

Ccent. 64/2025
Brisa / Axxès

Decisão de Não Oposição
da Autoridade da Concorrência

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

10/09/2025

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

Processo Ccent. 64/2025 – Brisa / Axxès

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 31 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 Brisa – Auto Estradas de Portugal, S.A. (“Brisa”), do controlo exclusivo da Axxès S.A.S. (“Axxès”), e respetivas subsidiárias, mediante a aquisição de 100% do capital social e direitos de voto.

2. As atividades das empresas envolvidas são as seguintes:

- **Brisa** – Sociedade-mãe do Grupo Brisa, grupo económico internacional sediado em Portugal, ativo no setor das infraestruturas rodoviárias, serviços rodoviários e de mobilidade e, através da Via Verde Portugal - Gestão de Sistemas Electrónicos de Cobrança, S.A. (“Via Verde”) ou de outras sociedades do Grupo Brisa, no setor da mobilidade. Neste contexto, desenvolve atividades de (i) construção, manutenção e operação de concessões de autoestradas; (ii) prestação de serviços de apoio às concessões; (iii) prestação de serviços de pagamento de mobilidade; (iv) tecnologias para mobilidade; (v) serviços para veículos; e (vi) segurança e saúde no trabalho.

O volume de negócios realizado pela Brisa, calculado nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência foi de cerca de € [**>100**] milhões, em Portugal, por referência ao ano de 2024.

- **Axxès** – Empresa de direito francês que presta serviços de cobrança eletrónica de portagens para veículos pesados, a partir do mercado francês. A Axxès presta serviços a empresas de transporte que trabalham a nível internacional, comercializando dispositivos de cobrança eletrónica de portagens, que permitem aos veículos pesados pagar de forma simples nos pórticos de portagem, ou por sistemas de portagem por geolocalização, em França, Suíça, Liechtenstein, Alemanha, Bélgica, Itália, Áustria, Polónia, Hungria, Espanha, Portugal, e ainda nas pontes e túneis que fazem a ligação entre a Dinamarca e a Suécia. Desde 2024 a Axxès tem também ofertas dirigidas a veículos ligeiros.

O volume de negócios reportado pela Notificante¹ relativo à atividade da Adquirida, em Portugal foi de € [**<5 milhões**], por referência ao ano de 2024.²

3. Nos termos do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, foi solicitado parecer à AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”).³
4. A operação configura uma concentração de empresas na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º da Lei da Concorrência (“LdC”), conjugada com a alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo, estando sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, por preencher a condição prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º da LdC, conforme se demonstrará *infra*.

2. MERCADOS RELEVANTES E AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

5. A atividade desenvolvida pela Adquirida — que já foi objeto de análise, quer por parte da AdC⁴, quer por parte da Comissão Europeia⁵ (“CE”) — integra o *mercado da prestação de serviços de cobrança eletrónica utilizados por veículos automóveis*⁶, cujo âmbito geográfico é nacional.⁷
6. A Axxès distribui, essencialmente fora de Portugal, dispositivos identificadores de bordo⁸ que permitem aos seus titulares o pagamento eletrónico de portagens (e, eventualmente outros serviços como estacionamento) em diversos países (incluindo Portugal) fruto da

¹ Segundo o entendimento da Notificante, o volume de negócios relevante para a Axxès, enquanto prestadora de serviços de intermediação no contexto da cobrança eletrónica de portagens, deve ser calculado com base no valor das comissões efetivamente retidas e não no montante global das transações realizadas por conta dos clientes. No caso da Axxès, sublinha a Notificante que a quase totalidade dos montantes processados (€[<5] milhões em Portugal, em 2024) corresponde a fluxos financeiros integralmente transferidos para as concessionárias de autoestradas, não permanecendo na esfera económica da Axxès, **[CONFIDENCIAL-Estratégia comercial da adquirida]**% a que corresponde um montante de vendas líquidas de cerca de € [**<5 milhões**].

² Correspondente ao volume de comissões geradas pelo pagamento de portagens em Portugal por parte de veículos estrangeiros que utilizam os identificadores vendidos pela Axxès.

³ S-AdC/2025/7306, de 7 de agosto.

⁴ Cf. Decisão no processo n.º Ccent 20/2025 – Brisa/Via Verde.

⁵ Cf., por exemplo, decisão no processo n.º M.10561 – Cintra / Abertis / Itinere / Bip & Drive

⁶ Sem distinção entre veículos ligeiros ou pesados.

