

Ccent. 60/2025
BOLUDA/REMOLCANOSA

Decisão de Proibição
da Autoridade da Concorrência

[alínea b) do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio]

6/05/2026

**DECISÃO DE PROIBIÇÃO
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**

Processo Ccent. 60/2025 – BOLUDA/REMOLCANOSA

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 25 de julho de 2025, foi notificada à Autoridade da Concorrência (“AdC”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), a operação de concentração que consiste na aquisição, pela BT LUXEMBOURG II, S.À.R.L¹, integrada no Grupo Boluda (“**Boluda**”), do controlo exclusivo da Remolcanosa Portugal – Serviços Marítimos, S.A. (“**Remolcanosa**”), e respetivas subsidiárias.
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 as condições enunciada nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.
3. A operação projetada tem incidência em mercados que são objeto de regulação setorial por parte da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”), tendo sido solicitado parecer a esta entidade, nos termos do artigo 55.º da Lei da Concorrência.²
4. Para efeitos do artigo 47.º da Lei da Concorrência, apresentaram observações as seguintes entidades: Rebocadores do Atlântico, Lda. (“Rebocadores do Atlântico”) e PORTUGS II – Reboques Marítimos, S.A. (“Portugs”).³
5. Em 20 de novembro de 2025, a Notificante submeteu, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei da Concorrência, um conjunto de Compromissos com vista a afastar as preocupações jusconcorrenciais identificadas no Projeto de Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada (“PDPIA”) de 10 de novembro de 2025.
6. A 17 de dezembro de 2025 o Conselho de Administração da AdC recusou o pacote de compromissos apresentados por considerar que os mesmos (i) não eram adequados e suficientes para resolver as preocupações jusconcorrenciais identificadas no PDPIA e (ii) que apresentavam insuficiências de especificação, riscos de monitorização, incumprimento, contorno e de introdução de distorções no mercado.
7. Em 23 de dezembro de 2025 o Conselho de Administração da AdC deliberou adotar uma Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada (“DPIA”) nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a operação de concentração em análise

¹ De acordo com a informação apresentada, a Notificante é detida por uma sociedade luxemburguesa, a Boluda Towage Holding, S.A. (“BTH”). A BTH, por sua vez, é detida em 50% pela sociedade luxemburguesa SAS Shipping Agencies Services S.À.R.L. (“SAS”) e em 50% pela sociedade espanhola Boluda Corporación Marítima, S.L. (“Boluda”). Sem prejuízo da percentagem de capital social detida pelas partes, a Boluda detém **[Confidencial – estrutura acionista e de controlo da empresa Boluda Towage Holding S.A.]** e, consequentemente, o controlo exclusivo da empresa. Por seu turno, o beneficiário último (*ultimate parent company*) da SAS é a MSC - Mediterranean Shipping Company SA (“MSC”).

²Cf. S-AdC/2025/7124 de 31 de julho.

³ Cf., respetivamente, E-AdC/2025/4477 de 14 de agosto e E-AdC/2025/4517 de 19 de agosto.

suscitava sérias dúvidas, à luz dos elementos recolhidos à data, e em atenção aos critérios definidos no artigo 41.º, quanto à sua compatibilidade com o critério estabelecido no n.º 3 do artigo 41.º do mesmo diploma, no que respeita ao(s) mercado(s) relevantes identificados.

2. AS PARTES

2.1. Empresa Adquirente

8. O Grupo Boluda é um grupo empresarial espanhol, que opera a nível internacional na prestação de serviços de reboque marítimo (Boluda Towage), no transporte marítimo e terrestre, bem como na logística portuária (Boluda Shipping).
9. A divisão Boluda Towage é responsável pela prestação de serviços de reboque portuário, costeiro e offshore, bem como salvamento marítimo. As suas atividades incluem também a assistência a plataforma petrolíferas, reboque e ancoragem de caixas de betão para o setor da construção e reboque de docas flutuantes e barças.
10. A divisão Boluda Shipping dedica-se ao transporte marítimo integral e à gestão internacional de mercadorias, explorando linhas marítimas regulares que ligam a Península Ibérica às Canárias, Baleares, Itália, Norte da Europa, costa ocidental Africana e Cabo Verde. Presta igualmente serviços de logística portuária (operando 6 terminais nas Canárias, Galiza e Andaluzia), serviços de *Project Cargo*, serviços de logística multimodal (apenas na América Latina), serviços de amarração e, ainda, serviços especializados de seguros marítimos.
11. Em Portugal, o grupo está ativo através de ambas as divisões:
 - Através da Boluda Towage Portugal, S.A., presta serviços de reboque marítimo no Porto de Sines;
 - Está ainda ativa na prestação de serviços de amarração no Porto de Sines, através de uma empresa do grupo — a Medtuga, S.A. (Medtuga) — que detém uma participação de 50% no capital social da empresa Pioneiros do Rio Sines – Serviços Marítimos, Lda, que lhe confere controlo conjuntamente com a Pioneiros do Rio, Serviços Marítimos, Lda.
 - Através da Boluda Shipping, opera uma linha regular de transporte de contentores com escala em portos portugueses, na linha Santander – Villagarcia – Leixões – Las Palmas – Tenerife – Cádiz – Setúbal – Villagarcia – Santander.
12. Os volumes de negócios realizados pela Notificante, calculados nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, em Portugal, no Espaço Económico Europeu (“E.E.E.”) e a nível mundial, referentes ao ano de 2024, são os seguintes:

Tabela 1 - Volume de negócios da Notificante em 2024

<i>Milhões de euros</i>	Portugal	E.E.E.	Mundial
Notificante	[>5]	[>100]	[>100]

Fonte: Notificante.

2.2. Empresa Adquirida

13. A Remolcanosa é uma sociedade de direito português que agrega as participações do Grupo Nosa Terra XXI (sociedade de direito espanhol) em diversas empresas nacionais.⁴
14. São subsidiárias da Remolcanosa as empresas (i) Reboport – Sociedade Portuguesa de Reboques Marítimos, S.A.,⁵ (ii) Tinita – Transportes e Reboques Marítimos, S.A., (iii) Multisub – Serviços de Mergulho Profissional, S.A.,⁶ (iv) Rebonave – Reboques e Assistência Naval, S.A., e (v) Gironave – Indústrias Metalomecânicas, Lda (através da Tinita).
15. Através das sua subsidiárias, a Remolcanosa opera na área dos serviços de reboque marítimo ou portuário, serviços de resgate e salvamento, bem como transporte em lancha, com presença nos portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão.
16. Para além da atividade de reboque portuário, presta serviços de reboque oceânico, abrangendo operações em alto-mar, salvamento marítimo e serviços de amarração.
17. Presta, ainda, serviços de mergulho profissional e de reparação naval.
18. Os volumes de negócios realizados pela Adquirida, calculados nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, em Portugal, no E.E.E. e a nível mundial, referentes ao ano de 2024, são os seguintes:

Tabela 2 - Volume de negócios da Adquirida em 2024

<i>Milhões de euros</i>	Portugal	E.E.E.	Mundial
Adquirida	[>5]	[>100]	[>100]

Fonte: Notificante.

3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

19. A implementação da operação far-se-á nos termos previstos no contrato de compra e venda de ações celebrado em 30.06.2025 entre a Adquirente e os vendedores Grupo Nosa Terra 21, S.A. ("GNT") e Remolcanosa Remolcadores Nosa Terra, S.A. ("RRNT")⁷ (conjuntamente,

⁴ Outra sociedade do Grupo Nossa Terra detém uma participação minoritária (10%) numa das subsidiárias da Remolcanosa (Tinita – Transportes e Reboques Marítimos, S.A.). Essa participação também faz parte do perímetro da operação.

⁵ A Remolcanosa detém uma participação de 59,96% nesta empresa.

⁶ A Remolcanosa detém uma participação de 59,64% no capital desta empresa.

⁷ Sociedade que detém 10% da empresa Tinita – Transportes e Reboques Marítimos, S.A.

“Vendedores”), bem como um conjunto de pequenos investidores que detêm pequenas participações (regra geral, inferiores a 1%) nas sociedades Remolcanosa Portugal – Serviços Marítimos S.A., Multisub – Serviços de Mergulho Profissional, S.A., e Reboport S.A. – Sociedade Portuguesa de Reboques Marítimos, S.A..

20. Após a operação, a Adquirente deterá, por via direta e indireta:
- 100% do Capital Social da Remolcanosa e, por essa via:
 - 77,9% do Capital Social da Tinita – Transportes e Reboques Marítimos, S.A.;
 - 77,9% do Capital Social da Gironave – Indústrias Metalomecânicas, S.A.;
 - 100% do Capital Social da Rebonave – Reboques e Assistência Naval, S.A.;
 - 60% do Capital Social da Reboport – Sociedade Portuguesa de Reboques Marítimos S.A.; e
 - 60,24% do Capital Social da Multisub – Serviços de Mergulho Profissional, S.A.

4. MERCADOS RELEVANTES

4.1. Mercados Relevantes de Produtos

4.1.1. Reboque Marítimo Portuário

21. A atividade de reboque marítimo consiste na prestação de serviços a embarcações ou outros objetos flutuantes com o objetivo de deslocá-los ou auxiliá-los nas suas manobras, recorrendo, para o efeito, a embarcações especializadas (rebocadores).
22. Nos portos, para a movimentação de navios, a utilização de rebocadores pode ser determinada pelas autoridades competentes que poderão definir as circunstâncias nas quais uma embarcação, com determinadas características, dirigida a determinado cais, deve recorrer a serviços de reboque. Não obstante, o capitão do navio, em consulta com o piloto de barra, pode, sempre que considere necessário, solicitar rebocadores adicionais. Em todo o caso, a manobra nunca pode ser realizada com um número de barcos rebocadores inferior ao regulamentado.
23. O exercício desta atividade encontra-se regulado pelo Decreto-Lei n.º 75/2001, de 27 de fevereiro, que determina que a atividade pode ser exercida, nos portos nacionais, de acordo com três modalidades distintas: i) prestação direta pela autoridade portuária; ii) mediante licenciamento (de duração anual) ou iii) por concessão.
24. Nos diversos portos nacionais, estão em vigor as três modalidades. No Porto de Leixões, por exemplo, o serviço é prestado pela autoridade portuária. Já no porto de Aveiro o serviço é prestado ao abrigo de concessões. Em Lisboa e em Setúbal, existe o regime de licenciamento, havendo a presença de dois operadores em Lisboa e de três operadores em Setúbal.
25. No porto de Sines coexistem duas das modalidades: licenciamento e concessão. Trata-se do único porto em território nacional onde tal ocorre.

26. Embora a AdC tenha já prática decisória relativamente à prestação de serviços de reboque marítimo⁸, o facto de no porto de Sines coexistirem as duas modalidades de operação — licenciamento e concessão — tem implicações para efeitos de determinação do mercado relevante, como melhor se verá *infra* (secção 4.3).
27. Não obstante, para facilidade de exposição, considera-se, numa primeira aproximação, como mercado relevante de produto, o *mercado dos serviços de reboque marítimo*, em consonância com a prática decisória anterior.

4.1.2. Reboque Oceânico

28. Tal como referido anteriormente, a atividade de reboque marítimo envolve a assistência a outras embarcações, ou objetos flutuantes⁹, na realização de manobras.
29. Tal atividade inclui a assistência às manobras em ambiente portuário (para assistir os navios a entrar, manobrar e atracar e/ou os movimentos inversos de saída do porto) como, ainda, serviços de assistência a embarcações.
30. Adicionalmente, pode incluir a prestação de serviços fora das águas portuárias ou costeiras, envolvendo a assistência à deslocação em águas oceânicas (ou em alto-mar).¹⁰ Pode estar em causa a assistência de socorro fora das águas costeiras ou a prestação de um serviço como, por exemplo, o reboque de uma plataforma petrolífera desde o estaleiro onde foi construído (Noruega, Holanda ou Escócia, por hipótese) e o seu transporte (reboque) até ao ponto de instalação, por exemplo, no Mar do Norte.
31. O serviço em si será intrinsecamente distinto quando comparado aos serviços de reboque em ambiente portuário, quer pelos meios e planeamento envolvidos, quer pela duração (vários dias, ou mesmo mais) e exigências técnicas inerentes.
32. De facto, estas operações consistem no transporte, por reboque, em mar aberto e ao longo de grandes distâncias, de embarcações ou estruturas desprovidas de propulsão própria ou com capacidade de manobra reduzida, mediante a utilização de rebocadores especializados. Exemplos típicos incluem o reboque de plataformas de exploração e produção de petróleo e gás offshore, docas flutuantes, pontões, módulos industriais ou outras unidades marítimas não autopropulsionadas.¹¹
33. Por seu turno, as embarcações para reboque oceânico são diferentes das embarcações de reboque portuário. Trata-se de embarcações que *possuem grande porte e grande autonomia de mar, podendo transportar grandes quantidades de combustível e água*¹². Nem todos os

⁸ Cf. decisões Ccent. 47/2023 - Pioneiro do Rio/Portugs; Ccent. 61/2019 – ETF / Portugs; Ccent. 22/2019 - Pioneiro do Rio / Svitzer Portugal; Ccent. 26/2005 – Svitzer Lisboa / Lisbon Tugs

⁹ Nomeadamente sem capacidade de propulsão como, por exemplo, plataformas petrolíferas, instalações de produção de energia eólica *offshore*, docas flutuantes, entre outros.

¹⁰ Doravante as expressões “oceânico” e “alto-mar” serão empregues como termos equivalentes.

¹¹ Cf. resposta de 7 de outubro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5485).

¹² Sítio de *internet* da Tinita. Disponível em: <http://www.tinita.pt/engine.php?cat=37&area=37>

operadores presentes em portos nacionais aparentam possuir frota com capacidade para a prestação deste tipo de serviços, o que sugere que existe uma estrutura de oferta distinta.¹³

34. Também a procura é provavelmente distinta daquela que se dirige aos serviços de reboque portuário ou, mesmo, de reboque costeiro. Os serviços de reboque oceânico são tipicamente contratados por armadores internacionais, operadores logísticos marítimos, estaleiros navais e companhias de seguros, sendo a contratação efetuada projeto a projeto, em função da rota, tipo de embarcação e necessidades específicas da operação.
35. Efetivamente, a contratação destes serviços realiza-se geralmente através de brokers especializados, a quem os proprietários das estruturas ou embarcações recorrem quando necessitam de um serviço de reboque. Estes brokers consultam o mercado e recolhem propostas comerciais das empresas interessadas, que são depois apresentadas ao cliente final. Este escolhe a proposta que mais lhe convém e adjudica o serviço.¹⁴
36. Dado o exposto, considerando as diferenças no tipo de serviço, nas características da procura e nas características da oferta, todos os elementos indiciam que se está em presença de um mercado de produto distinto, pelo que se considera o *mercado de serviços de reboque marítimo oceânico*, como mercado relevante de produto autónomo para efeitos da presente operação de concentração.

4.1.3. Outros mercados de produto relevantes

Amarração

37. Seguindo a prática decisória da AdC (já citada), e considerando as atividades da Adquirida, considera-se como relevante o *mercado dos serviços de amarração*. A amarração consiste num conjunto de atividades que visam fixar o navio (ou qualquer outro objeto flutuante) ao cais de destino, incluindo a colocação dos meios adequados para acesso entre o cais e o navio. Inclui, naturalmente, os serviços de “desamarração”, que libertam o navio para sair do cais.
38. Os serviços de amarração podem ser contratados em separado dos serviços de reboque, a não ser que exista alguma obrigatoriedade regulamentar nesse sentido, por via dos termos de uma concessão, por exemplo, que confira exclusividade ao concessionário (normalmente o concessionário do serviço de reboque marítimo portuário).
39. Em Sines, no que se refere aos serviços com exclusividade no âmbito da concessão, os serviços de amarração são igualmente prestados pelo concessionário.
40. Para facilidade de exposição, e sem prejuízo da acuidade da análise, a AdC considerará, doravante, os serviços de amarração em conjunto com os serviços da prestação de reboque marítimo portuário.

