárias.

392. Refere a voestalpine que, caso a operação notificada seja autorizada pela AdC, a Vossloh, ao incorporar a VapéRail, através da Sateba, terá o monopólio dos grampos de tecnologia Pandrol, do tipo NABLA, utilizada nas linhas secundárias de caminho de ferro portuguesas.
393. Consequentemente, refere a voestalpine, a entidade resultante da concentração controlará todo o mercado dos sistemas de fixação em Portugal.

Quanto aos alegados efeitos verticais e de encerramento dos mercados

394. Refere a voestalpine que os sistemas de fixação e os sistemas de mudança de via têm como componentes, respetivamente, as travessas e os suportes de betão, que correspondem aos mercados em que se poderá refletir o efeito restritivo de *input foreclosure*, i.e. a restrição no acesso, por parte dos concorrentes, a componentes essenciais para se operar nos mercados acima mencionados em Portugal, bem como o efeito de *customer foreclosure*, i.e. a restrição relativamente à escolha dos componentes fornecidos por concorrentes atuais ou potenciais da entidade resultante da concentração.
395. Dada a posição superdominante da Vossloh e da Sateba, é natural, refere a voestalpine, que, no cenário pós-concentração, a entidade resultante da mesma tenha a capacidade (através da sua dominância) e o incentivo para encerrar todos estes mercados em Portugal – o das travessas, suportes de betão, sistemas de fixação e, por fim, o dos sistemas de mudança de via.
396. Para que o efeito de encerramento de mercado se efetive, refere a voestalpine, é suficiente que os concorrentes fiquem em desvantagem, concorrendo de forma menos efetiva, devido aos custos acrescidos.
397. Se, refere a voestalpine, por um lado, a ausência de um fornecedor independente de travessas e suportes de betão impede que os concorrentes da Vossloh, atuais e potenciais, concorram efetivamente, enfrentando um ambiente de mercado mais desafiador, caracterizado pela presença de fornecedores de componentes mais caros, menos inovadores e de menor qualidade no mercado português, por outro lado, a implementação da concentração permitirá agregar as capacidades verticalmente integradas e as posições de mercado de ambas as empresas nos diversos segmentos, gerando benefícios adicionais.
398. De facto, refere a voestalpine, a entidade resultante da concentração estará em posição de oferecer um sistema integrado de infraestrutura ferroviária a preços mais reduzidos, dada a ausência de custos de transporte, podendo beneficiar das sinergias que, com grande probabilidade, irão ser obtidas após a implementação da operação.
399. No entanto, refere a voestalpine, devido à falta de concorrência efetiva, não haverá incentivos para passar tais sinergias aos clientes e esses lucros acabarão por ser internalizados.
400. Assim, segundo a voestalpine, a entidade resultante da concentração terá a capacidade de abusar da posição de mercado da Satepor no mercado dos suportes de betão para excluir os concorrentes do mercado dos sistemas de mudança de via, terá ainda uma posição muito

perto do monopólio nas travessas ferroviárias e poderá atuar como *gatekeeper* do fornecimento de grampos/sistemas de fixação de carris no mercado ferroviário português.

401. E a IP, refere ainda a voestalpine, enquanto principal entidade adjudicante em Portugal, optará, de forma natural, pela solução economicamente mais vantajosa, e não terá incentivos para desenvolver um comportamento estratégico de compras, nem, tão pouco, contrariar as estratégias dos fornecedores, contratando concorrentes mais caros.