⁷ A CE designa o mercado como “*market for the distribution of OBE [on-board equipment] devices*”. A definição inclui os serviços de cobrança eletrónica. Ao inverso, a definição utilizada pela AdC inclui a distribuição dos equipamentos.

⁸ Os dispositivos identificadores de bordo (“identificadores”) são dispositivos eletrónicos, instalados a bordo dos veículos, que são lidos remotamente por antenas instaladas nas autoestradas (e/ou noutras instalações como parques de estacionamento, estações de serviço, entre outras) e que permitem que as portagens sejam eletrónica e remotamente cobradas aos respetivos titulares através de débito na conta bancária associada a cada identificador.

implementação da Diretiva (UE) 2019/520 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de março de 2019 ("Diretiva EETS").⁹

7. Relativamente ao âmbito geográfico do mercado, não obstante, a interoperabilidade entre os sistemas de pagamento na decorrência da implementação da Diretiva EETS, a mesma não é suficiente, por si só, para que o mercado relevante tenha um âmbito geográfico mais lato que o nacional.
8. De facto, na prática decisória recente, a AdC constatou que 99,9% das receitas da Via Verde neste mercado *"são atribuídas aos serviços prestados a veículos automóveis em Portugal"*, não estando *"garantidos os requisitos relativos às condições de homogeneidade da concorrência nos dois territórios[Portugal e Espanha]"*.¹⁰
9. Da mesma forma, as receitas da Axxès em Portugal, fruto da venda de dispositivos identificadores a clientes nacionais, para utilização, tipicamente, fora de Portugal, são totalmente marginais, quer se considere o ponto de vista dos clientes localizados em Portugal (ou seja, receitas geradas por automobilistas portugueses que usam identificadores Axxès em qualquer auto-estrada europeia), quer do ponto de vista das transações geradas em Portugal por clientes localizados fora do território nacional (isto é, automobilistas estrangeiros que usam identificadores Axxès em auto-estradas nacionais).¹¹
10. De facto, o processamento de pagamentos de clientes nacionais da Axxès em 2024 não ultrapassou os [**<200.000**]€¹² de pagamentos processados face a um volume total de negócios [**<2.000**] milhões de euros, isto é, cerca de [**<0,05**] % do total de pagamentos processados. Por seu turno, as receitas geradas em território nacional (comissões geradas pelo processamento de pagamentos dos utilizadores de identificadores Axxès em auto-estradas nacionais) representaram cerca de [**-0,5**] % de todas as receitas em território nacional.¹³
11. Contudo, importa realçar que o facto de o mercado não ter um âmbito geográfico mais lato que o nacional não implica que a Axxès não esteja presente no mercado como sugere a Notificante.¹⁴
12. De facto, a presença da Axxès ocorre dos dois pontos de vista: do utilizador estrangeiro que percorre as estradas portuguesas, e do utilizador nacional que é cliente da Axxès e percorre

⁹ Transposta para direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 84-C/2022 de 9 de dezembro.

¹⁰ Cf. Decisão no Processo n.º Ccent 20/2025 Brisa/Via Verde. §30.

¹¹ Importando ainda referir que, para efeitos de definição de mercado, não é despicienda a localização dos clientes aos quais é oferecido o equipamento e o serviço, mesmo que parte do serviço resulte de transações noutra localização. Esta visão é consistente com o princípio subjacente à afetação geográfica dos volumes de negócio preconizada pela CE, que refere que *"o serviço começa pela venda (...) no local onde se encontra o cliente (...) apesar de parte do serviço poder ser fornecido numa série de locais distantes. Por conseguinte (...) o volume de negócios realizado deve ser afetado ao local onde se encontra o cliente"*. Cf. "Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 39/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas". JOUE, 2008/C 95/01, de 16 de abril. §200, por analogia.

¹² Cf. Resposta de 29 de agosto a pedido de elementos da AdC (E-AdC/2025/4659).

¹³ "Receita" abrange apenas a receita efetiva do operador e não o valor da portagem/pagamento processada.

¹⁴ Cf. Notificação. §30.

auto-estradas estrangeiras, importando acrescentar que a presença da Axxès em Portugal é feita através de um representante nacional, a Ressa.