¹³ Por razões de organização e otimização de custos e recursos, a Remolcanosa Portugal decidiu concentrar esta atividade específica na empresa Rebonave, sendo a sua Diretora Comercial quem apresenta as propostas, celebra os contratos e acompanha a execução operacional, dada a natureza distinta da logística e do planeamento envolvidos face ao reboque portuário (cf. resposta de 7 de outubro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5485).

¹⁴ Cf. respostas de 7 de outubro e 6 de novembro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5485 e E-AdC/2025/5980, respetivamente).

Manutenção de Equipamentos e Mergulho profissional

41. Tal como referido anteriormente, a Adquirida está ativa na prestação de serviços de manutenção e reparação de equipamentos, através da Gironave, sendo a sua atividade, essencialmente, direcionada para empresas do próprio grupo, de acordo com a Notificante. Presta, ainda, serviços de mergulho profissional, através da Multisub.
42. Considerando a inexistência de sobreposição entre as Partes nestas atividades e a ausência de quaisquer efeitos jusconcorrenciais plausíveis de natureza não-horizontal envolvendo estas atividades — qualquer que fosse o mercado relevante concreto que viesse a ser definido — a AdC considera que a respetiva delimitação pode ser deixada em aberto, não desenvolvendo qualquer avaliação sobre os mesmos.

4.2. Mercados Geográficos Relevantes

4.2.1. Reboque marítimo portuário e amarração

43. Relativamente ao âmbito geográfico, a prática decisória da AdC (já citada) tem considerado que os mercados de serviços de reboque marítimo portuário e de amarração têm, ambos, um carácter eminentemente local, atento o carácter local da prestação do serviço, o enquadramento por título público (licença ou concessão) e a inexistência de alternativas funcionais noutro porto para satisfazer necessidade de um determinado porto.
44. Neste sentido, e dada a presença física da adquirida nos portos de Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal, Sines e Portimão, cada um destes portos nacionais constitui um mercado geográfico relevante.

4.2.2. Reboque marítimo oceânico

45. Tal como referido anteriormente, os serviços de reboque oceânico consistem no transporte, por reboque, em mar aberto e ao longo de grandes distâncias (frequentemente transatlânticas) de objetos flutuantes sem capacidade (permanente ou temporária) de autopropulsão.
46. As embarcações utilizadas neste tipo de operações possuem elevada autonomia e capacidade de operar em diferentes mares e oceanos, pelo que os prestadores atuam frequentemente em múltiplas jurisdições, não estando limitados ao país onde estão sedeados.
47. Tratar-se-á, pois, de um “mercado global”¹⁵, de acordo com a Notificante, isto é, a localização geográfica do prestador de serviço (ou do cliente) são irrelevantes para determinação do âmbito geográfico do mercado.
48. A procura terá igualmente natureza global, sendo comum a contratação por clientes localizados em vários países através de *brokers* que consultam operadores de diferentes geografias, pelo que o porto-base das embarcações não será um fator determinante na escolha do prestador. Neste sentido, um cliente que procure um prestador de serviços, tanto

¹⁵ Resposta de 7 de outubro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5340)

poderá recorrer a um prestador sediado, por exemplo, na costa portuguesa, como a um prestador sediado na Dinamarca ou sul de França.

49. Em virtude desta mobilidade da oferta, da natureza transfronteiriça da procura e da ausência de barreiras regulatórias significativas, o mercado geográfico dos serviços de reboque oceânico é, de acordo com a Notificante, *"um mercado mundial"*¹⁶.
50. Uma análise à abrangência geográfica dos serviços realizados e das cotações perdidas de ambas as Partes¹⁷ permite identificar que, pese embora haja uma maior concentração de serviços com origem e/ou destino em Espanha (Adquirente) e Portugal (Adquirida), é frequente a realização de serviços (ou cotação para serviços) de/para ou totalmente entre outras geografias, como **[CONFIDENCIAL – Informação Comercial]**, entre outros envolvendo clientes de geografias diversas.
51. Estes dados indiciam que se trata, de facto, de um mercado supranacional. A AdC considera não ser necessário proceder-se a uma definição exata do âmbito geográfico considerando que, mesmo que se limitasse à Península Ibérica, a operação de concentração não suscita preocupações concorrenciais, atento ao número de empresas a operar a partir das costas de Espanha, nomeadamente o Grupo Reyser (parte do Grupo P&O Maritime), o Grupo Ibaizabal, o Grupo Rebarsa, o Grupo G. Junquera, o Grupo Remolques Unidos, entre outros.¹⁸

4.3. Revisitando as definições de mercado – o caso particular do porto de Sines

52. Tal como referido anteriormente, no que se refere à prestação dos serviços de reboque marítimo portuário, no porto de Sines, co-existem dois regimes: licenciamento e concessão.
53. Por um lado, a Reboport, empresa da Adquirida, explora uma concessão (que teve início em 2002 e que termina em 2025, podendo ocorrer uma renovação por um prazo adicional de 5 anos) onde detém a exclusividade da prestação de serviços de reboque marítimo portuário (e amarração) de navios que transportem mercadorias perigosas a granel.
54. De facto, devido à tipologia das mercadorias movimentadas neste porto, para além da carga contentorizada movimentada no Terminal XXI ("TXXI"), trata-se de um porto com particular enfoque na movimentação de mercadorias perigosas a granel, as quais suscitam cuidados acrescidos face às restantes mercadorias.¹⁹
55. Tal tem implicações, também, na forma e nos requisitos com que são prestados os serviços de reboque marítimo de navios que transportam essas mercadorias perigosas, pelo que — com o intuito de salvaguardar o cumprimento de todos os requisitos de segurança — a Administração do Porto de Sines atribuiu uma concessão e a concomitante exclusividade nos serviços de reboque deste tipo de tráfego.
56. No entanto, importa salientar que o concessionário não se encontra limitado nos serviços a prestar a outros navios em qualquer terminal do porto. Isto significa que, para além do

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Cf. resposta de 6 de novembro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5980).

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Cf. Ata da Entrevista de 4 de setembro com a Administração Portuária do Porto de Sines ("APS") (E-AdC/2025/4814).

tráfego exclusivo (graneleiros de matérias perigosas), a Reboport pode prestar serviços a qualquer outro navio, destinado a qualquer terminal²⁰, incluindo navios porta-contentores destinados ao TXXI.

57. Assim, as condições concorrenciais que um determinado armador ou o seu agente de navegação enfrenta no porto de Sines são, essencialmente, distintas em função do tipo de mercadoria que transporte: se se tratar do transporte de mercadorias perigosas a granel, o armador (ou o seu agente de navegação) está limitado ao concessionário, caso contrário, poderá escolher entre os dois operadores que atuam no porto de Sines (Boluda Towage ou Reboport).
58. É, pois, manifesta a diferença das condições concorrenciais na prestação de serviços de reboque marítimo portuário em função das mercadorias transportadas. Num caso existe um prestador único, por força de um direito exclusivo e, no outro, existem as duas opções acima identificadas.
59. O mesmo sucede, aliás, relativamente aos serviços de amarração: o armador que transporte mercadorias perigosas a granel será forçosamente servido pela Reboport, no âmbito da exclusividade atribuída pela concessão, enquanto todos os outros navios, que transportam outras mercadorias, podem escolher entre a Reboport e a Pioneiros do Rio Sines (empresa do perímetro da Notificante).²¹
60. As diferenças são reforçadas ainda pelos seguintes fatores:
61. Em primeiro lugar, a própria operação de reboque. De facto, as exigências de reboque são distintas, os meios empregues são distintos²² e, no caso das mercadorias perigosas, não é sequer possível prescindir da utilização do serviço.²³
62. Em segundo lugar, os preços dos serviços. De facto, os preços em vigor (tabelas de preços máximos) são distintos caso se trate de navios de transporte de mercadorias perigosas (e, portanto, no âmbito do regime de exclusividade do concessionário), ou não.
63. Neste sentido, considerados estes elementos, a AdC entende que estão em causa, no porto de Sines, dois mercados de produto relevantes distintos: i) *o mercado da prestação de serviços de reboque marítimo portuário a navios de transporte de mercadorias perigosas a granel* e; ii) *o mercado da prestação de serviços de reboque marítimo portuário a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel*.

²⁰ Por exemplo, o Terminal *Multipurpose* de Sines ("TMS"), que manuseava essencialmente carvão até ao encerramento das centrais termoelétricas de Sines e do Pego, em 2021. Os navios que aí se dirigiam também eram navios de transporte de mercadorias perigosas a granel estando, portanto, abrangidos pelo âmbito da exclusividade concedida no âmbito da concessão à Reboport).

²¹ Importa relembrar que a Adquirente detém o controlo conjunto desta empresa com outra entidade terceira.

²² De acordo com a APS, esta distinção decorre de razões de segurança associadas à natureza das operações com mercadorias perigosas, que exigem equipamentos específicos e tripulações com formação especializada, e que justificam o enquadramento em regime de concessão, com obrigações reforçadas de disponibilidade permanente e continuidade do serviço.

²³ O mesmo não ocorre, efetivamente, relativamente aos navios que transportam outros tipos de mercadorias (a granel ou não). Mas não se trata de uma opção absoluta. O Regulamento de exploração do porto determina as circunstâncias em que é obrigatório recorrer aos serviços de reboque.

4.4. Considerações adicionais sobre os mercados relevantes

64. A existência de uma concessão de longo prazo no porto de Sines suscita a possibilidade de haver lugar à delimitação de um mercado de atribuição de concessões.
65. Tipicamente, uma concessão atribui ao concessionário um qualquer direito de exclusividade. Nesse âmbito, não existe uma concorrência no mercado (por definição), mas antes uma concorrência pelo mercado.
66. A concorrência “contínua” é substituída por concorrência “pontual”, que ocorre nos momentos em que são lançados os concursos²⁴ para acesso ao mercado que, após esse momento, funciona em regime de exclusividade.
67. A situação no porto de Sines é *suis generis* por dois motivos: em primeiro lugar, porque coexistem, no porto, dois regimes de prestação de serviços de reboque marítimo portuário e, em segundo, porque ao concessionário é dada a exclusividade a um certo tipo de tráfego (em função do tipo de mercadoria) e, ao mesmo tempo, liberdade de concorrer pelo restante tráfego com o operador licenciado.²⁵
68. Não obstante, e à semelhança do que a prática decisória da AdC concluiu noutros setores²⁶, poder-se-ia considerar a possibilidade de existir um potencial mercado relevante de concursos para exploração de serviços de reboque marítimo portuário, cujo âmbito geográfico poderia extravasar o âmbito local do porto em causa.²⁷
69. No entanto, como melhor se verá *infra*, o resultado da avaliação jusconcorrencial não seria distinto, pelo que a AdC se abstém de decidir conclusivamente sobre esta questão.

4.5. Conclusão quanto aos mercados relevantes

70. Dado todo exposto, para efeitos da presente operação de concentração, a AdC considera como relevantes os seguintes mercados relevantes dos serviços de:
- i) reboque marítimo portuário e amarração no porto de Viana do Castelo;
 - ii) reboque marítimo portuário e amarração no porto de Aveiro;
 - iii) reboque marítimo portuário e amarração no porto da Figueira da Foz;
 - iv) reboque marítimo portuário e amarração no porto de Lisboa;

²⁴ Entenda-se o termo “concurso” em termos genéricos e não, especificamente, relacionado com a figura jurídica do concurso público. Formalmente, o momento de concorrência pode assumir diversas formas distintas. Aqui, por “concurso” pretende-se designar o procedimento — qualquer que ele seja — em que às empresas é dada a oportunidade de concorrer pelo acesso ao mercado (i.e. ao exclusivo).

²⁵ Em 12 de fevereiro, a APS confirmou ter tomado a decisão de não renovar a concessão da Reboport, iniciando novo processo concursal.

²⁶ Cf., por exemplo, a decisão da AdC no processo n.º Ccent 5/2021 – Minho Bus*Autoviação do Minho / CIM Cávado (Lote 1).

²⁷ Neste caso, a procura seria constituída pela entidade concedente (a administração portuária) e a oferta pelos operadores que ofereceriam os seus serviços nos procedimentos de contratação (i.e., apresentavam propostas).

- v) reboque marítimo portuário e amarração no porto de Setúbal;
 - vi) reboque marítimo portuário e amarração a navios de transporte de mercadorias perigosas a granel no porto de Sines;
 - vii) reboque marítimo portuário e amarração a navios que não transportem de mercadorias perigosas a granel no porto de Sines;
 - viii) reboque marítimo portuário e amarração no porto de Portimão; e
 - ix) reboque oceânico, de dimensão supranacional, mas cujo âmbito geográfico concreto é deixado em aberto.
71. Por fim, importa referir que, atenta a atividade de transporte marítimo regular de contentores da Adquirente, cuja única linha que escala portos nacionais é a da rota Santander – Villagarcía – Leixões – Las Palmas – Tenerife – Cádiz – Setúbal – Villagarcía – Santander, a Notificante identificou o mercado relacionado de transporte marítimo de contentores.
72. Considerando que, qualquer que seja a definição concreta deste mercado relacionado, as quotas envolvidas são inferiores a **[0-5]**%, a AdC não considera necessário proceder a qualquer análise adicional envolvendo esta atividade.

5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

5.1. Introdução

73. Como acima se referiu, o exercício da atividade de serviço de reboque de embarcações integra-se no conjunto de serviços portuários regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 75/2001, de 27 de fevereiro, sendo, nesta perspetiva, considerado como um serviço “de interesse público”²⁸. Este diploma prevê três modalidades distintas para a sua prestação²⁹:
- (i) prestação direta pela autoridade portuária;
 - (ii) licenciamento; e
 - (iii) concessão.
74. Segundo a Notificante, a Adquirida, para além de Sines, presta serviços de reboque em diversos portos nacionais: Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal e Portimão.
75. Nos portos de Lisboa, Setúbal e Viana do Castelo, o serviço de reboque é prestado ao abrigo de um regime de licenciamento anual, através do qual as respetivas administrações portuárias autorizam operadores privados a exercer a atividade, mediante cumprimento de requisitos técnicos e operacionais.
76. Nos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, o serviço de reboque é prestado em regime de concessão de serviço público, atribuída a um único operador selecionado em concurso

²⁸ Cf. Artigo 5.º, do referido Decreto-Lei.

²⁹ Cf. Artigo 4.º, do referido Decreto-Lei.

público, por um período determinado e mediante obrigações contratuais específicas quanto a meios navais, disponibilidade e segurança.³⁰

77. Por fim, no porto de Portimão, os serviços de reboque são assegurados através de contratação anual, pela autoridade portuária, de prestadores externos, em função das necessidades operacionais.
78. Por referência ao conjunto dos portos nacionais, a estrutura da oferta e a evolução das quotas de mercado na prestação de serviços de reboque, no período de 2022 a 2024, encontram-se apresentadas na tabela *infra*.

Tabela 3 – Quotas de mercado na prestação de serviços de reboque nos diversos portos nacionais, em valor, entre 2022 e 2024

	2022	2023	2024
Porto de Viana do Castelo			
Adquirida	100%	100%	100%
Porto de Aveiro			
Adquirida	100%	100%	100%
Porto de Figueira da Foz			
Adquirida	100%	100%	100%
Porto de Lisboa			
Portugs	[60-70]%	[50-60]%	[50-60]%
Adquirida	[30-40]%	[40-50]%	[40-50]%
Porto de Setúbal			
Atlantic Tugs	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Portugs	[40-50]%	[30-40]%	[30-40]%
Adquirida	[40-50]%	[60-70]%	[60-70]%
Porto de Sines *			
Notificante	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
Adquirida	[70-80]%	[60-70]%	[70-80]%
Porto de Portimão			
Adquirida	100%	100%	100%

* Valores referente à totalidade de tráfego do porto (isto é, sem distinção por tipo de mercadoria)

Fonte: Notificante

79. Ora, tal como se constata da tabela anterior, a Notificante apenas está presente no porto de Sines, ao abrigo de licença emitida pela APS, pelo que, nos restantes portos, a operação consubstancia uma mera substituição na titularidade das quotas de mercado anteriormente detidas pela Adquirida, sem alteração da estrutura da oferta.