Quanto aos cálculos dos custos adicionais

402. Considera a voestalpine que a análise dos custos adicionais da voestalpine em relação à Vossloh/Futrifer no fornecimento de aparelhos de mudança de via em território nacional no Projeto de Decisão se encontra incorreta, na medida em que desconsidera o custo da dupla montagem (*vide* §356 a §360 do Projeto de Decisão).
403. Refere a voestalpine que, na medida em que a Satepor não se encontra disponível para fornecer a voestalpine, esta última terá de escolher um fornecedor localizado fora de Portugal, o que resulta em dois custos adicionais: o custo da dupla montagem e o custo do transporte dos suportes.
404. Na medida em que a montagem adicional é uma exigência do maior adquirente de sistemas ferroviários de caminhos de ferro em Portugal, refere a voestalpine, o custo respetivo deverá ser considerado e contabilizado, sob pena de se permitir uma vantagem exclusiva ao único *player* com acesso a travessas e suportes produzidos em Portugal, a Vossloh.
405. O acesso aos componentes produzidos localmente em Portugal é, refere a voestalpine, um pressuposto para se iniciar a montagem total dos sistemas em Portugal.
406. Deste modo, refere a voestalpine, estes dois custos apresentados pela voestalpine encontram-se intrinsecamente ligados, na medida em que a maior parte dos concursos públicos lançados pela IP para as linhas principais de caminho de ferro representam, segundo a Notificante, cerca de [50-70]% do total das linhas ferroviárias.
407. Por conseguinte, refere a voestalpine, o custo total associado ao transporte dos suportes a partir de [Confidencial – segredo de negócio] perfaz cerca de [70-90]% do custo total de transporte de um sistema de mudança de via do tipo DSH-C-60EI-300/400, com um preço aproximado de €[50 000-100 000].
408. A voestalpine faz notar que o mesmo sucede quanto aos custos associados ao transporte das travessas de betão utilizadas para os sistemas de fixação produzidos pela voestalpine, sendo os custos das travessas ainda mais significativos.
409. Neste contexto, refere a voestalpine, é imprescindível considerar todas as variáveis que afetam os custos operacionais dos concorrentes da Vossloh para uma análise justa e completa da competitividade deste setor no mercado português e a desconsideração parcial desses custos terá como consequência a distorção do mercado.

Quanto ao panorama concorrencial atual e a criação de um monopólio

410. Refere a voestalpine ser inegável que a situação em Portugal, no cenário pré-concentração, já apresenta características que dificultam a concorrência nos mercados dos sistemas de

mudança de via e respetivos suportes, bem como no mercado dos sistemas de fixação e respetivas travessas, tais como barreiras à entrada, dada a pequena dimensão do mercado português e o custo de transporte das travessas, e compras agrupadas.

411. A implementação da operação notificada, refere a voestalpine, não se traduzirá em qualquer transferência de quota de mercado, nem na alteração do equilíbrio de controlos conjuntos já existentes, antes levará à ratificação e consolidação da situação anticoncorrencial já existente em Portugal e potenciará a adoção de comportamentos típicos de abuso de posição dominante na forma mais severa, i.e. de um monopólio.
412. Refere a voestalpine que a entidade resultante da operação terá, indiscutivelmente, maior capacidade e incentivo para encerrar os mercados a montante. E que tal será concretizado através da redução ou oneração do fornecimento de travessas e de suportes de betão às empresas concorrentes da Vossloh.
413. E que a entidade resultante da operação terá também a capacidade para encerrar os mercados a jusante, através da redução ou oneração do fornecimento de grampos/sistemas de fixação, excluindo concorrentes do fornecimento à Satepor através da sua posição de quase monopólio no mercado das travessas e como *gatekeeper* no fornecimento de sistemas de fixação no mercado ferroviário português.
414. Segundo a voestalpine, no Projeto de Decisão, a AdC não procedeu à análise exaustiva de todos os elementos pertinentes. E que tal é evidente, atendendo à criação e/ou reforço das posições dominantes em todos os mercados afetados por esta concentração.
415. Refere a voestalpine que os argumentos acima referidos foram já analisados anteriormente pela autoridade da concorrência alemã, o Bundeskartellamt, que considerou que uma concentração de cariz semelhante, i.e. com efeitos análogos aos da operação notificada, iria criar uma empresa dominante que colocaria em risco o quadro jusconcorrencial existente na Alemanha.
416. Segundo a voestalpine, o BKartA considerou que, não obstante a transferência de quota ocorrer apenas em mercados não horizontais, a posição da entidade resultante da operação de concentração seria fortalecida e consolidada, aumentando as barreiras à entrada e, conseqüentemente, dissuadindo a entrada de concorrentes potenciais.
417. Antes da transação, refere a voestalpine, a Frutifer e a Satepor têm apenas um acionista comum de controlo, o Grupo Diorama; na Satepor, o Grupo Sateba, independente da Vossloh/Frutifer, permite manter os interesses de maximização dos lucros individuais da Satepor, contrabalançando, de certa forma, o interesse do outro acionista de implementar uma estratégia de mercado que discrimine positivamente a Vossloh.
418. Refere a voestalpine que no cenário pós-operação notificada já não será assim, não tendo a Satepor qualquer incentivo para uma atuação independente do interesse da Vossloh/Frutifer, com prejuízo para as negociações para o fornecimento de suportes/travessas e/ou o fornecimento de componentes a fabricantes de sistemas de mudança de via/sistemas de fixação em Portugal.
419. Refere a voestalpine que apenas no cenário pós-operação notificada a Frutifer e a Satepor farão parte da mesma unidade económica. Nesse cenário, refere a voestalpine, a Frutifer e a Satepor terão interesses alinhados, para maximizar o lucro conjunto e manter qualquer concorrente fora dos mercados portugueses de suportes e de sistemas de mudança de via.

