

## PARECER N.º 85/AMT/2022

### I. INTRODUÇÃO

1. O presente Parecer é elaborado em resposta a solicitação feita à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) pela Autoridade da Concorrência (AdC), nos termos previstos no n.º 1 do Artigo 55.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação atual, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência (“Lei da Concorrência”).
2. O parecer incide sobre a operação de concentração de empresas que consiste na aquisição do controlo conjunto da Transportes Internacionais Rodoviários do Norte, Lda. por parte da Rodonorte – Transportes Portugueses, S.A. e da Marques, Lda e simultaneamente na alteração do controlo sobre participadas da primeira.
3. As empresas abrangidas operam no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros, nas suas diversas vertentes, nomeadamente, o transporte regular, ocasional e especializado de passageiros, incluindo ainda o internacional e o serviço expresso.
4. O presente parecer está sistematizado do seguinte modo:

I. Introdução

II. Descrição da Operação

III. Da intervenção da AMT sobre o mercado de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros

IV. Regulação da Mobilidade e dos Transportes

A. Análise dos Mercados Relevantes da Mobilidade

B. Impacto da Operação a Nível Concorrencial

C. Impacto da Operação nas Dimensões dos Investidores, Promotores, Profissionais e Consumidores, e Contribuintes.

IV. Conclusões

## II. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO COMO NOTIFICADA

5. [confidencial]
6. [confidencial]
7. [confidencial]
8. [confidencial]
9. [confidencial]
10. [confidencial]
11. [confidencial]
12. [confidencial]
13. [confidencial]
14. [confidencial]<sup>1</sup> [confidencial]<sup>2</sup>
15. [confidencial].
16. [confidencial]

## III. DA INTERVENÇÃO DA AMT SOBRE O MERCADO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS

### III.1. Enquadramento legal sobre a prestação de serviços Públicos de transporte de passageiros

17. As empresas objeto desta operação, no seu conjunto, operam em todos os setores do transporte de passageiros, nomeadamente, o transporte regular, ocasional e especializado de passageiros, incluindo ainda o internacional e o serviço expresso, ainda que isoladamente algumas operem apenas em algum desses setores, pelo que importa referir sucintamente o quadro atual em que os diversos serviços de transporte público de passageiros se desenvolvem.
18. Tomando como partida a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e que adapta ao ordenamento jurídico nacional, o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 (Regulamento) e que promoveu uma alteração

---

<sup>1</sup> [confidencial]..

<sup>2</sup> [confidencial]

fundamental de paradigma no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros, importa referir que com a entrada em vigor daquele Regulamento, todos os operadores do mercado de transportes público de passageiros) encarregues do cumprimento de obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pelo novo regime instituído (regime de “concorrência regulada”<sup>3</sup>, que obriga à celebração de contrato de serviço público entre o operador e a competente autoridade de transportes, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública).

19. O Regulamento torna obrigatória a celebração de contratos de serviço público, bem como (no seu artigo 5.º) o estabelecimento de regras relativas ao regime de adjudicação, regulando ainda as situações excecionais em que se admite o ajuste direto (certas situações *in-house*, relacionadas com o conceito de “operador interno”, regras de *minimis*, tendo em conta a expressão financeira dos contratos/prestação anual em quilómetros de “serviço público”, ponderado com a dimensão das empresas operadoras, situações de rutura de serviços e/ou de emergência)<sup>4</sup>.
20. O Regulamento prevê que as autoridades de transporte podem intervir no mercado do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.
21. Para o efeito, as autoridades de transporte podem impor OSP aos operadores de serviço público, as quais estes não assumiriam, ou não assumiriam na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, caso considerassem o seu próprio interesse comercial. Para tal, deverão ser celebrados Contratos de Serviço Público, os quais estabelecem as contrapartidas aplicáveis, que poderão incluir, designadamente, a atribuição de direitos exclusivos de explorar determinados serviços de transporte público de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos.

---

<sup>3</sup> De acordo com o Relatório UITP, “A Market in Motion”, by the “Organizing Authorities Committee of UITP” (2005), o termo “regulated competition” tem o seguinte significado técnico: “*regulated competition refers to the awarding of an exclusive right to operate a route or a network of routes, to an operator or a consortium of operators, following a competitive process. Along with, or instead of the exclusive right, the Authority may also grant subsidies to the successful operator in compensation for the fulfillment of public service requirements*”.