³⁰ Dado o insucesso nos últimos 2 concursos lançados pela Administração Portuária dos Portos de Aveiro e da Figueira da Foz, esta tem vindo a prorrogar o contrato com a Tinita, uma das empresas subsidiárias do Grupo Remolcanosa.

80. Relativamente aos serviços de reboque oceânico, a AdC considera, como melhor argumentou *supra* (vide pontos 50 e 51) que, atento o carácter supranacional do mercado e o número de operadores alternativos presentes em Espanha, a presente operação não é suscetível de criar ou reforçar entraves significativos à concorrência neste mercado, pelo que se abstém de considerações adicionais sobre o mesmo.
81. Nestes termos, a análise da AdC centrar-se-á apenas nos mercados do porto de Sines, onde as atividades das Partes se sobrepõem.

5.2. Mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e amarração a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no porto de Sines

5.2.1. Estrutura da oferta

82. Neste mercado, a oferta é constituída exclusivamente pelas Partes, com as quotas de mercado no período 2022-2024 como se mostra na Tabela seguinte.

Tabela 4 – Quotas de Mercado, em valor, entre 2022 e 2024

	2022	2023	2024
Boluda (Adquirente)	[90-100]%	[90-100]%	[80-90]%
Reboport (Adquirida)	[5-10]%	[5-10]%	[10-20]%

Fonte: Notificante. Cálculos AdC.³¹

83. Tal como se pode constatar, a Boluda é o maior operador, com **[80-90]%**, e a Remolcanosa, com os remanescentes **[10-20]%** de quota de mercado.
84. A alteração estrutural decorrente da operação de concentração é total, pelo que o IHH pós-operação atinge o valor máximo de 10 000 pontos³², resultante de um *Delta*³³ de 1 846 pontos³⁴.
85. Tal significa que a operação consiste numa aquisição para monopólio (*merger to monopoly*).

³¹ Inclui informação constante de resposta de 19 de setembro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5044).

³² O IHH (Índice de Herfindahl-Hirschman) é um índice calculado como a soma dos quadrados das quotas das empresas a operar no mercado relevante, assim traduzindo o grau de concentração nesse mercado, e variando entre 0 (concentração mínima) e 10 000 (concentração máxima – monopólio). Cf. “Orientações para a apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas”, Comunicação 2004/C 31/03 publicada no JOCE, de 5.02.2004. A fórmula usada para o cálculo do $IHH = \sum_{i=1}^n s_i^2$.

³³ Por *Delta* entende-se a diferença entre o valor do IHH pós-concentração e o valor do IHH pré-concentração e constitui um valor indicativo da variação da concentração do mercado diretamente resultante da operação de concentração. A fórmula usada para o cálculo do $\Delta = IHH_{pós-concentração} - IHH_{pré-concentração}$

³⁴ Importa notar, que de acordo com as Linhas de Orientação da AdC, operações de concentrações com um $IHH > 2\,000$, e com um $\Delta > 150$, como neste caso, são passíveis de suscitar preocupações jusconcorrenciais de natureza horizontal.

86. O mesmo sucede no que se refere aos serviços de amarração, como se demonstra na tabela seguinte

Tabela 5 – Quotas de Mercado, em valor, entre 2022 e 2024. Serviços de Amarração

	2022	2023	2024
Boluda/Pioneiros do Rio	[90-100]%	[90-100]%	[90-100]%
Reboport (Adquirida)	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%

Fonte: Notificante. Cálculos AdC.

87. Tal como se pode constatar, a Pioneiros do Rio (controlada conjuntamente pela Boluda) é o maior operador, com **[90-100]%**, e a Remolcanosa, com os remanescentes **[5-10]%** de quota de mercado. Também neste caso trata-se de uma fusão para monopólio.

5.2.2. Barreiras à entrada

88. Em termos gerais, a Notificante entende que, quando o regime de prestação de serviços de reboque marítimo é feito sob o regime de licenciamento, as barreiras à entrada nos mercados são limitadas, salientando que não existem obstáculos legais ou regulamentares significativos que impeçam a entrada de novos operadores, uma vez que qualquer entidade pode requerer a respetiva licença desde que cumpra os requisitos técnicos e de segurança previstos no regulamento aplicável.
89. Neste âmbito, e ainda segundo a Notificante, as principais restrições à entrada decorrem de fatores económicos e estruturais, em particular, do elevado investimento inicial necessário à afetação de meios navais e humanos permanentes. A aquisição de um rebocador de grande porte representa um custo superior a €7-8 milhões, ainda que possa ser reduzido no caso de rebocadores usados. Estas exigências de capital e escala constituem, no entender da Notificante, o principal entrave à entrada, embora não eliminem totalmente a possibilidade de novos operadores surgirem em contextos de liberalização ou de novos concursos públicos (no caso de prestação de serviço sob regime de concessão).
90. No entanto, os elementos trazidos ao processo não permitem à AdC chegar à mesma conclusão que a Notificante.
91. De facto, verifica-se que o mercado da prestação de serviços de reboque marítimo portuário no porto de Sines é um mercado com elevadas barreiras à entrada.
92. Em primeiro lugar, e como a própria Notificante reconhece, não se registou, nos últimos 10 anos, a entrada de qualquer novo operador nos portos portugueses que não tenha sido por via de aquisição.³⁵

³⁵ Resposta de 9 de setembro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/4806). Na mesma resposta, a Notificante refere que “*Diversas empresas internacionais (entre as quais a SAAM Towage, a UltraTugs e outras) ponderaram a entrada no mercado português, mas acabaram por desistir, sobretudo devido às baixas tarifas de reboque portuário praticadas em Portugal (veja-se, a título ilustrativo, o histórico do concurso para a concessão da APA)*”.

93. Em particular, no caso de Sines, constata-se que não está em causa qualquer tipo de restrição por parte da Administração Portuária em licenciar um novo operador que apresente o respetivo pedido, como resulta da entrevista com esta entidade.³⁶
94. Em segundo lugar, importa relembrar que a maior parte do tráfego que não envolve mercadorias perigosas a granel se refere a navios porta-contentores com destino ao TXXI e que, deste, a maior parte é constituído por navios do armador MSC.³⁷
95. Ora, a Adquirente é detida em 50% pela MSC, mesmo considerando que se trata de um controlo exclusivo por parte do Grupo Boluda.³⁸ A aquisição destes 50% do capital da Boluda Towage foi realizada mediante a transferência dos ativos da empresa MedTugs — anteriormente detida e controlada exclusivamente pela MSC — que incluía os ativos da atividade de reboque marítimo da MSC, incluindo o porto de Sines.³⁹
96. Assim, desde o início do ano, a Boluda controla os ativos que antes estavam verticalmente integrados na MSC que, apesar da alteração de controlo, mantém 50% do interesse económico na atividade.
97. Resulta destas ligações que o tráfego gerado pela MSC é um tráfego potencialmente “cativo” da Boluda, por via da integração vertical parcial descrita nos parágrafos anteriores.
98. Neste sentido, considerando que a MSC representa, aproximadamente, 90% do tráfego que não envolve mercadorias perigosas a granel, a procura residual (perante a qual existe concorrência entre os operadores de reboque no porto de Sines) é demasiado pequena para viabilizar, por si só, um outro operador sob o regime de licenciamento no porto de Sines.
99. Neste sentido, apontam, aliás, as declarações da própria APS que referiu que apesar do regime de acesso à atividade de reboque ser aberto, permitindo a qualquer entidade requerer uma licença — desde que cumpra os requisitos técnicos e de segurança previstos no regulamento portuário —, na prática, não se registou qualquer novo pedido de licenciamento, não tendo, igualmente, sido apresentadas manifestações de interesse por parte de outros prestadores.⁴⁰
100. Segundo a APS, a ausência de novos operadores não resulta de restrições formais, mas sim de condicionantes económicas e estruturais, designadamente da concentração da procura num número muito reduzido de clientes. Como se referiu, o tráfego de carga não perigosa encontra-se fortemente concentrado na MSC, principal operador de contentores no porto, o que diminui significativamente a procura que estaria disponível para viabilizar a entrada de um novo operador.⁴¹

³⁶ Pelo contrário, como resulta da reunião de 4 de setembro com a APS (E-AdC/2025/4814).

³⁷ Que controla, conjuntamente com a PSA Corporation, a PSA Sines, concessionária do Terminal XXI.

³⁸ Cf. nota de rodapé n.º 1 e resposta de 19 de agosto a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/4532).

³⁹ Cf., por exemplo: <https://www.portseurope.com/msc-set-to-take-49-of-boluda-towage>.

⁴⁰ Cf. Ata da Entrevista de 4 de setembro com a APS: “No entanto, dada a preponderância da MSC no tráfego de carga não perigosa no porto de Sines, a APS acredita que não há condições económicas para que qualquer empresa se apresente (ao licenciamento)” (E-AdC/2025/4814).

⁴¹ *Idem*.

101. Também outros operadores com atividade nos outros portos e um operador potencial confirmam não existir qualquer interesse em solicitar uma licença para operar no porto de Sines, apontando direta ou indiretamente a mesma questão.⁴²
102. Assim, ao contrário da tese sustentada pela Notificante, a AdC considera que o mercado em causa tem barreiras elevadas à entrada, dada que a procura residual não permite viabilizar um operador que pretenda estabelecer-se no porto de Sines sob regime de licenciamento.
103. A escala necessária só pode ser obtida, nos moldes atuais, pelo concessionário que, mediante a exclusividade da atividade de reboque marítimo de navios de mercadorias perigosas, consegue viabilizar a concorrência pela procura residual constituída pelos navios que não transportam mercadorias perigosas a granel e não são do armador MSC, cuja procura está potencialmente cativa pela integração parcial com a Adquirente.
104. Esta configuração implica, portanto, que qualquer novo operador enfrentaria barreiras à entrada particularmente elevadas, não apenas devido ao investimento substancial exigido, mas sobretudo pela concentração da procura num único cliente, cuja contratação se encontra já assegurada. O porto de Sines constitui, assim, um mercado altamente concentrado e estruturalmente fechado à entrada, no qual os fatores económicos, técnicos e contratuais se combinam para limitar de forma significativa a pressão concorrencial potencial.

5.2.3. Efeitos unilaterais

105. Uma operação, ao concentrar duas ou mais empresas, elimina a concorrência entre elas, podendo conferir incentivo à entidade resultante da operação para restringir a oferta e induzir um aumento de preço no mercado.
106. *In casu*, uma potencial restrição da oferta não configura um cenário plausível, na medida em que se trata de uma atividade de interesse público, desenvolvida ao abrigo, simultaneamente, de um regime de licenciamento e de um regime de concessão, supervisionada pela administração portuária.
107. Por seu turno, considerando a muito baixa elasticidade da procura deste tipo de serviços — que, recorde-se, é de procura “obrigatória”⁴³ —, uma concentração geralmente leva a um aumento da capacidade e do incentivo da entidade resultante da operação em aumentar os preços praticados.
108. Estes efeitos são exacerbados pelo facto de se tratar de uma operação de concentração que levará à criação de um monopólio, num mercado com elevadas barreiras à entrada.

⁴² Cf. respostas de 26 de setembro (E-AdC/2025/5142) da Portugs II, de 10 de outubro (E-AdC/2025XXX) da Rebocadores do Atlântico e de 15 de outubro do Grupo ETE (E-AdC/2025/5507) a pedidos de elementos da AdC. Refira-se que a Portugs também se refere ao interesse económico da MSC na Boluda via integração ativos MedTugs e, ainda, no próprio concessionário do TXXI.

⁴³ O Regulamento de exploração do porto define as circunstâncias mínimas em que é obrigatória a prestação de serviços de reboque. Vide ponto 22.

109. Neste âmbito, qualquer aumento de preços reverte inteiramente a favor da empresa monopolista, uma vez que daí não resulta qualquer desvio da procura — mesmo que parcial — para concorrentes.⁴⁴
110. Por seu turno, dada a ausência de escala mínima de operação, nos termos explicitados *supra*⁴⁵, não é plausível que entradas potenciais possam contrabalançar os efeitos jusconcorrenciais da criação de um monopólio na prestação de serviços de reboque marítimo portuário a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no porto de Sines.
111. A eliminação de concorrência afetaria, sobretudo, os armadores e/ou agentes de navegação fora do universo MSC.
112. Neste sentido, as quotas de mercado constantes da **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** não permitem dar uma ideia do impacto efetivo sobre o grupo afetado. A Tabela seguinte expurga a procura cativa da MSC e recalcula a estrutura da oferta face à procura residual.

Tabela 6 – Quotas de Mercado, em quantidades. 2022-2024

	2022	2023	2024
Boluda (Adquirente)	[60-70]%	[70-80]%	[60-70]%
Reboport (Adquirida)	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%

Fonte: Notificante. Cálculos AdC.⁴⁶

113. Note-se que, nesta perspetiva, apesar do IHH pós-concentração ser, como anteriormente, o valor máximo de 10 000 pontos equivalentes ao monopólio, o mesmo resulta de um *Delta* de 4 832 pontos (face aos cerca de 1.800 anteriores), o que sugere um impacto desproporcional sobre a procura residual.
114. Nos serviços de amarração, a situação é semelhante exceto pelo facto de, em 2024, ter sido a Reboport a assumir a liderança, em termos de quota, como se mostra na Tabela seguinte.

Tabela 7 – Quotas de Mercado, em quantidades. 2022-2024

	2022	2023	2024
Boluda/Pioneiros do Rio	[60-70]%	[60-70]%	[40-50]%
Reboport (Adquirida)	[30-40]%	[30-40]%	[50-60]%

Fonte: Notificante. Cálculos AdC.

115. Mais uma vez, também neste caso, apesar do IHH pós-concentração ser, como anteriormente, o valor máximo de 10 000 pontos equivalentes ao monopólio, o mesmo

⁴⁴ O incentivo ao aumento de preços resulta do balanço entre o aumento e o desvio de procura resultante desse aumento.

⁴⁵ Vide secção 5.2.2.

⁴⁶ Inclui informação constante de resposta de 8 de outubro a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/5044).

resulta de um *Delta* de 4 992 pontos, o que sugere um impacto desproporcional sobre a procura residual.

116. Nestes termos, considera-se que a operação de concentração é suscetível de criar ou reforçar entraves significativos à concorrência no mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e amarração a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no porto de Sines.

5.3. Mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e amarração a navios de transporte de mercadorias perigosas a granel no porto de Sines

117. No caso deste mercado trata-se, por definição, de um monopólio. A presente operação de concentração constitui, por isso, uma mera transferência de quota.
118. No entanto, em tese, será possível introduzir no mercado momentos de concorrência através de procedimentos concorrenciais para a atribuição deste exclusivo.
119. Tal como referido anteriormente, a atual concessão, já de si muito extensa (teve o seu início no ano de 2002), poderia ter sido renovada por mais 5 anos. No entanto, a APS optou por não fazê-lo, preparando-se para lançar novo concurso.
120. Em termos de efeitos jusconcorrenciais, a operação de concentração não tem impactos diretos sobre este mercado, mesmo que se tome em linha de consideração um hipotético mercado de concessões para a prestação de serviços de reboque marítimo portuário.
121. De facto, caso venha a ser lançado concurso, a APS considera que o mesmo envolve uma dimensão de operação com potencial para atrair vários candidatos, incluindo um ou dois *players* internacionais⁴⁷, o que também foi corroborado por duas das entidades terceiras contactadas no âmbito do presente procedimento.⁴⁸
122. Nesta medida, a operação em análise não afeta a estrutura concorrencial deste mercado durante o período de vigência da concessão, dado que não existe concorrência efetiva nem potencial imediata que sejam negativamente afetadas, nem, tão pouco, no momento da atribuição de nova concessão (cf. ponto anterior), pelo que a AdC considera que a operação de concentração não suscita preocupações concorrenciais neste mercado.
123. Não é demais relembrar, no entanto, que este mercado é mais restrito do que a concessão, tal como se explicou anteriormente. Esta inclui os movimentos exclusivos ao concessionário (reboques de navios de transporte de matérias perigosas a granel), mas também os movimentos sob concorrência com o operador licenciado.
124. Nesses termos, embora as decisões relativamente à concessão não tenham impacto diretamente sobre este mercado, têm impacto sobre o mercado anterior.