420. As posições dominantes em ambos os mercados e a presença local da entidade resultante da transação, refere a voestalpine, permitirão manter qualquer concorrente fora dos mercados portugueses de sistemas de mudança de via e dos respetivos suportes.
421. Após a implementação da operação notificada, refere a voestalpine, as possibilidades de os concorrentes ganharem negócios locais serão menos plausíveis tendo em conta os custos superiores que irão suportar comparativamente com a entidade que resulta da operação notificada.
422. Refere a voestalpine que a situação atual, na qual, segundo a AdC, as empresas em causa já se comportam como uma única empresa, é significativamente agravada com o desaparecimento da Sateba enquanto *player* independente.
423. No entanto, refere a voestalpine, numa análise mais atenta, nem sequer é o que se verifica, uma vez que o conflito de interesses descrito acima só se torna aparente após a entrada no mercado de uma fábrica de montagem local totalmente integrada, concorrente da Futrifer e cujos suportes sejam fornecidos pela Satepor.
424. No cenário pós-concentração, refere a voestalpine, a Satepor e a Frutifer formarão uma única entidade económica com uma estratégia de mercado alinhada e sem conflitos de interesses significativos.
425. Assim, refere a voestalpine, a inexistência de um *player* independente permitirá às Partes, não só intensificar o poder de mercado da Diorama e da Vossloh, como também potenciar uma situação crítica que, em última análise, levará à criação de um monopólio, que prejudicará, com toda a certeza, os consumidores em Portugal.
426. Em face do exposto, refere a voestalpine, a AdC estará a validar, a consolidar e a ratificar uma situação anticoncorrencial, permitindo o fortalecimento da posição dominante da Vossloh e agravando o grau de concentração num mercado que, por si só e no cenário pré-concentração, já apresenta inúmeros obstáculos anticoncorreciais.
427. Deste modo, considera a voestalpine que a AdC, pelo menos, deverá aproveitar a presente oportunidade e a sua competência enquanto autoridade nacional de defesa da concorrência para impor melhorias na situação concorrencial atualmente existente nos mercados identificados, mediante a imposição da adoção de compromissos pró-concorreciais estruturais por parte da Notificante, e.g., a alienação da participação da Sateba na Satepor a um terceiro independente da entidade resultante da operação de concentração.
428. Em conclusão, refere a voestalpine, a AdC, tendo sido chamada a pronunciar-se, ao invés de aceitar a situação *ipso facto*, tem uma oportunidade única de intervir pró-concorrencialmente e promover um ambiente de mercado verdadeiramente jusconcorrencial.