13. Todavia, essa presença é muito marginal¹⁵. De facto, os clientes da Axxès adquirem identificadores (apenas) *on-line* e realizam os pagamentos através de acordos de interoperabilidade que esta celebra com empresas terceiras nos termos explicados *infra*.
14. Decorre Decreto-Lei 84-C/2022 que empresas portageiras¹⁶ responsáveis por um setor do Serviço Europeu Eletrónico de Portagens ("SEEP") ou do Serviço Eletrónico Nacional de Portagens ("SENP") disponibilizam um "regulamento do setor", no qual definem as condições gerais de acesso dos fornecedores do SEEP ou do SENP às suas concessões, não podendo conter normas de acesso de base discriminatória. Estes fornecedores são as empresas que oferecem, tal como a Axxès, o serviço de pagamento não presencial através, nomeadamente, de identificadores.
15. Atualmente, operam em Portugal, como fornecedores do SENP, autorizados pelo IMT, I.P., a Via Verde e os CTT- Correios de Portugal, S.A. ("CTT"). tendo ambos acordos diretos com as concessionárias¹⁷.
16. O acesso de operadores estrangeiros — cuja atividade foi autorizada no Estado-Membro de origem, ao mercado português — pode ser feito através da celebração de um contrato com cada uma das concessionárias, que, por sua vez, solicitam à Via Verde que garanta o acesso desses operadores às autoestradas nacionais.
17. Os emissores estrangeiros que não pretendam registar-se junto do IMT, I.P., e que detenham registo junto do regulador do seu Estado-Membro de origem, podem aceder ao mercado nacional de duas formas: (i) mediante celebração de acordos individuais; ou (ii) realizando essa acreditação de forma indireta através da Via Verde, celebrando com esta um acordo de interoperabilidade, quer diretamente, quer por intermédio de um representante.
18. A Via Verde tem **[CONFIDENCIAL – segredo de negócio]**, podem fornecer, igualmente, serviços de representação para outros fornecedores estrangeiros, como sucede, por exemplo, com a **[CONFIDENCIAL – segredo de negócio]**.
19. De acordo com a EETS-Facilitation Platform¹⁸ existem, para além da Axxès, pelo menos mais 18 operadores do SEEP que podem, nos meios melhor explicados *supra*, operar desenvolver atividade concorrente com a Adquirida no território nacional
20. Em face do exposto e da presença muito marginal da Axxès em Portugal, a AdC considera que a operação de concentração não apresenta suscetibilidade de afetar negativamente a concorrência no mercado.

¹⁵ Cf. **§ Erro! A origem da referência não foi encontrada.** *supra*.

¹⁶ Entidade pública ou privada que cobra as portagens pela circulação de veículos num setor do serviço eletrónico europeu de portagens ou do serviço eletrónico nacional de portagens, designadamente as concessionárias ou as subconcessionárias titulares do direito à cobrança da portagem ou as operadoras dos sistemas de cobrança de portagens às quais aquelas tenham contratado esse serviço.

¹⁷ O sistema dos CTT não carece de um identificador eletrónico podendo ser utilizado nas infraestruturas portajadas com sistema exclusivamente eletrónico.

¹⁸ Cf. [EFP Progress Report 23_V1.0](#), página 14.

21. Por fim, importa referir uma outra empresa no universo da Adquirida — a Moka S.A. — referida pela AMT no seu parecer. De acordo com a Notificante, esta empresa não tem vendas em Portugal. De facto, trata-se, essencialmente, de uma jointventure controlada conjuntamente com a Kapsch TrafficCom que consiste, exclusivamente, numa colaboração tecnológica entre ambas as empresas para o desenvolvimento de uma plataforma tecnológica para as suas atividades no âmbito do EETS (*European Electronic Toll Service*), mantendo cada uma delas o seu próprio *back-office* de processamento e relação com os clientes¹⁹, pelo que não se considera que a operação suscite, por esta via, preocupações jusconcorrenciais.