⁴⁷ Cf. Ata da entrevista de 4 de setembro com a APS (E-AdC/2025/4814).

⁴⁸ Cf. Respostas da Portugs II e Grupo ETE a pedidos de elementos da AdC (respetivamente E-AdC/2025/5142, de 26 de setembro e E-AdC/2025/5507, de 15 de outubro).

5.4. Conclusão quanto à avaliação jusconcorrencial

125. Os mercados da prestação de serviços de reboque marítimo portuário no porto de Sines resultam de um desenho institucional que, por um lado, mistura regimes de licenciamento e de concessão e, por outro, mistura, no regime de concessão, serviços exclusivos (navios que transportam materiais perigosos a granel) e serviços não exclusivos (todos os demais).
126. Para além disso, como melhor se explicou *supra*, dadas as relações empresariais entre os diversos intervenientes, existe uma percentagem muito significativa do tráfego não exclusivo que está potencialmente cativo de um dos prestadores, *in casu*, da Adquirente (tráfego de contentores da MSC para o TXXI).
127. Na ausência de impactos diretos sobre o tráfego exclusivo do concedente (exclusividade essa que define, em função da perigosidade da mercadoria, mercados de produtos distintos), a operação de concentração elimina os únicos dois operadores que concorrem entre si por (parte) do tráfego de todas as mercadorias não perigosas.
128. Por seu turno, a concorrência apenas existe porque existe uma concessão — o tráfego exclusivo permite ao concessionário adquirir escala suficiente para concorrer pela procura não cativa dos tráfegos não-perigosos (isto é, não-exclusivos) e, nesse sentido, a presença do concessionário — distinto do operador licenciado — é essencial para assegurar a existência de concorrência neste serviço.
129. Qualquer que seja a perspetiva, trata-se de uma concentração para monopólio (*merger to monopoly*). Qualquer concorrência que exista, é eliminada em resultado da operação.
130. Em 12 de fevereiro, a APS confirmou ter tomado a decisão de lançar novo concurso para a concessão dos serviços de reboque marítimo. A AdC considera que este fato não altera a essência da sua avaliação.
131. Em primeiro lugar, não se conhece, nesta altura, os termos exatos e o âmbito concreto do concurso a lançar.
132. Em segundo lugar, existe o risco — inerentes a procedimentos desta natureza — de que o prazo ultrapasse, em muito, o corrente ano, caso exista litigância.
133. Em terceiro lugar, porque o resultado é incerto, quer em termos de participantes, quer em termos de decisão final (apuramento do vencedor do concurso), sendo certo que, caso a Reboport decida concorrer, usufruirá da vantagem que a sua posição de incumbente lhe confere.
134. Assim, num contexto de elevada incerteza, existe um risco não despidendo, não só de alteração do âmbito concreto das atividades a concessionar, mas também de que, no final, se mantenha a Reboport como concessionário dos serviços de reboque portuário no Porto de Sines.
135. Nestas circunstâncias, a AdC considera que a operação de concentração em causa, pese embora envolver apenas a transferência de quotas na maioria dos portos nacionais, é suscetível de criar ou reforçar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado da prestação de serviços de reboque marítimo e amarração a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no porto de Sines.

6. PARECER DA ENTIDADE REGULADORA

136. Conforme referido acima, a 31 de julho, a AdC solicitou um Parecer à AMT, nos termos e para efeitos do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência. Em 22 de agosto a AMT pronunciou-se, nos termos que se sintetizam de seguida.⁴⁹
137. No seu Parecer, o regulador entende não se opor à operação de concentração, considerando que “(...) não se antecipa a ocorrência de questões jusconcorrenciais relevantes no âmbito exclusivo desta operação de concentração, na medida em que a Adquirida já detinha uma posição dominante no mercado de reboque marítimo no sistema portuário comercial do continente, e a conjugação com o serviço de reboques que a Boluda já opera em Sines, no Terminal XXI, apesar de elevar de **[60-70]**% para **[70-80]**% a quota de mercado no serviço de reboque marítimo, não se perspetiva gerar aspetos concorrenciais relevantes, na medida em que se tratam de dois segmentos de mercado diferentes nesse porto (...)”.
138. Sem prejuízo a AMT sublinha “(...) a importância de ser efetuado um acompanhamento contínuo das práticas futuras da Adquirente no mercado do serviço de reboque de navios nos portos nacionais, face à sua posição dominante neste mesmo mercado (...)”.

7. OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS

139. Para os efeitos previstos no artigo 47.º da Lei da Concorrência, a Rebocadores do Atlântico e a Portugs apresentaram observações.

7.1. Observações da Rebocadores do Atlântico

140. A Rebocadores do Atlântico consultou o processo⁵⁰ e apresentou observações.
141. Nas observações apresentadas⁵¹, salienta “(...) as suas preocupações e reservas relativamente à evolução do mercado e às recentes operações de concentração empresarial no setor (...)”, referindo, em concreto, que “(...) a iminente aquisição de um dos atuais operadores nacionais por parte do maior grupo mundial de reboques - movimento que, a concretizar se, aprofundará de forma irreversível a já extrema concentração do mercado (...)”.
142. Realça que “(...) [N]os últimos dez anos, o setor de reboque portuário em Portugal sofreu uma redução drástica no número de operadores⁵²: sendo que uma das multinacionais já domina a operação na maioria dos portos nacionais (...)”, constituindo “(...) a Rebocadores do Atlântico, com cerca de 5% do mercado no porto de Setúbal, o único

⁴⁹ Cf. Ofício n.º 04065-CA/2025 (N/ Ref.ª E-AdC/2025/4577) de 22 de agosto.

⁵⁰ Cf. E-AdC/2025/4430, de 12 de agosto e S-AdC/2025/7842, de 12 de agosto.

⁵¹ Cf. E-AdC/2025/4477 de 14 de agosto.

⁵² 2017 - 7 empresas (6 privadas, 1 pública; 6 nacionais, 1 multinacional); 2022- 4 empresas (3 privadas, 1 pública; 2 nacionais, 2 multinacionais); 2025 - 4 empresas (3 privadas, 1 pública; 2 nacionais, 2 multinacionais).

operador nacional independente remanescente, que se encontra numa situação pouco confortável, relativamente ao futuro previsível (...).”

143. Sublinha que “(...) [O] porto de Setúbal apresenta características operacionais únicas: presença de estaleiros e estações de limpeza de dimensão internacional; calados condicionados que implicam elevada necessidade de manobras de assistência; procura por frota de rebocadores que não segue a lógica estrita da racionalidade económica, mas sim as exigências de segurança e eficiência operacional (...)”, concluindo que “(...) [Q]ualquer alteração no já existente desequilíbrio concorrencial neste porto tem impacto direto na eficiência, custos e competitividade da sua operação, bem como na preservação de know-how e emprego local (...)”.
144. Fazendo referência ao estudo da AdC, destaca que “(...) [P]ersistem diagnósticos incorretos, como: suposta facilidade na deslocação de rebocadores entre portos, o que, na prática, é técnica e economicamente inviável; referência a potenciais concorrentes internacionais que não demonstraram, nem demonstram, qualquer interesse credível em operar em Portugal e muito menos após esta eventual concentração (...)”.
145. Conclui reforçando que “(...) a concretização desta nova operação de concentração eliminará qualquer concorrência efetiva em diversos portos nacionais, reduzirá a presença nacional no setor a um nível meramente residual ou nulo; colocará nas mãos de grupos estrangeiros o controlo quase total de um serviço portuário essencial, com impacto direto na soberania económica e operacional do país (...)”.

7.2. Observações da Portugs

146. A PORTUGS II – Reboques Marítimos S.A. consultou o processo⁵³ e apresentou observações.
147. Nas observações apresentadas⁵⁴, a Portugs põe em evidência a duração das licenças de serviços portuários e o seu impacto na viabilidade de certos investimentos no âmbito destes serviços.
148. Em concreto, a Portugs salienta que “(...) [E]nquanto as concessões são atribuídas pelas autoridades portuárias por contrato administrativo e têm a duração máxima de 10 anos sendo esse prazo “fixado tendo em conta os investimentos efetuados” (...) [D]iferentemente, no regime de licenciamento, as empresas prestadoras destes serviços podem requerer à autoridade portuária a emissão de uma licença, que habilita essas empresas à prestação de serviços de reboque portuário pelo período de 1 ano renovável por igual período. (...) [S]ucede que a atividade de reboque portuário pressupõe a realização de avultados investimentos, necessários à contínua melhoria do serviço e manutenção dos meios materiais imprescindíveis à sua execução (...). (...) [O]ra, estes investimentos significativos, frequentemente na ordem das dezenas de milhões de euros, fundamentais à prestação do serviço de reboque (...) não se coadunam com os exíguos prazos legais de duração das licenças e nem mesmo, por vezes, com os mais dilatados prazos das concessões. (...) [C]om efeito, os prazos máximos das licenças deveriam ser fixados em função do tempo que é tipicamente necessário para a amortização dos vultosos investimentos implicados na

⁵³ Cf. E-AdC/2025/4296, de 5 de agosto e S-AdC/2025/7261 de 6 de agosto.

⁵⁴ Cf. E-AdC/2025/4517 de 19 de agosto.

atividade. (...) [T]anto mais quando a renovação do prazo das licenças, findo o período de um ano pelo qual elas foram concedidas, não é um dado adquirido (...)"

149. Acresce que, conforme sublinha nas suas observações, "(...) a capacidade de investimento no setor, nomeadamente em soluções tecnológicas inovadoras e ambientalmente sustentáveis, é dificilmente replicável num ecossistema de operadores que atuam sobretudo a uma escala nacional e cujas licenças apresentam, como se afirmou, um prazo de vigência francamente reduzido. em virtude da precariedade das licenças atribuídas, só operadores com uma dimensão muito significativa, integrados em grupos económicos com grande alcance, podem assumir o risco inerente a este tipo de investimento (...)"

Observações adicionais da Portugs

150. A 24 de novembro de 2025, a Portugs terá enviado observações ao Projeto de Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada, não tendo o mesmo dado entrada no processo, uma vez que não foi enviado para o e-mail correto para o efeito.
151. A 8 de janeiro de 2026, já em fase de investigação aprofundada, a mesma entidade voltou a remeter as referidas observações, as quais se apresentam, resumidamente, nos parágrafos que se seguem.
152. Nas suas observações, a Portugs, embora considere a caracterização factual dos mercados geralmente adequada, identifica quatro pontos técnicos críticos que merecem uma análise mais detalhada para garantir o rigor do procedimento.
153. Em primeiro lugar, a Portugs contesta a agregação dos serviços de reboque e amarração num único mercado. Argumenta que não existe substituíbilidade entre eles, uma vez que possuem funções técnicas distintas, estruturas de custos diferentes (o reboque exige rebocadores certificados e tripulações especializadas) e são frequentemente contratados de forma autónoma. Quanto à delimitação geográfica, a Portugs aceita a lógica "porto a porto" como regra geral, mas sublinha que a proximidade operacional entre os portos de Lisboa e Setúbal pode gerar uma concorrência potencial supralocal que não deve ser ignorada.
154. Em segundo lugar, relativamente ao reboque oceânico, a Portugs discorda da classificação de mercado "global", sugerindo antes o termo "supranacional". Esta distinção deve-se a constrangimentos como o tempo e o custo de deslocação dos rebocadores, que limitam a concorrência a padrões regionais, como o eixo Atlântico-Mediterrâneo.
155. Em terceiro, no que se refere, em concreto, ao Porto de Sines, a Portugs critica a manutenção do monopólio de concessão para o reboque de mercadorias perigosas. A empresa demonstra, com base na sua experiência em Lisboa e Setúbal, que o regime de licenciamento aberto é perfeitamente capaz de garantir a segurança e eficácia, desde que cumpridos requisitos técnicos rigorosos.
156. Por fim, a Portugs manifesta preocupação com a discrepância entre a visão da AdC e o Parecer n.º 65/AMT/2025 da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT). Enquanto a AdC vê riscos concorrenciais, a AMT concluiu pela não-oposição, antevendo ganhos de eficiência. Para a Portugs, esta divergência metodológica gera incerteza jurídica num setor que exige investimentos avultados e estabilidade para a rentabilização de ativos

7.3. Posição da AdC

157. Sem prejuízo da legitimidade das preocupações e dos constrangimentos suscitados pelos terceiros, nas suas observações, relacionados com o enquadramento legal em vigor e com as condições genéricas de concorrência atuais (incluindo o recurso à figura da concessão no porto de Sines para efeitos de movimentação de navios de mercadorias perigosas), importa ter presente que o controlo de concentrações não é a sede própria para tutelar e/ou salvaguardar tais preocupações, extravasando, assim, o âmbito da análise que a Autoridade é chamada a realizar neste domínio específico.
158. Com efeito, a instrução do procedimento de controlo de concentrações serve o propósito de determinar se uma projetada operação de concentração é ou não suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial deste, considerando a estrutura de mercado existente, a posição das partes no mercado em comparação com os seus principais concorrentes, a existência de direitos especiais ou exclusivos conferidos por lei ou resultantes da natureza dos serviços prestados, entre outros elementos.
159. O objetivo é, pois, o de avaliar a relevância da concorrência que é eliminada pela operação e a eventual existência, no cenário pós-concentração, de restrições estruturais sustentáveis suscetíveis de neutralizar e/ou mitigar o exercício de poder de mercado pelas partes na operação.
160. A Autoridade poderá atender na sua análise, reunidas que estejam determinadas condições, a alterações projetadas na estrutura do mercado, como seja a entrada, expansão, saída ou o declínio da atividade de empresas, mas é preciso que tais alterações tenham um mínimo de sustentabilidade e se concretizem num cenário de curto-médio prazo.
161. E neste âmbito deve igualmente ser enquadrada a participação da AMT no procedimento. Recebido o parecer e sendo clara a exposição efetuada por aquela entidade em suporte do entendimento apresentado, não vê a AdC necessidade de solicitar esclarecimentos adicionais, mesmo tendo em consideração que o resultado da análise aponta em sentido contrário. Importa recordar que à AdC cabe exclusivamente avaliar a operação no estrito âmbito do papel que lhe é legalmente atribuído e, especificamente, avaliar a operação de concentração em concreto, no ambiente regulamentar em que os mercados se encontram e, plausivelmente, se venham a encontrar no momento da avaliação e no prazo prospetivo tipicamente tido em consideração neste tipo de avaliações (3 a 5 anos).
162. O direito da concorrência, no domínio específico do controlo de concentrações, visa promover e defender a concorrência, mas sempre no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista a eficiência do mercado e os interesses dos consumidores.
163. Por fim, e relativamente ao âmbito geográfico do mercado do reboque oceânico, não é perceptível o alcance das observações da Portugs. A utilização da terminologia “mercado global” é inteiramente atribuída à Notificante (pontos 44 a 47 do Projeto de Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada). Na sua conclusão quanto à abrangência geográfica deste mercado em concreto, a AdC afirmou que os *“dados indiciam que se trata, de facto, de um mercado supranacional”*⁵⁵ e que, pese embora “não ser necessário proceder-se a uma

⁵⁵ DPIA. Ponto 48.

definição exata do âmbito geográfico”⁵⁶, mesmo que o mesmo se limitasse à Península Ibérica, “a operação de concentração não suscita preocupações concorrenciais”⁵⁷.