6.2. Resposta às observações da voestalpine

Quanto ao panorama concorrencial atual e à alegada criação de um monopólio

429. A este respeito, importa esclarecer o seguinte:
430. Refere a voestalpine que a AdC deverá aproveitar a operação notificada para impor melhorias na situação concorrencial nos mercados identificados, mediante a imposição da adoção de compromissos pró-concorrenciais estruturais por parte da Notificante.
431. O que a voestalpine alega acerca da melhoria da situação concorrencial nos mercados identificados não pode proceder, porque tal corresponderia a um extravasar das atribuições e competência da AdC em matéria de controlo de concentrações.
432. Com efeito, nos termos do 5.º, alínea a), dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, incumbe à AdC velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões de direito nacional e direito da União Europeia destinados a promover e a defender a concorrência e, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, tomar as decisões previstas na legislação nacional ou da União Europeia no âmbito do controlo de operações de concentração de empresas.
433. Quanto às decisões previstas na legislação nacional de concorrência, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, b) da Lei da Concorrência, a AdC deve proibir uma concentração de empresas apenas quando considere que a mesma é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou em parte substancial deste.
434. Ou seja, a AdC tem por atribuição obstar aos efeitos anticoncorrenciais imputáveis a uma operação de concentração, não tendo por atribuição a melhoria da situação concorrencial nos mercados identificados nas operações de concentração sujeitas a notificação prévia obrigatória.
435. A análise jusconcorrencial que cabe à AdC, em sede de controlo de concentrações, nos termos acima assinalados, acarreta ter em conta a evolução provável, na ausência da operação notificada, dos mercados identificados, em todos os parâmetros da concorrência, num horizonte até três anos, por comparação com a evolução provável dos mesmos considerando o impacto da operação em causa.
436. Acontece que, no cenário prévio à operação notificada, em território nacional, tal como resulta claramente do exposto ao longo da presente decisão, a Satepor e a Futrifer atuam, há já longo tempo, numa relação de cliente/fornecedor entre elas nos produtos específicos de cada uma.
437. De facto, no cenário prévio à operação notificada, em território nacional, nos contratos de aquisição de travessas e sistemas de fixação adjudicados à Sateba/Satepor, esta adquire, no caso do grampo tipo SKL, exclusivamente à Vossloh/Futrifer, e, no caso do grampo do tipo NABLA, exclusivamente à Railtech.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Recorde-se que a Railtech pertence ao Grupo Diorama, que controla, conjuntamente, quer a Satepor, quer a Futrifer. Cfr. nota de rodapé n.º 8.

438. Do mesmo modo, no cenário prévio à operação notificada, nos contratos para aparelhos de mudança de via e respetivos suportes adjudicados à Vossloh/Futrifer, esta adquire os respetivos suportes de betão exclusivamente à Sateba/Satepor.
439. Atendendo à finalidade do controlo de concentrações e a tudo o acima exposto, em particular no respeitante à relação entre a Sateba/Satepor e a Vossloh/Futrifer, considera-se provável que, na ausência da operação notificada, a Notificante e a Adquirida manteriam os comportamentos até agora evidenciados e documentados, atuando, tal como referido pela Farcimar, “[...] como sendo do mesmo grupo”.¹⁶⁰
440. Convém, no entanto, e como já anteriormente explanado na decisão, notar que o principal comprador deste tipo de material, isto é, a IP, tem um papel preponderante no contexto competitivo em que esta relação se desenvolve. Ou seja, num cenário em que a IP opte por lançar concursos autónomos para grampos, e tal como afirmado pela própria, a evidência passada demonstra que surge um conjunto mais alargado de concorrentes¹⁶¹
441. Conclui-se, por conseguinte, que da operação notificada não resultam entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados considerados, visto que, na ausência da operação notificada, com elevada probabilidade, a Sateba/Satepor e a Vossloh/Futrifer manteriam os comportamentos acima referidos, contratando em exclusivo os diferentes produtos acima referidos entre as mesmas.
442. Por conseguinte, os incentivos da Sateba/Satepor não se alterarão em resultado da operação notificada.

Quanto aos alegados efeitos verticais e de encerramento dos mercados

443. Adicionalmente, mesmo considerando que os incentivos da Satepor se alterariam em resultado da operação notificada, o que não é o caso, tal como acima se demonstra, refira-se o seguinte:
444. No cenário prévio à operação notificada, a voestalpine adquire os suportes e procede à montagem e posterior desmontagem dos aparelhos de mudança de via em [Confidencial - segredo de negócio], que transporta de seguida para Portugal.
445. Adicionalmente, na sequência das exigências da IP, procede a uma segunda montagem dos aparelhos de mudança de via em território nacional.
446. A voestalpine alega que para aumentar a sua competitividade precisaria de i) [Confidencial - segredo de negócio] em território nacional, e ii) acesso aos suportes de betão da Satepor.
447. A voestalpine estima que, neste segundo cenário, teria poupanças de custos na ordem dos €[0-10 000], correspondentes às poupanças relativas à desnecessidade de uma segunda

¹⁶⁰Cfr. nota de rodapé n.º 157.