3. CLÁUSULAS RESTRITIVAS ACESSÓRIAS

22. Nos termos do n.º 5 do artigo 41.º da Lei da Concorrência, a decisão que autoriza uma operação de concentração abrange igualmente as restrições diretamente relacionadas com a sua realização e à mesma necessárias.
23. As referidas restrições devem ser analisadas à luz da prática decisória da AdC e da Comunicação da Comissão relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações (“Comunicação”)²⁰.
24. Nos termos identificados pela Notificante, o acordo de compra e venda estabelece uma obrigação de não concorrência, ao abrigo da qual **[Confidencial – âmbito subjetivo]** comprometem-se, durante um período de **[CONFIDENCIAL – âmbito temporal - <3anos]** anos após a data de conclusão da Transação Proposta, **[CONFIDENCIAL – âmbito material e geográfico]**.
25. Ao abrigo da mesma cláusula, **[Confidencial – âmbito subjetivo]** comprometem-se também **[CONFIDENCIAL – âmbito material]**.
26. As partes estabelecem, ainda uma obrigação de não solicitação, nos termos da qual **[Confidencial – âmbito subjetivo]**, por um período de **[Confidencial – âmbito temporal - <3anos]**: (i) **[Confidencial – âmbito material]**.
27. Analisadas as cláusulas, entende a Autoridade que as obrigações de não concorrência se encontram cobertas pela presente decisão no que respeita a atividades ou entidades concorrentes, bem como a **[Confidencial – âmbito material]** da Axxès à data da celebração do Contrato em território nacional, por efeito da aplicação do disposto no artigo 2.º, n.º 2, da Lei da Concorrência, pelo período temporal estabelecido (< a 3 anos).
28. Mais se considera que a aquisição ou a manutenção de ações unicamente para fins de investimento financeiro e que não confirmam, direta ou indiretamente, funções de gestão ou uma influência efetiva na empresa concorrente não são consideradas indispensáveis para

¹⁹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20181114_OTS0060/kapsch-trafficcom-und-axxs-joint-venture-schafft-nachhaltige-technologieplattform-fuer-eets-loesungen?utm_source=chatgpt.com

²⁰ Publicada no JOUE C 56, de 05.03.2005, pp. 24 e ss. A Comunicação espelha a prática decisória da Comissão e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de restrições acessórias da concorrência no âmbito do controlo de concentrações.

garantir a transferência integral do valor da Adquirida, não estando, por conseguinte, abrangidas pela presente decisão.

29. Em relação à obrigação de não solicitação, entende a Autoridade que a obrigação se encontra coberta pela presente decisão, pelo período temporal previsto (< a 3 anos) apenas em relação aos trabalhadores e/ou colaboradores das empresas adquiridas que, à data da celebração do Contrato de compra e venda, tenham vínculos contratuais e sejam essenciais, nomeadamente pelo seu saber-fazer, para a preservação do valor integral da empresa.

4. PARECER DA ENTIDADE REGULADORA SETORIAL

30. Estando as atividades desenvolvidas pelas partes sujeitas à Regulação da AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, a AdC, em cumprimento do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, solicitou parecer ao Regulador Setorial.
31. Em 22.08.2025, a AMT apresentou o seu Parecer²¹, concluindo pela não oposição à operação de concentração projetada, apresentando as seguintes considerações:
- (i) concorda com a delimitação de mercado do produto relevante;
 - (ii) concorda parcialmente com a delimitação de mercado geográfico relevante, entendendo que o mercado relevante terá uma maior amplitude abrangendo também França, uma vez que constituindo o mercado de origem da Axxès é também um mercado onde a Via Verde já opera através de acordos comerciais e tem continuidade territorial com a península ibérica;
 - (iii) os mercados relacionados a considerar deverão ser mais abrangentes do que proposto pela Notificante devendo também ser ponderado o mercado relacionado do fornecimento de serviços para o design, desenvolvimento, fabricação, instalação, apoio e manutenção de equipamentos, sistemas e serviços de transporte inteligente que apoiam a operação e exploração de soluções de mobilidade rodoviária, onde a Brisa também já está presente, em concorrência com a Kapsch TrafficCom, considerando que a Axxès controla em conjunto com a Kapsch TrafficCom a empresa Moka S.A.S. cujo objeto é projetar, construir e operar uma plataforma de tecnologia sustentável que atenda às necessidades do SEEP de ambos os acionistas e para veículos comerciais com mais de 3,5 toneladas;
 - (iv) o facto de a Axxès desenvolver a sua atividade primordialmente no espaço europeu fora de Portugal e ligada ao setor do transporte em veículos pesados e a Brisa através da sua participada Via Verde em Portugal, afigura uma complementaridade tendente a proporcionar uma maior dimensão e capacitação da Via Verde sem que tal implique condicionamento ao funcionamento do mercado no espaço europeu tendo em consideração a fragmentação e concorrência existente no mesmo.

²¹ E-AdC/2025/4576, de 22 de agosto.

5. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

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

6. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

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

Lisboa, 10 de setembro de 2025

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Nuno Cunha Rodrigues
Presidente

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

X

Ana Sofia Rodrigues
Vogal

Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA	2
2.	MERCADOS RELEVANTES E AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	3
3.	CLÁUSULAS RESTRITIVAS ACESSÓRIAS	6
4.	PARECER DA ENTIDADE REGULADORA SETORIAL	7
5.	AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS	8
6.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	8