8. APRESENTAÇÃO DO 2.º PACOTE DE COMPROMISSOS

164. Em 22 de janeiro de 2026, a Notificante submeteu, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei da Concorrência, um novo conjunto de Compromissos com vista a afastar as preocupações jusconcorrenciais identificadas na DPIA, os quais são objeto de análise ao longo da presente secção⁵⁸.
165. Em síntese, a Notificante propõe-se assumir o compromisso de alienar as ações representativas da totalidade do capital social da sociedade Boluda Towage Portugal S.A. a favor de entidade não relacionada com a Notificante. A referida alienação deverá ocorrer num prazo não superior a dois anos contados da data de realização da operação notificada, após o qual, na eventualidade “*de não ser possível a concretização da alienação*” a Notificante “*compromete-se a proceder à liquidação da sociedade Boluda Towage Portugal, S.A.*”.
166. A Notificante propõe, ainda, mandar uma “entidade terceira independente” para “levar a cabo o processo de alienação, em especial, a valorização e a identificação de potenciais interessados e negociação da venda”, mantendo a AdC “informada das diligências que venham a ser efetuadas para a concretização da alienação”.
167. A Notificante entende que o conjunto de compromissos apresentados “permite eliminar, de forma imediata e eficaz, as preocupações concorrenciais identificadas pela AdC”.
168. A análise ao pacote de compromissos apresentado (também designado “documento de compromissos”) que se desenvolve de seguida tem por base os princípios explicitados nas Linhas de Orientação sobre Compromissos da AdC (“Linhas de Orientação” ou “LO”)⁵⁹, de acordo com as quais a aceitação dos compromissos por parte da AdC observa os seguintes requisitos:
- a) Eficácia – os compromissos devem ser suscetíveis de eliminar as preocupações concorrenciais identificadas. No âmbito da eficácia, deve ter-se igualmente em consideração a necessária exequibilidade dos compromissos, avaliando-se a respetiva suscetibilidade de implementação e monitorização. No âmbito da eficácia, apenas se

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Em 20 de novembro de 2025, a Notificante submeteu, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei da Concorrência, um conjunto de Compromissos com vista a afastar as preocupações jusconcorrenciais identificadas no Projeto de Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada (“PDPIA”) de 10 de novembro de 2025. A 17 de dezembro de 2025 o Conselho de Administração da AdC recusou o pacote de compromissos apresentados por considerar que os mesmos (i) não eram adequados e suficientes para resolver as preocupações jusconcorrenciais identificadas no PDPIA e (ii) que apresentavam insuficiências de especificação, riscos de monitorização, incumprimento, contorno e de introdução de distorções no mercado. Cf. S-AdC/2025/9594.

⁵⁹ Disponível em: https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Comunicado201109_DOC_2-Linhas_de_Orientacao.pdf

aceitam compromissos que apresentem um elevado grau de certeza quanto aos efeitos pretendidos, garantindo o afastamento das preocupações identificadas, o que implica a análise de eventuais riscos e a redução dos riscos identificados a um nível que seja considerado aceitável pela AdC;

- b) Eficiência – os compromissos devem corresponder à solução com menores custos, de entre aquelas que são suscetíveis de eliminar as preocupações concorrenciais identificadas. São, assim, tidos em conta eventuais custos de distorção dos mercados que resultem, em particular, da implementação de compromissos comportamentais;
- c) Proporcionalidade – os compromissos devem corresponder ao necessário, de forma a permitir eliminar as preocupações concorrenciais identificadas.

8.1. Análise dos compromissos: alienação das ações representativas da totalidade do capital social da sociedade Boluda Towage Portugal, S.A.

8.1.1. Enquadramento

- 169. Pré-concentração, o segmento de tráfego não exclusivo no Porto de Sines é servido por dois operadores economicamente independentes: o concessionário, detentor de direitos exclusivos sobre determinada tipologia de tráfego (mercadorias perigosas a granel), mas com possibilidade de atuar também fora desse perímetro, e um operador sob regime de licenciamento, atuando no segmento não exclusivo.
- 170. Ainda que a franja de tráfego efetivamente contestável seja relativamente reduzida, em termos de volume de negócios total, em virtude de haver uma integração vertical parcial entre o armador representativo da maioria do tráfego de mercadorias não perigosas no porto de Sines (a MSC) e o operador a operar sob regime de licenciamento (a Adquirente), a AdC considerou, na DPIA, que a coexistência de concessionário e licenciado constitui o único elemento que viabiliza a existência de pressão competitiva efetiva na oferta de serviços de reboque marítimo a navios que não transportem mercadorias perigosas.
- 171. A operação de concentração implica a integração, na esfera de um mesmo grupo, do concessionário (Reboport) e do licenciado (Boluda Towage), o que, na ausência de remédios adequados, conduz à eliminação da concorrência entre ambos no segmento não exclusivo, transformando um duopólio assimétrico numa situação de monopólio efetivo e duradouro, atentas as elevadas barreiras à entrada identificadas na DPIA.

8.1.2. Os compromissos apresentados

- 172. Para mitigar estas preocupações, a Notificante comprometeu-se a alienar as ações representativas da totalidade do capital social da sociedade Boluda Towage Portugal S.A. a favor de entidade não relacionada com a Notificante num prazo não superior a **[CONFIDENCIAL – Prazo do compromisso]**.
- 173. Com vista à alienação, a Notificante mandatará entidade terceira independente, que mereça a aceitação da AdC, para (i) levar a cabo o processo de alienação, em especial, a identificação de potenciais interessados e a negociação da venda e (ii) manter a AdC informada das diligências que venham a ser efetuadas para a concretização da alienação.

174. Na eventualidade de não ser possível a concretização da alienação das ações representativas da totalidade do capital social da sociedade Boluda Towage Portugal S.A. no prazo especificado, a Notificante compromete-se a proceder à dissolução e liquidação da sociedade Boluda Towage Portugal S.A..
175. Em consequência, cessaria formalmente a sua atuação, enquanto operador ao abrigo do regime de licenciamento, ficando o respetivo “espaço regulatório” disponível, no âmbito do regime de licenciamento definido pela Autoridade Portuária, para eventual atribuição a um novo operador independente que preencha os requisitos legais de capacidade técnica e financeira necessários.
176. Segundo a Notificante, este compromisso, de natureza estrutural, “permite eliminar, de forma imediata e eficaz, as preocupações concorrenciais identificadas pela AdC”.

8.2. Análise dos Compromissos

8.2.1. Natureza dos Compromissos

177. Regra geral, os compromissos classificam-se em dois grandes grupos: i) Compromissos com impacto direto na estrutura de mercado (ou compromissos de natureza estrutural), em regra de execução instantânea ou num prazo muito curto; e ii) Compromissos que limitam a conduta das empresas participantes no mercado e, em particular, das empresas participantes na operação de concentração, em regra de duração contínua (ou compromissos de natureza comportamental).
178. De acordo com as Linhas de Orientação, os “compromissos de natureza estrutural traduzem-se, quando cumpridos, numa alteração da organização do mercado e correspondem, na maior parte dos casos, à alienação de ativos ou conjuntos de ativos, os quais, em regra, correspondem a empresas – i.e., conjuntos organizados de fatores de produção – com os respetivos ativos corpóreos e incorpóreos, em seguida por vezes tratados na ótica da respetiva função, ou seja, com referência à respetiva atividade.”
179. “Com este tipo de compromissos visa-se preservar as condições estruturais de concorrência que se verificariam na ausência da operação de concentração, evitando-se, ao menos parcialmente, a perda de rivalidade concorrencial que resultaria da referida operação de concentração, ponderados os ganhos de eficiência resultantes da operação, na medida em que os ativos, ao serem adquiridos por uma entidade independente das partes na concentração, são suscetíveis de criar as condições para o aparecimento de um novo concorrente ou para a expansão dos concorrentes existentes.”⁶⁰
180. Já os compromissos de natureza comportamental “propõem-se influenciar a conduta das empresas participantes no mercado e, em particular, das empresas participantes na operação de concentração, atuando ao nível da capacidade e dos incentivos destas empresas, nomeadamente com o objetivo de promover as condições de contestabilidade dos mercados”.
181. “No âmbito dos compromissos que visam promover as condições de contestabilidade dos mercados, incluem-se todo o tipo de medidas que criam ou reforçam a capacidade e o

⁶⁰ Linhas de Orientação. Pontos 58 e 59.

incentivo dos concorrentes na disputa de clientes às partes envolvidas na operação de concentração, tais como: (i) a imposição de limitações sobre o comportamento das partes na operação (v.g. a abstenção de requerer determinada licença ou a abstenção de explorar os seus próprios bens); (ii) medidas suscetíveis de atenuar custos de mudança dos clientes das partes na operação de concentração (v.g. inibição de práticas de fidelização de clientes); ou (iii) medidas que reduzam o recurso a contratos de exclusividade ou contratos de longo prazo nas vendas das partes na operação de concentração)”⁶¹

182. Nestes termos, o compromisso proposto assume uma natureza estrutural.

8.2.2. Eficácia

183. A preocupação concorrencial estrutural identificada pela AdC não se limita à mera acumulação formal de títulos (concessão e licença) na esfera da Notificante, mas prende-se, sobretudo, com a eliminação da única fonte de concorrência efetiva existente no segmento não exclusivo e com a criação de um monopólio num mercado com barreiras muito elevadas à entrada.
184. Neste contexto, em termos gerais, a alienação da Boluda Towage, em tese, endereçaria os problemas jusconcorrenciais identificados, na medida em que permitiria preservar as condições estruturais de concorrência que se verificariam na ausência da operação de concentração.
185. No âmbito da avaliação de eficácia, não pode deixar de ser tida em consideração a necessária exequibilidade do compromisso proposto, avaliando-se a respetiva suscetibilidade de implementação e monitorização.
186. De facto, a eficácia de um compromisso de natureza estrutural pressupõe que os bens desinvestidos possam estar na base de uma atividade viável, devendo ser adquiridos por um adquirente adequado de forma a concorrer eficazmente de forma duradoura com a entidade objeto da concentração.
187. Assim, no âmbito da eficácia “apenas se aceitam compromissos que apresentem um elevado grau de certeza quanto aos efeitos pretendidos, garantindo o afastamento das preocupações identificadas, o que implica a análise de eventuais riscos e a redução dos riscos identificados ao nível que seja considerado aceitável pela AdC”.⁶²
188. Como melhor se verá, a AdC considera que o compromisso proposto padece de sérios riscos que colocam em causa a viabilidade dos ativos a alienar, a plausibilidade da sua implementação, e, concomitantemente, da sua eficácia, nomeadamente no que se refere ao risco de diminuição de rentabilidade/escala por migração do cliente-âncora MSC (que, importa recordar, detém 50% do capital social da Adquirente) da Boluda Towage para o concessionário Reboport.
189. Neste contexto, a renúncia à renovação da licença apenas seria eficaz se, e na medida em que, conduzisse à entrada de um operador concorrente efetivo, capaz de disputar a procura atualmente servida pela Adquirida/Adquirente – o que pressupõe, cumulativamente: (i) a decisão da Administração Portuária de manter e operacionalizar o regime de licenciamento;

⁶¹ *Idem*. Pontos 93 e 95.

⁶² Linhas de Orientação. Ponto 22.

e (ii) a existência de, pelo menos, um candidato com incentivos económicos e capacidade para entrar no mercado relevante.

190. De facto, como se argumentou na DPIA, a procura residual disponível, após a subtração do tráfego cativo da MSC, é demasiado reduzida para viabilizar economicamente um novo entrante e a escala mínima de operação apenas tem sido alcançada, por um lado, pelo concessionário, em virtude da exclusividade sobre o tráfego de mercadorias perigosas que lhe permite obter a escala necessária para operar o tráfego não cativo e, por outro, pela Boluda, em virtude do tráfego da MSC para o Terminal XXI.
191. Nada impede que a MSC passe a ser servida pelo concessionário, uma vez que a situação de integração vertical parcial limitar-se-ia a transferir da Boluda Towage (que seria alienada a um terceiro não relacionado) para a Reboport (o concessionário). Admitir o contrário seria subverter a lógica de interesses económicos da estrutura de propriedade do concessionário nesse cenário (isto é, a MSC não tem qualquer incentivo económico a recorrer a um operador que não aquele em que detém um interesse económico de 50%).
192. Assim, um potencial interessado na aquisição da Boluda Towage estaria limitado, em termos de procura potencial, à mesma procura não cativa (isto é tráfego de mercadorias não-perigosas, não-MS) que inviabiliza a escala suficiente para justificar uma entrada via licenciamento.
193. Importa ainda referir que a estrutura do compromisso proposto pressupõe um período de implementação injustificadamente longo e cujo corolário, em caso de insucesso, resulta na eliminação/cessação de atividade de uma das duas empresas envolvidas, ou seja, o cenário que se pretende evitar.
194. Note-se, ainda, que a Notificante implicitamente assume, na estrutura proposta, uma obrigação de meios, e não uma obrigação de resultados, na medida em que prevê o insucesso da tentativa de venda e não inclui qualquer tipo de mecanismo que mitigue os riscos de semelhante insucesso tais como uma *fire sale* ou venda de “jóia da coroa”.^{63,64}
195. Por fim, refira-se finalmente que o compromisso proposto não prevê qualquer período mínimo de impedimento de reaquisição de controlo, total ou parcial, subsequente à alienação (cláusula de não reaquisição), elemento relevante para garantir a eficácia do compromisso proposto.
196. Não sendo comprovadamente eficaz, a análise dispensa a verificação dos requisitos de proporcionalidade e eficiência.

⁶³ Concomitantemente, não prevê qualquer mecanismo de monitorização e/ou evento que despolette a implementação de semelhantes medidas por parte do mandatário.

⁶⁴ Relativamente ao Mandatário, o pacote de compromissos apenas refere, num único parágrafo que “a Notificante mandatará entidade terceira independente idónea e que mereça a aceitação da AdC, para levar a cabo o processo de alienação, em especial, a valorização e a identificação de potenciais interessados e negociação da venda”.

8.3. Análise de Risco

197. Nos termos das Linhas de Orientação sobre Compromissos, os compromissos de natureza estrutural estão sujeitos, em particular, a três categorias de risco: (i) riscos de composição; (ii) riscos ligados ao adquirente; e (iii) riscos inerentes aos ativos.

8.3.1. Riscos de Composição

198. Os riscos de composição são aqueles que decorrem “do facto de o conjunto de ativos ou empresas a desinvestir ser demasiado limitado ou não ser apropriado para atrair um adquirente adequado, ou ainda não permitir a um adquirente operar de forma eficiente e viável no mercado”.⁶⁵
199. A AdC entende que o risco de composição não se limita à questão de se aferir se os ativos a alienar são passíveis de constituir um negócio que possa funcionar de forma autónoma (uma vez que, no presente caso, está em causa a alienação do capital social de uma empresa em pleno funcionamento). Deverá também incluir uma avaliação da viabilidade do negócio, sob controlo de uma nova entidade, operar de forma eficiente e viável no mercado.
200. Neste contexto, e como já se referiu anteriormente, existe um risco elevado de a Boluda Towage constituir um ativo que não assegure ao comprador uma operação viável, considerando que a MSC, enquanto cliente-âncora essencial que assegura essa viabilidade, terá incentivo a transitar as suas operações para a Reboport (considerando que detém, na Adquirente, uma participação económica relevante), desde logo limitando a procura potencial pela qual o novo operador poderá competir.
201. Este fator introduz um elevado nível de risco que suscita sérias dúvidas quanto à viabilidade e probabilidade de sucesso na implementação do compromisso proposto.⁶⁶

8.3.2. Riscos ligados ao adquirente

202. Os riscos ligados ao adquirente são “riscos de que não se encontre disponível um adquirente adequado, ou que os bens desinvestidos sejam alienados a um adquirente desadequado, por exemplo, por ser um concorrente cuja capacidade de garantir a manutenção da concorrência efetiva não esteja comprovada”.⁶⁷
203. Em ligação ao risco anterior (riscos de composição), a AdC entende que existe um risco elevado de não se encontrar um adquirente para os ativos propostos, dada ser pouco plausível que uma entidade esteja disposta a correr o risco de adquirir um ativo cujo principal cliente (que viabiliza a operação nos moldes em que ela é hoje prestada) é um dos principais acionistas da empresa que virá a ser a sua concorrente (a Reboport).
204. O facto de o compromisso prever um período de implementação de 2 anos após o *closing* da operação, e estar estruturado em torno de uma obrigação de meios, e não de uma

⁶⁵ *Idem*. Ponto 28.