¹⁶¹ Cfr. parágrafos 216 a 218.

montagem, em cerca de €[0-10 000], e aos menores custos de transporte dos suportes de betão, em cerca de €[0-10 000]¹⁶², conforme Tabela 11 *supra*.

448. Num cenário em que tenha apenas i), ou seja, com [Confidencial -segredo de negócio] para montagem), sem ii) ou seja, sem acesso, conforme alegado, aos suportes da Satepor, constata-se, de acordo com os dados da própria voestalpine, que o custo adicional deste cenário seria apenas na ordem dos €[0-10 000], adquirindo a voestalpine os suportes junto do fornecedor atual, conforme Tabela 11 *supra*.
449. Ora, mesmo neste cenário, verifica-se que o acréscimo de custo para a voestalpine é pouco significativo, tendo em conta o preço destes equipamentos, na ordem dos €150 000 a €300 000, tal como referido pela IP, isto é, cerca de [0-5]% a [0-5]% do preço do aparelho de mudança de via.¹⁶³
450. Em relação à alegada incorreção na análise dos custos de montagem por parte da AdC, refira-se que se deve considerar apenas o custo de uma montagem, e não de duas, porque uma delas ocorre sempre, para todos os fornecedores, para efeitos de inspeção da IP.
451. Adicionalmente, tal como já referido e desenvolvido nas secções 5.2 e 5.3, os elementos recolhidos na investigação de mercado apontam para que, tanto o mercado dos suportes de betão, como o dos sistemas de mudança de via, seja de âmbito geográfico mais lato que o nacional.
452. No que respeita à existência de alternativas para os clientes em Portugal, a SOMAFEL, por exemplo, refere que “[...] Espanha, nos último 30 anos, investiu muito na ferrovia, sendo o maior país do mundo, à exceção da China, em termos de km de ferrovia de alta velocidade. Este investimento deu azo ao surgimento de muitas fábricas em Espanha para material ferroviário, que constituem alternativas para os clientes em Portugal.”¹⁶⁴
453. A Notificante, tal como a SOMAFEL, afirma que “[a]té à data, a Futrifer não tem relação comercial (de fornecimento) permanente com estes fabricantes, pelo que é difícil estimar os seus preços à saída da fábrica para os suportes. No entanto, existe atualmente um excesso de capacidade de fabrico de suportes em Espanha, o que significa que os preços deverão situar-se a níveis competitivos.”¹⁶⁵
454. Quando questionada sobre um terceiro a quem a Futrifer recorreria no caso de não poder adquirir o suporte de betão à Satepor, a Notificante identificou como potenciais fornecedores alternativos a Precon (Espanha), PCM RailOne (Espanha), Prefabricados Delta (Espanha), Traviesas del Norte (Espanha), Luso Galaica de Traviesas (Espanha), Farcimar (Portugal), Sateba (França), Moll (Alemanha) ou Kirchdorfer Gruppe (Áustria).

¹⁶² Os custos dos suportes vindo de [Confidencial – segredo de negócio] são de €[0-10 000]; mas, comprando-se os suportes à Satepor, haveria sempre um custo de €[0-10 000], pelo que a poupança é de cerca de €[0-10 000].

¹⁶³ Vide nota de rodapé 23.

¹⁶⁴ Cfr. ata da reunião com a SOMAFEL, E-AdC/2024/6076.

¹⁶⁵ Cfr. resposta a pedido de elementos, E-AdC/2024/6721).

455. Portanto, parece resultar que, por um lado, existem alternativas viáveis de fornecedores de suportes de betão e, por outro, que os custos de transporte dos suportes de betão, pela sua reduzida dimensão, não são de molde a afetar a capacidade de uma empresa ser competitiva e se apresentar a concurso e ter possibilidades de ganhar (como já acontece com a Voestalpine e a Talleres Alegría, por exemplo).
456. Finalmente, no que respeita à relação entre grampos (sistemas de fixação) e travessas de betão, importa reiterar que, no cenário pré-operação de concentração, a Satepor já era o fornecedor único de travessas de betão monobloco em território nacional e, com a exceção de um único concurso, também o fornecedor único de travessas de betão bibloco.
457. Por outro lado, ainda no cenário pré-operação de concentração, nos concursos para travessas de betão com sistema de fixação do tipo Vossloh, a empresa que se apresenta a concurso é sempre a Satepor, que apenas adquire os grampos à Vossloh.
458. Verifica-se, ainda, que quem determina, quer o tipo de travessa de betão, quer o tipo de grampo (sistema de fixação), é a IP.
459. Assim, e considerando o acima exposto, a integração no mesmo grupo económico do fornecedor de travessas (i.e., Sateba/Satepor) e do fornecedor de grampos (i.e., Vossloh/Frutifer) não terá, em território nacional, impactos jusconcorrenciais significativos.

Quanto à alegada sobreposição horizontal entre a Sateba/VapéRail e a Vossloh

460. A este respeito, importa referir que, nos termos da notificação apresentada, a VapéRail não fornece grampos, mas apenas determinados componentes do sistema de fixação do tipo NABLA.¹⁶⁶
461. E fornece apenas em [Confidencial -segredo de negócio], nunca em território nacional.
462. Do acima exposto conclui-se que a VapéRail não concorre com a Vossloh no fornecimento de grampos para o território nacional, não havendo, por conseguinte, qualquer sobreposição horizontal entre estas empresas.

¹⁶⁶ Cfr. § 14 desta decisão.

7. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

463. 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 uma decisão de não oposição à operação de concentração notificada, 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 em parte substancial deste.

Lisboa, 24 de fevereiro de 2025

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Nuno Cunha Rodrigues
Presidente

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

X

Ana Sofia Rodrigues
Vogal

Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA	2
2.	AS PARTES	3
2.1.	Adquirente	3
2.2.	Adquirida	4
3.	NATUREZA DA OPERAÇÃO	4
4.	MERCADOS RELEVANTES e RELACIONADOS	5
4.1.	Da caracterização dos produtos	5
4.2.	Mercados relevantes	9
4.2.1	Mercado relativo às travessas de betão	9
4.2.2	Mercado relativo aos suportes de betão	12
4.2.3	Posição da AdC quanto aos Mercados Relevantes	13
4.3.	Mercados relacionados	15
4.3.1	Mercado relativo aos grampos (e sistemas de fixação)	15
4.3.2	Posição da AdC	17
4.3.3	Mercado relativo aos sistemas de mudança de via	19
4.3.4	Posição da AdC	21
4.4.	Conclusão quanto aos mercados	22
5.	AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	22
5.1.	Descrição das características e dinâmicas da ferrovia em Portugal	22
5.2.	Quanto à relação entre as travessas de betão e os grampos (sistemas de fixação)	27
5.3.	Quanto à relação entre os suportes de betão e os sistemas de mudança de via	35
5.4.	Observações e alegações da voestalpine	41
5.5.	Resposta ao alegado pela voestalpine	47
5.6.	Conclusão da avaliação jusconcorrencial	55
6.	AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS	56
6.1.	Observações da voestalpine	56
6.2.	Resposta às observações da voestalpine	61
7.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	65

Índice de Figuras

Figura 1 – Exemplos de travessas de betão e madeira	6
Figura 2 – Exemplos de suportes de betão utilizados nos sistemas de mudança de via...	7
Figura 3 – Exemplos de sistemas de fixação, por tipo de grampo	8
Figura 4 – Exemplos de sistemas de mudança de via	9

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Quotas de mercado por tipo de grampo independentemente do fabricante (%)	28
Tabela 2 – Percentagem das vendas totais de travessas de betão por tipo de contratação	28
Tabela 3 – Quotas no mercado de travessas de betão em território nacional (%).....	29
Tabela 4 – Quotas no mercado de grampos em território nacional (%).....	32
Tabela 5 – Quotas no mercado de grampos em território nacional por tipo de grampo (%)	32
Tabela 6 – Quotas no mercado de grampos no Espaço Económico Europeu (%)	33
Tabela 7 – Quotas no mercado dos sistemas de mudança de via em território nacional (%)	37
Tabela 8 – Quotas no mercado dos sistemas de mudança de via no EEE (%)	38
Tabela 9 – Quotas no mercado de suportes em território nacional (%).....	38
Tabela 10 – Percentagem das vendas totais de suportes de betão por tipo de contratação	39
Tabela 11 – Estimativa de custos (€) associados ao transporte do sistema de mudança de via, incluindo suportes provenientes de Espanha, e a respetiva montagem	52