⁶⁶ Nos pontos 31 e 32, as Linhas de Orientação contém indicações de possíveis formas de mitigar este risco, em concreto.

⁶⁷ Linhas de Orientação. Ponto 28.

obrigação de resultados, parece sugerir algum ceticismo por parte da Notificante quanto à possibilidade de encontrar um efetivo comprador para a Boluda Towage.

205. De facto, importa relembrar que, regra geral, “os compromissos são prestações de resultado”, isto é, “a empresa notificante vincula-se, em regra, a obter um resultado determinado, incumprindo o compromisso caso esse resultado não seja atingido, independentemente de o motivo do incumprimento lhe ser ou não imputável (v.g. a não venda de determinado ativo cuja venda é objeto de um compromisso)”.⁶⁸
206. Ora, o compromisso não propõe qualquer mecanismo de mitigação deste risco como uma *fire sale* ou venda de ativos tipo “jóia da coroa”⁶⁹, desobrigando-se, assim, do resultado. Não encontrar um adquirente disponível implica, como se referiu anteriormente, a mera cessação da atividade da Adquirente resultando numa situação de monopólio no mercado em causa. Ou seja, aprovando a operação sem compromissos ou aceitar um compromisso desta natureza, o resultado final é tendencialmente o mesmo: a criação de um monopólio nos mercados reboque marítimo portuário e amarração no porto de Sines.
207. Neste sentido, a AdC entende que os riscos ligados ao adquirente, intrinsecamente ligados aos riscos de composição, são elevados e, portanto, suscetíveis de comprometer a execução e eventual eficácia do compromisso proposto.

8.3.3. Riscos inerentes aos ativos

208. Os riscos inerentes aos ativos são aqueles relacionados com os riscos “de que a capacidade concorrencial dos ativos ou das empresas a desinvestir se deteriore antes da respetiva alienação, por exemplo em resultado da perda de clientes ou de trabalhadores”.⁷⁰
209. Ora, neste sentido, o prazo demasiado dilatado proposto pela Notificante (**[CONFIDENCIAL – Prazo do compromisso]**) é incompatível com a prática da AdC e dificilmente compaginável com um compromisso de alienação (de elevado risco, como se viu) de ativos e com a reposição de concorrência estrutural que o mesmo visa assegurar.
210. De facto, o prazo indicativo de implementação “não deve ser superior a 9 meses, compreendida uma etapa tendente à celebração de um acordo definitivo de transferência dos ativos ou empresas em causa — primeiramente pela empresa, de forma direta (denominado “primeiro período de desinvestimento”) e, em seguida, por mandatário (denominado “segundo período de desinvestimento”) —, e uma etapa em que se encerra operação, nomeadamente com a concretização da transferência de controlo”.⁷¹
211. Recorde-se, ainda, que o prazo de implementação deverá ser função, entre outros fatores, do risco inerente à alienação proposta (“quanto maior, menor deve ser o prazo”⁷²) o que, aliado

⁶⁸ Linhas de Orientação. Pontos 54 e 55.

⁶⁹ “A alienação de bens do tipo “jóia da coroa” funciona como um compromisso alternativo (em regra subsequente, em caso de não concretização de um primeiro compromisso com risco mais elevado) e corresponde a uma alienação de bens que não suscita riscos relevantes e é suscetível de uma execução rápida”. Linhas de Orientação. Ponto 31.

⁷⁰ Linhas de Orientação. Ponto 28.

⁷¹ *Idem*. Ponto 104.

⁷² *Ibidem*. Ponto 103.

à plausibilidade de desvio da procura da MSC para a Reboport apresenta um elevado risco inerente à deterioração dos ativos em causa antes da respetiva alienação.

8.4. Conclusão

212. Em face do exposto, a AdC concluiu que os compromissos constantes do 2ª pacote não são adequados e suficientes para resolver as preocupações jusconcorrenciais identificadas na Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada. Os riscos identificados, no seu conjunto, ligados à viabilidade efetiva dos ativos propostos a alienar sob controlo de uma entidade não relacionada no cenário pós-concentração, suscitam sérias dúvidas quanto à sua eficácia para responder aos problemas jusconcorrenciais identificados.

9. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

213. A 10 de abril, atento o sentido do Projeto de Decisão, promoveu-se a audiência prévia da Notificante e dos Terceiros Interessados, nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da Lei da Concorrência.⁷³
214. A 24 de abril a Notificante apresentou as suas observações ao Projeto de Decisão de Proibição ("PDP").⁷⁴
215. A 27 de abril, um dia após o termo do prazo da Audiência, a Portugs apresentou as suas observações ao PDP.⁷⁵

9.1. Observações da Notificante

216. Na sua pronúncia, a Notificante salienta que, tanto na fase de investigação aprofundada como no Projeto de Decisão de Proibição (PDP), a AdC apenas identificou preocupações jusconcorrenciais num único mercado: o mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e amarração a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no Porto de Sines. Em todos os demais mercados analisados — incluindo reboque oceânico e serviços de reboque em vários portos nacionais — a AdC reconheceu expressamente a inexistência de entraves significativos à concorrência.
217. Nesse contexto, a Notificante circunscreve a sua pronúncia ao mercado de Sines identificado no PDP, à apreciação dos compromissos apresentados e à proporcionalidade da medida de proibição proposta, defendendo que a operação não é suscetível de criar ou reforçar entraves significativos à concorrência efetiva, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, da LdC. Apresenta-se, de seguida, um resumo dos argumentos apresentados pela Notificante.

⁷³ S-AdC/2026/1628, S-AdC/2026/1629 e S-AdC/2026/1654.

⁷⁴ E-AdC/2026/1966.

⁷⁵ E-AdC/2026/1987.

9.1.1. Factos supervenientes: não renovação da concessão e lançamento de novo procedimento concursal

218. A Notificante invoca factos supervenientes ocorridos após a audiência prévia de dezembro de 2025, que considera decisivos para a avaliação concorrencial da operação e que foram comunicados à AdC em 2 de abril de 2026.
219. Em particular, refere que a Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS) indeferiu o pedido de prorrogação da concessão detida pela Reboport, anunciando simultaneamente o lançamento de um novo concurso público para atribuição de uma concessão de âmbito semelhante, com entrada em vigor prevista para 1 de fevereiro de 2027. A concessão atual cessará definitivamente em 31 de janeiro de 2027.
220. Segundo a Notificante, estes factos implicam que qualquer eventual poder de mercado associado à Reboport seja necessariamente temporário e dependente de um direito de exploração com duração limitada e já determinada. Considera, por isso, que a avaliação de poder de mercado para além do termo da concessão assentaria em pressupostos hipotéticos.
221. A Notificante defende ainda que o lançamento iminente de um novo procedimento concursal introduz concorrência “pelo mercado” (*competition for the market*), alterando previsivelmente a estrutura do mercado, e que esta dimensão concorrencial deveria ser ponderada na análise prospetiva.

9.1.2. Definição dos mercados relevantes

222. A Notificante não contesta a caracterização geral do setor efetuada pela AdC, nem a singularidade do enquadramento institucional do Porto de Sines, designadamente a coexistência de regimes de concessão e de licenciamento na prestação de serviços de reboque marítimo.
223. Todavia, sustenta que a segmentação adotada no PDP — distinguindo entre serviços prestados a navios que transportam mercadorias perigosas a granel e a navios que não transportam esse tipo de mercadorias — conduz a uma sobrevalorização do impacto concorrencial da operação. Em particular, sublinha que a franja concorrencial do segmento identificado no PDP como problemático representa uma parte muito reduzida do tráfego total do Porto de Sines, correspondendo a cerca de 3,6% a 5,2% do volume total de negócios nos anos de 2022 a 2024.

9.1.3. Barreiras à entrada

224. Relativamente à conclusão da AdC de que o mercado apresenta barreiras elevadas à entrada, a Notificante sustenta que as barreiras identificáveis são essencialmente económicas, associadas ao investimento inicial necessário para o exercício da atividade, não existindo barreiras legais, regulatórias ou administrativas que impeçam a entrada de novos operadores.
225. A Notificante refere ainda que a APS confirmou não existir qualquer restrição à concessão de licenças a novos operadores e que a ausência de entradas recentes não deve ser interpretada como prova de encerramento estrutural do mercado.

226. Adicionalmente, considera que a cessação da concessão da Reboport e o lançamento de um novo concurso público alteram substancialmente esta análise, uma vez que o mercado será, a curto prazo, reconfigurado através de um procedimento concorrencial que, segundo a APS, poderá atrair vários candidatos, incluindo operadores internacionais.

9.1.4. Efeitos unilaterais e relevância da concorrência eliminada

227. A Notificante contesta a qualificação da operação como uma *merger to monopoly*, defendendo que tal qualificação não dispensa uma análise material da relevância da concorrência que se alega ser eliminada.
228. Invocando jurisprudência europeia, a Notificante sustenta que o controlo de concentrações se destina a proteger a concorrência efetiva e disciplinadora do comportamento das empresas, e não a mera existência formal de vários operadores. No caso concreto, entende que a concorrência eliminada não é efetiva nem sustentável, atendendo à sua reduzida expressão económica, ao enquadramento regulatório intenso, ao poder negocial da procura e à inexistência de viabilidade económica autónoma do segmento em causa.
229. A Notificante salienta igualmente que o próprio PDP reconhece não ser plausível um cenário de restrição da oferta, dada a natureza de serviço de interesse público e os poderes de supervisão da administração portuária, incluindo fixação de tarifas máximas, licenciamento e controlo da prestação do serviço.

9.1.5. Cessação da concessão e impacto na análise prospetiva

230. A Notificante considera que o PDP assenta numa análise excessivamente estática, não refletindo adequadamente as dinâmicas previsíveis do mercado. Sustenta que a cessação da concessão em janeiro de 2027 é um facto juridicamente certo e que o lançamento do novo concurso público satisfaz os critérios de sustentabilidade e de curto-médio prazo utilizados pela AdC para considerar alterações projetadas na estrutura do mercado.
231. Nesse sentido, defende que o cenário contrafactual relevante não é a perpetuação da estrutura atual, mas a sua reconfiguração através do procedimento concursal anunciado.

9.1.6. Enquadramento regulatório e parecer da AMT

232. A Notificante entende que o PDP não atribui peso suficiente ao enquadramento regulatório do setor e ao parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).
233. Recorda que a AMT emitiu parecer de não oposição à operação, considerando que não se antecipam questões jusconcorrenciais relevantes, validando, igualmente, a segmentação dos mercados. Na perspetiva da Notificante, este parecer, solicitado nos termos do artigo 55.º da LdC, constitui um elemento instrutório relevante que deveria ser devidamente ponderado.

9.1.7. Ganhos de eficiência

234. A Notificante invoca ganhos de eficiência específicos e verificáveis decorrentes da operação, designadamente ao nível do investimento, modernização da frota, eficiência operacional e

qualidade e continuidade do serviço. Refere que esses ganhos foram validados pela AMT e critica a ausência de uma avaliação substantiva dessas eficiências no PDP.

9.1.8. Apreciação dos compromissos e proporcionalidade da restrição

235. No âmbito da apreciação dos compromissos, a Notificante contesta a conclusão do PDP que rejeita o segundo pacote de compromissos apresentado — a alienação da totalidade do capital social da Boluda Towage Portugal, S.A. — por o considerar inadequado e insuficiente para resolver as preocupações concorrenciais. A Notificante sustenta que a avaliação da AdC assenta em pressupostos excessivamente exigentes face à dimensão e natureza das preocupações identificadas.
236. No que respeita ao critério da adequação, a Notificante argumenta que os riscos apontados pela AdC quanto à viabilidade económica do ativo e ao perfil de eventuais adquirentes decorrem essencialmente da reduzida dimensão da franja de mercado considerada problemática. Na sua perspetiva, esta circunstância evidencia antes a ausência de um problema concorrencial material, não sendo adequada a exigência de um compromisso estrutural robusto para responder a efeitos cuja relevância económica é marginal.
237. Quanto ao requisito da necessidade, a Notificante defende que a rejeição dos compromissos e a adoção de uma medida de proibição não atendem a alternativas menos restritivas que permitiriam responder, de forma suficiente, às preocupações identificadas. Sublinha que a eventual limitação da atratividade do ativo decorre de condições de mercado exógenas à operação e que, caso o segmento venha a ganhar expressão económica, a entrada de novos operadores ocorrerá naturalmente, sem necessidade de intervenção proibitiva.
238. Relativamente à proporcionalidade em sentido estrito, a Notificante sustenta que a proibição total da operação — enquanto medida mais gravosa no controlo de concentrações — é excessiva face ao impacto concorrencial identificado, tendo em conta que as preocupações se circunscrevem a um nicho residual de um único porto, assente numa concessão com termo certo e próximo (janeiro de 2027), e num contexto em que está já anunciado um novo procedimento concursal suscetível de reconfigurar a estrutura do mercado.
239. Em síntese, a Notificante conclui que a decisão de proibição não respeita os princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade *stricto sensu*, considerando que as limitações identificadas nos compromissos refletem a inexistência de um problema concorrencial relevante no momento atual e que a medida proposta no PDP excede o necessário para salvaguardar a concorrência efetiva.

9.1.9. Conclusão da Notificante

240. Em síntese, a Notificante conclui que a operação não elimina concorrência efetiva significativa, que os factos supervenientes mitigam de forma determinante quaisquer preocupações concorrenciais, que existem ganhos de eficiência relevantes e que a decisão de proibição proposta é desproporcionada. Em consequência, requer a revogação do Projeto de Decisão de Proibição e a adoção de uma decisão de não oposição.

9.2. Observações da Portugs

241. A PORTUGS II – Reboques Marítimos, S.A. (“Portugs”), enquanto terceiro interessado, manifesta concordância geral com a caracterização dos mercados e com as conclusões alcançadas pela AdC no Projeto de Decisão de Proibição.
242. Não obstante, chama a atenção para um aspeto específico que entende não ter sido devidamente ponderado, relativo à caracterização técnica que subjaz à distinção entre os serviços de reboque a navios que transportam mercadorias perigosas e aqueles prestados a navios com mercadorias não perigosas, designadamente no Porto de Sines.
243. Em particular, a Portugs sustenta que, contrariamente ao que é referido no PDP com base na informação da APS, não existe, do ponto de vista técnico-operacional, uma diferenciação estrutural dos meios ou das exigências de reboque entre esses dois tipos de serviços, uma vez que os mesmos rebocadores e tripulações qualificadas, quando devidamente certificados, podem ser utilizados indistintamente em ambos os contextos, como demonstra a prática operacional noutros portos nacionais.
244. A Portugs salienta que a segregação existente entre os segmentos decorre de uma opção regulatória — o regime concessional aplicável ao reboque de mercadorias perigosas — e não de uma diferenciação técnica intrínseca dos serviços. Reconhece expressamente que o procedimento de controlo de concentrações não constitui a sede própria para questionar o modelo regulatório adotado pela autoridade portuária, nem pretende pôr em causa, em abstrato, a admissibilidade de regimes de exclusividade.
245. O que solicita é que a análise concorrencial da AdC seja ajustada de forma a refletir corretamente os pressupostos factuais e técnicos da atividade, evitando que a avaliação das barreiras à entrada, da segmentação dos mercados e da contestabilidade assente numa alegada distinção técnica que, no entendimento da Portugs, não encontra correspondência na prática do setor.

9.3. Comentários da AdC

9.3.1. Às observações da Notificante

246. Nas suas observações, a Notificante reitera, em larga medida, os argumentos já anteriormente apresentados em sede de audiência prévia ao Projeto de Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada (“DPIA”) introduzindo, contudo, argumentos adicionais relacionados, sobretudo, com a cessação da concessão da Reboport e ao lançamento de novo procedimento concursal pela APS.
247. Tal como na fase anterior, as observações da Notificante incidem exclusivamente sobre o mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e de amarração a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no Porto de Sines, porquanto não contesta as conclusões da AdC relativamente aos demais mercados relevantes, nos quais a operação consubstancia uma mera substituição na titularidade das quotas de mercado ou não suscita preocupações concorrenciais.

9.3.1.1. Não renovação da concessão

Relevância concorrencial da cessação da concessão

248. A Notificante sustenta que a decisão da APS de não renovar a concessão da Reboport, com termo em 31 de janeiro de 2027, constitui um facto superveniente decisivo que deveria conduzir a uma alteração da análise jusconcorrencial constante do PDP, por entender que o eventual poder de mercado identificado teria natureza necessariamente temporária.
249. A AdC não acompanha este entendimento.
250. Desde logo, importa sublinhar que o poder de mercado identificado no PDP não decorre, primariamente, da existência da concessão enquanto tal, mas da eliminação da única concorrência efetiva atualmente existente no mercado não exclusivo, associada a um contexto de elevadas barreiras à entrada.
251. Mesmo admitindo que a concessão cessa em janeiro de 2027, tal circunstância não altera a essência da avaliação prospetiva realizada, por três ordens de razões, que a AdC reafirma:
- a) Desconhecimento do âmbito concreto do concurso futuro – Não são conhecidos, nesta fase, os termos exatos, o perímetro funcional, as obrigações associadas, nem o modelo de exploração que virão a ser definidos no procedimento concursal a lançar;
 - b) Incerteza temporal relevante – Procedimentos desta natureza estão sujeitos a riscos significativos de atraso, incluindo litigância, sendo plausível que os respetivos efeitos só se materializem bem para além da data formalmente prevista;
 - c) Incerteza quanto ao resultado – O resultado do concurso é incerto, sendo plausível um cenário de manutenção do atual concessionário (caso este opte por concorrer), beneficiando das vantagens inerentes à posição de incumbente.
252. De facto, no contexto do procedimento concursal, não pode ser excluído que o operador atualmente incumbente venha a participar e, eventualmente, a obter a nova concessão. Nesse cenário, atendendo às vantagens competitivas associadas à posição incumbente, a estrutura concorrencial do mercado relevante poderá manter-se substancialmente inalterada, não sendo afastadas as preocupações identificadas.
253. Importa, neste âmbito, clarificar que a análise prospetiva realizada no âmbito do controlo de concentrações não se destina a antecipar, de forma especulativa, todas as alterações possíveis na estrutura futura do mercado, mas antes a avaliar se, num cenário plausível, sustentável e verificável, a operação notificada é suscetível de criar ou reforçar entraves significativos à concorrência efetiva, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, da Lei da Concorrência.
254. Como reiteradamente afirmado pela AdC, apenas podem ser consideradas, como elementos relevantes dessa análise prospetiva, alterações projetadas da estrutura do mercado que apresentem um grau suficiente de certeza quanto à sua concretização, âmbito e efeitos concorrenciais, e que sejam suscetíveis de se materializar em tempo útil no horizonte temporal adequado e previsível.
255. A cessação formal da concessão e o anúncio genérico do lançamento de um novo procedimento concursal não satisfazem, por si só, estes requisitos, quanto aos efeitos concorrenciais no mercado relevante afetado pela presente operação

Concorrência pelo mercado e horizonte temporal de análise

256. A Notificante invoca a possibilidade de existir um mercado relevante de concursos e a substituição de concorrência “no mercado” por concorrência “pelo mercado”.
257. A AdC reafirma, conforme já exposto na DPIA, que mesmo que se admitisse a existência de um mercado de concursos, tal circunstância não eliminaria os entraves identificados no mercado relevante afetado pela operação, nem neutralizaria os efeitos concorrenciais adversos resultantes da eliminação da concorrência efetiva entre uma hipotética decisão de não oposição e o momento em que fosse atribuída (e iniciada a explorar) a nova concessão (que em limite, como se referiu, poderá vir a ser atribuída ao atual concessionária ou, até, ao seu atual concorrente no porto de Sines).
258. Em suma, o controlo de concentrações visa prevenir entraves significativos à concorrência num cenário plausível e sustentável, não podendo a avaliação ficar dependente de cenários futuros incertos cuja concretização, âmbito e impacto não são verificáveis à data da decisão.

9.3.1.2. Definição dos mercados relevantes

259. A Notificante reitera que a segmentação do mercado dos serviços de reboque marítimo portuário no Porto de Sines em função da natureza das mercadorias transportadas conduz a uma sobrevalorização artificial dos efeitos concorrenciais da operação.
260. A AdC mantém integralmente a definição de mercados relevantes adotada no PDP, a qual é consistente com:
- a) o enquadramento regulatório aplicável;
 - b) as diferenças objetivas nas condições de oferta e procura;
 - c) as distintas regras de exclusividade;
 - d) a inexistência de substituíbilidade do lado da procura.
261. Acresce que a Notificante não contesta, em substância, a caracterização económica e institucional do setor, limitando-se a discordar das conclusões retiradas da mesma, pelo que não se justificam alterações à definição adotada
262. A Notificante argumenta, ainda, que a franja concorrencial afetada é economicamente marginal, correspondendo a uma percentagem reduzida do volume total de negócios do Porto de Sines.
263. A AdC mantém a posição já expressa na DPIA e reiterada no PDP: a dimensão absoluta ou relativa de um mercado não é, por si só, determinante para a análise concorrencial.
264. O elemento decisivo é a existência de clientes que beneficiam, à data da operação, da presença de duas alternativas comerciais independentes, alternativas essas que desaparecem integralmente com a concentração, ficando esses clientes sujeitos a um único prestador, num contexto de baixa elasticidade da procura e ausência de contrapesos concorrenciais.
265. Não colhe, igualmente, o argumento segundo o qual a reduzida dimensão da franja afastaria a relevância jusconcorrencial da operação ou colocaria em causa a sua notificabilidade, na medida em que a Lei da Concorrência prevê critérios de notificação baseados independentemente da dimensão do mercado, designadamente quando a operação conduz à aquisição ou reforço de uma quota igual ou superior a 50%.

266. Por fim, mais se dirá que — conforme parece defender a Notificante — caso não se procedesse a uma segmentação dos mercados relevantes no porto de Sines, a operação de concentração notificada resultaria, igualmente, numa concentração para monopólio

9.3.1.3. Barreiras à entrada

267. A Notificante reitera que as barreiras à entrada são meramente económicas e, por isso, reversíveis com o crescimento futuro da procura.
268. A AdC mantém a sua conclusão de que o mercado em causa apresenta barreiras à entrada elevadas, independentemente da sua natureza formalmente económica ou regulatória.
269. A análise prospetiva realizada não identificou qualquer cenário plausível, no horizonte temporal relevante (3 a 5 anos), de crescimento suficientemente rápido da procura residual que permita viabilizar a entrada de um novo operador em tempo útil e em escala suficiente.
270. Pelo contrário, a evidência recolhida junto da APS e de terceiros confirma a ausência de interesse efetivo por parte de operadores potencialmente entrantes, associada à concentração da procura num cliente-âncora e à inexistência de escala mínima viável.
271. Assim, não procede o argumento de que barreiras económicas seriam, por natureza, irrelevantes ou transitórias.

9.3.1.4. Efeitos unilaterais e relevância da concorrência eliminada

272. A Notificante reconhece a qualificação conceptual da operação como *merger to monopoly*, mas sustenta que tal não dispensa uma análise material da relevância da concorrência eliminada.
273. A AdC sublinha que essa análise material foi amplamente realizada, concluindo-se que a operação elimina a única fonte de pressão concorrencial efetiva existente no mercado relevante.
274. O facto de o serviço estar sujeito a regulação e de uma restrição da oferta não se afigurar plausível não neutraliza o incentivo ao aumento de preços em mercados caracterizados por procura obrigatória, negociação bilateral e ausência de alternativas.
275. A regulação setorial, incluindo a existência de tarifas máximas, não impede a concorrência abaixo da tabela nem a negociação individualizada de descontos, como resulta da prática do setor e da própria conduta da Notificante.

9.3.1.5. Enquadramento regulatório e o parecer da AMT

276. No ponto VII das suas observações, a Notificante sustenta que o intenso enquadramento regulatório aplicável aos serviços de reboque marítimo portuário, bem como o parecer favorável emitido pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”), deveriam ter sido decisivos para afastar as preocupações jusconcorrenciais identificadas no Projeto de Decisão de Proibição.
277. Em particular, a Notificante argumenta que os poderes de regulação *ex ante* da Administração Portuária — incluindo a fixação de tarifas máximas, a atribuição e revogação de licenças, o lançamento de procedimentos concursais e o controlo permanente da

prestação do serviço — limitariam estruturalmente a capacidade e o incentivo ao exercício de poder de mercado, tornando juridicamente irrelevante a eliminação da concorrência identificada.

278. A Autoridade da Concorrência não acompanha este entendimento.
279. A AdC começa por reconhecer que os serviços de reboque marítimo portuário constituem um serviço de interesse público sujeito a um enquadramento regulatório específico, que inclui poderes relevantes atribuídos às administrações portuárias e à entidade reguladora setorial.
280. Todavia, a existência de regulação setorial não afasta, nem substitui, a aplicação do direito da concorrência, em particular no domínio do controlo de concentrações, conforme resulta expressamente da Lei da Concorrência e da prática decisória nacional e europeia.
281. A regulação e o controlo de concentrações prosseguem objetivos distintos e complementares:
- a) a regulação setorial visa assegurar a continuidade, segurança e qualidade do serviço, bem como prevenir abusos manifestos através de instrumentos administrativos gerais;
 - b) o controlo de concentrações visa prevenir alterações estruturais do mercado que eliminem pressões concorrenciais efetivas e criem condições para o exercício de poder de mercado de forma sustentável.
282. Assim, a circunstância de um mercado ser regulado não implica que a eliminação da concorrência existente deixe de ser relevante, nem transforma automaticamente uma estrutura monopolística numa estrutura concorrencialmente neutra.
283. No que respeita, em particular, aos poderes concretos invocados pela Notificante, importa clarificar o seu alcance concorrencial efetivo.
284. A existência de tarifas máximas fixadas pela Administração Portuária não impede a concorrência em preços, uma vez que, como é prática no setor, os operadores concorrem através de descontos, condições comerciais diferenciadas, tarifas negociadas bilateralmente e acordos *lump sum* prática, aliás, implementadas pela própria Notificante.⁷⁶
285. Consequentemente, a eliminação de um operador concorrente reduz ou elimina a capacidade negocial da procura, mesmo num contexto de tarifas máximas formalmente reguladas.
286. Relativamente aos poderes de licenciamento e revogação, os mesmos constituem instrumentos administrativos de último recurso, que não operam como um substituto funcional da concorrência no mercado.
287. A mera possibilidade abstrata de revogação de uma licença não exerce pressão concorrencial comparável à presença de um operador alternativo economicamente independente, capaz de disputar clientes de forma contínua.
288. A supervisão regulatória incide, essencialmente, sobre critérios de segurança, disponibilidade e cumprimento regulamentar (incluindo tarifas máximas), não se traduzindo

⁷⁶ Práticas já alvo de análise anterior na prática decisória da AdC. Cf., por exemplo, decisões da AdC nos processos CCent 61/2019 – ETF/Portugs ou Ccent 47/2023 – Pioneiro do Rio/ Portugs.

numa monitorização permanente das condições concorrenciais nem das estratégias comerciais dos operadores.

289. Em suma, o enquadramento regulatório, embora relevante, não afasta a aplicação das regras de controlo de concentrações e os mecanismos existentes não substituem nem replicam os efeitos da concorrência efetiva no mercado.
290. Enquanto a AMT se pronunciou, sobretudo, sobre a compatibilidade genérica da operação com o enquadramento regulatório do setor, a AdC procedeu a uma análise dos efeitos estruturais da operação sobre a concorrência efetiva num mercado específico, considerando fatores como quotas de mercado, estrutura da oferta, barreiras à entrada, incentivos económicos e ausência de contrapesos concorrenciais.
291. Não é incomum — nem juridicamente problemático — que a autoridade da concorrência e o regulador setorial alcancem conclusões distintas, precisamente porque exercem competências autónomas com objetivos distintos.
292. Nestas circunstâncias, a existência de regulação setorial não é suficiente para afastar o risco de criação de entraves significativos à concorrência efetiva, nem para neutralizar os efeitos estruturais da operação.

9.3.1.6. Ganhos de eficiência

293. No ponto VIII das suas observações, a Notificante invoca a existência de potenciais ganhos de eficiência associados à operação, sustentando, em termos gerais, que tais eficiências deveriam ser ponderadas como fator mitigador das preocupações concorrenciais identificadas.
294. As Linhas de Orientação⁷⁷ clarificam que as eficiências apenas relevam no controlo de concentrações quando sejam suscetíveis de gerar ganhos de bem-estar para os consumidores e quando possam contrabalançar os efeitos anticoncorrenciais da operação, sendo a sua ponderação sujeita a requisitos exigentes.
295. Neste contexto, a abordagem à temática das eficiências impõe um conjunto de condições cumulativas para a sua consideração e ponderação no âmbito da avaliação jusconcorrencial de uma operação de concentração. A saber:
- a) Probabilidade elevada de ocorrência no cenário pós-operação;
 - b) Verificabilidade, assente em evidência concreta e fiável;
 - c) Especificidade à operação, isto é, não alcançáveis por meios menos restritivos da concorrência; e
 - d) Transmissão dos ganhos aos consumidores (*pass-through*), em tempo útil e numa extensão significativa

⁷⁷ O conteúdo do presente parágrafo e dos seguintes segue de perto as disposições das Linhas de Orientação da AdC para a Análise Económica de Operações de Concentração ("LO").

296. Assim, apenas se ponderam, na avaliação jusconcorrencial, as eficiências com elevada probabilidade de se concretizarem no cenário pós-operação.⁷⁸ Adicionalmente, apenas se consideram as eficiências específicas à operação em causa, ou seja, aquelas que não sejam prováveis de ser atingidas naquela extensão pelas empresas, em cenários alternativos à operação, razoáveis e com implicações menos gravosas para a concorrência no mercado. Por outro lado, apenas são ponderadas na avaliação jusconcorrencial as eficiências verificáveis, i.e., aquelas cuja probabilidade e magnitude não sejam de difícil verificação.
297. O ónus da demonstração do preenchimento destes requisitos recai integralmente sobre a Notificante, devendo esta apresentar evidência objetiva, detalhada e sustentável que permita à Autoridade avaliar, com elevado grau de certeza, a realidade e o impacto das eficiências alegadas.
298. Importa ainda referir que as Linhas de Orientação dispõem, claramente *"ser muito improvável que se atente a eficiências no caso de uma operação de concentração que implique a criação de uma posição de mercado próxima de monopólio"*.⁷⁹
299. No caso vertente, a Notificante limita-se a invocar, em termos genéricos, potenciais ganhos de eficiência, sem apresentar quantificação concreta, calendários de implementação, métricas económicas verificáveis ou documentação interna suficiente que permita aferir a probabilidade real da sua concretização.
300. As Linhas de Orientação sublinham que alegações genéricas ou meramente prospetivas não são suficientes, sendo necessária evidência que permita confirmar que as eficiências são mais do que hipotéticas e que se materializarão com elevada probabilidade no cenário pós-operação.
301. Acresce que a Notificante não demonstrou que os ganhos de eficiência invocados sejam intrinsecamente específicos à operação de concentração, conforme exigido pelas Linhas de Orientação.
302. A especificidade implica que as eficiências não possam ser alcançadas, de forma equivalente, através de alternativas menos restritivas da concorrência, como acordos contratuais, reorganizações internas ou, em particular neste caso, investimentos autónomos.
303. Mesmo admitindo, a título meramente hipotético, a existência de ganhos de eficiência ao nível dos custos ou da organização interna das entidades envolvidas, não foi demonstrado que esses ganhos seriam transmitidos aos consumidores, em particular num contexto em que a operação elimina a concorrência efetiva no mercado relevante.
304. As Linhas de Orientação são claras ao afirmar que a ausência de pressões concorrenciais reduz substancialmente os incentivos para a transmissão dos ganhos de eficiência aos consumidores, podendo estes ser apropriados pela entidade resultante sob a forma de margens mais elevadas.
305. No presente caso, a estrutura de mercado projetada no cenário pós-operação — caracterizada por concentração máxima e barreiras à entrada — fragiliza ainda mais qualquer expectativa plausível de *pass-through*.

⁷⁸ Sendo as eficiências de curto prazo as mais suscetíveis de serem consideradas em detrimento de eventuais eficiências de longo prazo (LO, §2.7.14).

⁷⁹ LO, §2.7.13.

306. As Linhas de Orientação salientam que, mesmo quando demonstradas, as eficiências apenas podem ser ponderadas se forem suficientes para neutralizar os efeitos anticoncorrenciais da operação, considerando a sua natureza, magnitude e duração.
307. No caso em apreço, a operação elimina integralmente a concorrência efetiva existente no mercado relevante, configurando um entrave estrutural significativo e duradouro, que não pode ser compensado por eficiências hipotéticas, não quantificadas e não demonstradas.
308. Na ausência de demonstração de que tais alternativas menos restritivas da concorrência não seriam viáveis, não pode a Autoridade considerar que os alegados ganhos resultem necessariamente da eliminação da concorrência identificada.
309. Neste sentido, e em face do exposto, a AdC considera que, ao contrário do alegado pela Notificante:
- a) as eficiências invocadas pela Notificante não foram demonstradas com o grau de probabilidade e verificabilidade exigido;
 - b) não foi comprovado que tais eficiências sejam específicas à operação;
 - c) não foi demonstrada qualquer transmissão significativa dos alegados ganhos aos consumidores;
 - d) em qualquer caso, as eficiências alegadas não seriam suficientes para neutralizar os entraves significativos à concorrência efetiva identificados.
310. A AdC conclui, assim, que os alegados ganhos de eficiência não satisfazem os critérios estabelecidos nas Linhas de Orientação, não podendo, por isso, ser ponderados como fator suscetível de alterar as conclusões jusconcorrenciais alcançadas.

9.3.1.7. Apreciação dos compromissos e proporcionalidade da restrição

311. No ponto IX das suas observações, a Notificante sustenta que a decisão projetada de proibição constitui uma medida desproporcionada, atendendo, designadamente, à reduzida dimensão económica da franja concorrencial afetada, ao carácter localizado das preocupações identificadas e à alegada disponibilidade manifestada para assumir compromissos.
312. A Autoridade da Concorrência não acompanha esta argumentação.
313. A apreciação da proporcionalidade de uma decisão de proibição, no âmbito do controlo de concentrações, não se faz em abstrato, nem por referência exclusiva à dimensão do mercado afetado, mas sim em função de um critério jurídico preciso: a impossibilidade de afastar, por meios menos gravosos, os entraves significativos à concorrência efetiva identificados, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, da LdC.
314. A aceitação de compromissos está, pois, dependente da verificação cumulativa de que os mesmos são: (i) eficazes, com elevado grau de certeza, incluindo a avaliação relativa à sua exequibilidade e monitorização; (ii) eficientes, no sentido de corresponderem à solução com menores custos, de entre aquelas que são suscetíveis de eliminar as preocupações concorrenciais identificadas e; (iii) proporcionais à natureza e aos riscos da operação.⁸⁰

⁸⁰ Cf. "Linhas de Orientação sobre a adoção de compromissos em controlo de concentrações". Pontos 21 e sgs.

315. A proporcionalidade não é, assim, avaliada isoladamente, mas à luz da eficácia dos compromissos: apenas quando existem compromissos aptos a resolver os problemas concorrenciais é que se coloca a questão de saber se a proibição seria excessiva.
316. No caso vertente, a AdC concluiu, de forma fundamentada e reiterada, que os compromissos apresentados pela Notificante não preenchem o requisito essencial da eficácia, razão pela qual não foi possível alcançar uma solução menos gravosa do que a proibição.
317. Os compromissos foram analisados exaustivamente pela AdC, incluindo o segundo pacote, que previa a alienação da totalidade do capital social da Boluda Towage Portugal, S.A..
318. Não obstante o carácter estrutural desse compromisso, a AdC identificou riscos elevados e estruturais que comprometem a sua eficácia, designadamente:
- a) Riscos de composição, decorrentes da forte dependência económica do ativo a alienar face a um cliente-âncora (MSC), o qual detém, simultaneamente, participação económica relevante no grupo da entidade que permaneceria no mercado;
 - b) Riscos ligados ao adquirente, associados à reduzida atratividade do ativo num cenário em que o principal cliente tem incentivos económicos claros para migrar a procura para a entidade remanescente (Reboport);
 - c) Riscos inerentes aos ativos, relacionados com o prazo excessivamente dilatado proposto para a alienação, durante o qual é plausível a deterioração da viabilidade económica, operacional e comercial do negócio a alienar.
319. A estrutura do compromisso apresentado revela, além disso, uma obrigação de meios e não de resultados, ao prever expressamente a possibilidade de insucesso da alienação e a subsequente liquidação da sociedade, cenário que corresponde, precisamente, ao resultado concorrenciais que a intervenção da AdC visa evitar.
320. Nestes termos, os compromissos apresentados não asseguram, com um grau de certeza suficientemente elevado, a preservação de uma concorrência efetiva e sustentável no mercado relevante, falhando o critério essencial de eficácia exigido pelas Linhas de Orientação e pela prática decisória da AdC.
321. Adicionalmente, a Notificante sustenta que a decisão de proibição seria desproporcionada por incidir sobre uma franja residual do mercado e sobre um único porto.
322. Ora, o controlo de concentrações não visa proteger mercados “grandes” ou “pequenos”, mas sim a concorrência efetiva onde e quando ela existe. A gravidade de uma operação não se mede pelo valor absoluto do mercado afetado, mas pelo seu impacto estrutural sobre a rivalidade concorrenciais existente.
323. No caso concreto, a operação elimina integralmente a única concorrência existente entre operadores economicamente independentes no mercado relevante identificado, transformando uma situação de duopólio assimétrico num monopólio efetivo e estruturalmente protegido.
324. A reduzida dimensão económica do mercado não atenua este efeito; antes reforça a conclusão de que a concorrência existente é particularmente frágil e, uma vez eliminada, dificilmente recuperável por mecanismos de mercado.
325. Em suma, a decisão de proibição não excede o necessário para prosseguir o objetivo de proteção da concorrência, antes sendo a única medida capaz de evitar a criação de uma

estrutura monopolística sustentável num mercado com barreiras à entrada elevadas. O princípio da proporcionalidade não impõe à Autoridade a aceitação de compromissos ineficazes, nem a tolerância de estruturas monopolísticas sempre que o mercado afetado seja de dimensão limitada.

9.3.2. Às observações da Portugs

326. A Portugs, manifestou a sua concordância global com a caracterização dos mercados relevantes e com as conclusões jusconcorrenciais constantes do PDP, apresentando, contudo, observações destinadas a clarificar determinados aspetos relativos à caracterização técnica da prestação dos serviços de reboque marítimo portuário.
327. Em particular, a Portugs contesta a afirmação, constante do PDP, segundo a qual as exigências operacionais e os meios técnicos utilizados na prestação de serviços de reboque a navios que transportam mercadorias perigosas seriam distintos dos aplicáveis aos navios que transportam mercadorias não perigosas, sustentando que, na prática operacional, os mesmos meios técnicos e humanos podem ser utilizados indistintamente, desde que cumpridos os requisitos de segurança aplicáveis.
328. A AdC toma nota deste esclarecimento, o qual se insere no plano da caracterização técnica da atividade de reboque marítimo portuário. Todavia, importa clarificar que a análise jusconcorrencial desenvolvida no presente procedimento não assenta numa diferenciação técnica intrínseca entre a prestação dos serviços de reboque a navios que transportam mercadorias perigosas e não perigosas, nem na alegada impossibilidade técnica de utilização dos mesmos meios em ambos os contextos.
329. A distinção relevante para efeitos da análise concorrencial resulta, antes, do enquadramento jurídico e regulatório aplicável, designadamente da opção da APS pelo estabelecimento de um regime de concessão exclusiva para a prestação de serviços de reboque a navios que transportam mercadorias perigosas a granel, em contraste com o regime de licenciamento aplicável aos serviços de reboque de navios que transportam mercadorias não perigosas.
330. É essa diferenciação regulatória — independentemente dos seus fundamentos técnicos ou operacionais — que determina a separação funcional entre os segmentos de atividade em causa, as distintas condições de acesso ao mercado e, concomitantemente, a avaliação relativa à existência ou inexistência de concorrência efetiva em cada segmento. Para efeitos da análise, o dado é exógeno à AdC e é uma característica de mercado.
331. Como a própria Portugs reconhece, a separação entre os referidos segmentos resulta de uma opção regulatória e não constitui, por si só, o objeto da apreciação no âmbito do presente controlo de concentrações.
332. Acresce que, mesmo admitindo — a título meramente hipotético — que os meios técnicos e as exigências operacionais não diferem substancialmente entre os dois tipos de serviço, tal circunstância não alteraria as conclusões jusconcorrenciais alcançadas, uma vez que: (i) a estrutura de mercado relevante decorre do regime jurídico efetivamente vigente; (ii) e a operação notificada afeta exclusivamente o mercado em que existe concorrência efetiva à data da operação; e (iii) os entraves significativos à concorrência identificados resultam da eliminação da única alternativa comercial economicamente independente nesse mercado.
333. Nestes termos, embora os esclarecimentos prestados pela Portugs possam, eventualmente, ser relevantes do ponto de vista técnico-operacional, não afetam a definição dos mercados

relevantes adotada, nem as conclusões relativas aos efeitos concorrenciais da operação, não se justificando qualquer alteração da análise desenvolvida no PDP.

9.4. Conclusões da audiência prévia

334. Em face da análise desenvolvida nos pontos anteriores, a AdC conclui que as observações apresentadas pela Notificante não introduzem elementos factuais ou jurídicos novos que justifiquem a revisão das conclusões constantes do Projeto de Decisão de Proibição.
335. Em particular, os argumentos relacionados com a não renovação da concessão da Reboport e com o lançamento de um futuro procedimento concursal não afastam, nem mitigam, as preocupações concorrenciais identificadas, por assentarem em cenários incertos, não verificáveis à data da decisão.
336. Do mesmo modo, a invocação de concorrência “pelo mercado”, a alegada irrelevância económica da franja concorrencial afetada, a caracterização das barreiras à entrada como meramente económicas, bem como o enquadramento regulatório do setor e o parecer favorável da AMT, não infirmam a conclusão de que a operação elimina a única concorrência efetiva existente no mercado relevante, criando uma estrutura monopolística, protegida por barreiras à entrada elevadas.
337. Também os alegados ganhos de eficiência não satisfazem os critérios exigentes estabelecidos nas Linhas de Orientação, não tendo sido demonstrada a sua probabilidade, verificabilidade, especificidade à operação nem a sua efetiva transmissão aos consumidores, nem sendo, em qualquer caso, suscetíveis de neutralizar os entraves significativos à concorrência efetiva identificados.
338. Por fim, a AdC concluiu que não foram apresentados compromissos eficazes, com um grau de certeza suficientemente elevado, que permitam eliminar os problemas concorrenciais identificados, não sendo, por isso, possível alcançar uma solução menos gravosa do que a proibição da operação, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, da Lei da Concorrência.
339. Relativamente às observações da Portugs, a AdC tomou nota dos esclarecimentos técnicos apresentados, referindo, contudo, que a análise jusconcorrencial realizada não assenta numa diferenciação técnica entre os serviços, mas sim no enquadramento jurídico e regulatório efetivamente vigente. É essa opção regulatória — independentemente dos respetivos fundamentos técnicos — que estrutura o mercado relevante, determina as condições de acesso e explica a presença ou ausência de concorrência efetiva.
340. Assim, ponderados todos os argumentos apresentados pela Notificante e pela Portugs, bem como os elementos recolhidos ao longo do procedimento, a AdC mantém integralmente as conclusões da sua análise jusconcorrencial, no sentido de que a operação notificada é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado relevante identificado, não se justificando a alteração do sentido do PDP.

10. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

341. 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 Proibição, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 53.º da Lei da Concorrência, uma vez que a operação de concentração é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial deste.

Lisboa, 6 de maio de 2026

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. Empresa Adquirente	3
2.2. Empresa Adquirida	4
3. NATUREZA DA OPERAÇÃO	4
4. MERCADOS RELEVANTES	5
4.1. Mercados Relevantes de Produtos	5
4.1.1. Reboque Marítimo Portuário	5
4.1.2. Reboque Oceânico	6
4.1.3. Outros mercados de produto relevantes	7
4.2. Mercados Geográficos Relevantes	8
4.2.1. Reboque marítimo portuário e amarração	8
4.2.2. Reboque marítimo oceânico	8
4.3. Revisitando as definições de mercado – o caso particular do porto de Sines	9
4.4. Considerações adicionais sobre os mercados relevantes	11
4.5. Conclusão quanto aos mercados relevantes	11
5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	12
5.1. Introdução	12
5.2. Mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e amarração a navios que não transportem mercadorias perigosas a granel no porto de Sines	14
5.2.1. Estrutura da oferta	14
5.2.2. Barreiras à entrada	15
5.2.3. Efeitos unilaterais	17
5.3. Mercado dos serviços de reboque marítimo portuário e amarração a navios de transporte de mercadorias perigosas a granel no porto de Sines	19
5.4. Conclusão quanto à avaliação jusconcorrencial	20
6. PARECER DA ENTIDADE REGULADORA	21
7. OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS	21
7.1. Observações da Rebocadores do Atlântico	21
7.2. Observações da Portugs	22
7.3. Posição da AdC	24
8. APRESENTAÇÃO DO 2.º PACOTE DE COMPROMISSOS	25
8.1. Análise dos compromissos: alienação das ações representativas da totalidade do capital social da sociedade Boluda Towage Portugal, S.A.	26
8.1.1. Enquadramento	26
8.1.2. Os compromissos apresentados	26
8.2. Análise dos Compromissos	27
8.2.1. Natureza dos Compromissos	27
8.2.2. Eficácia	28
8.3. Análise de Risco	30
8.3.1. Riscos de Composição	30
8.3.2. Riscos ligados ao adquirente	30
8.3.3. Riscos inerentes aos ativos	31
8.4. Conclusão	32
9. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS	32
9.1. Observações da Notificante	32
9.1.1. Factos supervenientes: não renovação da concessão e lançamento de novo procedimento concursal	33

9.1.2.	Definição dos mercados relevantes.....	33
9.1.3.	Barreiras à entrada.....	33
9.1.4.	Efeitos unilaterais e relevância da concorrência eliminada.....	34
9.1.5.	Cessação da concessão e impacto na análise prospetiva.....	34
9.1.6.	Enquadramento regulatório e parecer da AMT.....	34
9.1.7.	Ganhos de eficiência.....	34
9.1.8.	Apreciação dos compromissos e proporcionalidade da restrição.....	35
9.1.9.	Conclusão da Notificante.....	35
9.2.	Observações da Portugs.....	36
9.3.	Comentários da AdC.....	36
9.3.1.	Às observações da Notificante.....	36
9.3.1.1.	Não renovação da concessão.....	37
9.3.1.2.	Definição dos mercados relevantes.....	38
9.3.1.3.	Barreiras à entrada.....	39
9.3.1.4.	Efeitos unilaterais e relevância da concorrência eliminada.....	39
9.3.1.5.	Enquadramento regulatório e o parecer da AMT.....	39
9.3.1.6.	Ganhos de eficiência.....	41
9.3.1.7.	Apreciação dos compromissos e proporcionalidade da restrição.....	43
9.3.2.	Às observações da Portugs.....	45
9.4.	Conclusões da audiência prévia.....	46
10.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO.....	46