<sup>4</sup> Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

- 22.** No que respeita a OSP, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais, na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento<sup>5</sup>, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.
- 23.** No que reporta ao serviço de transporte expresso, o RJSPTP, eliminou as restrições de acesso que privilegiavam operadores estabelecidos, determinando o n.º 1 do artigo 33.º do RJSPTP que os Serviços Expressos sejam explorados em regime de acesso livre, observados os requisitos a estabelecer em legislação especial.
- Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, veio regular os requisitos de acesso e de exploração dos Serviços Expresso, estabelecendo que aqueles deverão disponibilizar ligações diretas e semidirectas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, numa lógica complementar aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional (Serviços Públicos), em situações que não estejam cobertas por obrigações e Contratos de Serviço Público.
  - Resulta assim, do enquadramento legislativo nacional e europeu<sup>6</sup>, uma regra geral de acesso livre à exploração de itinerários de Serviço Expresso, sujeito a que tal não coloque em causa a viabilidade económico-financeira de Serviços Públicos existentes.
  - De acordo com aquele diploma, os Serviços Expresso de âmbito nacional e internacional são explorados em regime de acesso livre, mediante autorização do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.).
- 24.** Já o transporte de passageiros em serviço internacional que inclui os serviços de transporte em autocarro que estabelece ligação entre dois ou mais países, destinados a utilizadores finais, assenta no princípio da livre prestação de serviços, sem discriminação em razão da nacionalidade ou do local de estabelecimento
- A este serviço aplica-se o Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece as regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro.

---

<sup>5</sup> Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes- [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>6</sup> Regulamento (CE) n.º 1073/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009

- Trata-se de serviço prestado em linhas pré-definidas, com horários e rotas específicas, previamente estabelecidas pelos operadores e autorizadas pelas autoridades públicas dos países (no caso de Portugal, a atividade está sujeita a autorização do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP ).

### **III.2. Da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP e do seu Parecer Prévio Vinculativo**

25. No contexto da implementação do RJSPTP, a AMT intervém no processo da celebração de contratos de serviço público precedidos de procedimentos de contratação pública, abertos, imparciais, transparentes e não discriminatórios, e com os objetivos de (i) Cumprir as normas nacionais e europeias aplicáveis; (ii) Promover a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços, a objetividade das obrigações dos operadores de transportes, a defesa dos direitos dos utilizadores, a transparência das relações entre autoridades e prestadores de serviços, a melhor supervisão e fiscalização do cumprimento de obrigações sustentadas em financiamento público e, sempre que aplicável, a concorrência entre operadores pela melhor oferta do mercado.
26. Assim, de acordo com o artigo 34.º dos seus Estatutos, a AMT emite parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes.
27. Para além daqueles, também no que se refere a instrumentos de carácter tarifário, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio<sup>7</sup>, estipula a sua comunicação à AMT, para efeitos dos seus poderes de regulação e supervisão.
28. Finalmente e para além daquelas ações, muitas têm sido as iniciativas promovidas pela AMT quer sob a forma de orientações às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, quer sob a forma de ações informativas em todo o país.<sup>8</sup>
29. No que se reporta aos serviços expresso a AMT, para além das suas atribuições estatutárias, atua também nos termos do já citado Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que estabelece nos n.os 6 e 7 do artigo 4.º que, caso uma autoridade de transporte considere que o equilíbrio económico de contratos de Serviço Público pode ser comprometido por um determinado Serviço Expresso, pode requerer à AMT a

<sup>7</sup> Alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.

<sup>8</sup> Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

realização de uma análise económica simplificada, caso em que emite um parecer prévio vinculativo — com base numa análise económica objetiva, transparente, não discriminatória e simplificada — o qual poderá indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração do Serviço Expresso.

## IV. REGULAÇÃO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES

### IV.1. Análise dos Mercados Relevantes de mobilidade

#### IV.1.1. Delimitação dos Mercados do Produto e Geográfico Relevantes - perspetiva da Notificante

30. À luz das orientações da Comunicação da Comissão Europeia sobre a definição do mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência, o mercado do produto/serviço relevante compreende todos os produtos/serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida.
31. Simultaneamente, concorre da prática decisória da AdC, em sede de procedimento de controlo de operações de concentração, que a definição dos mercados relevantes deve fazer-se por referência às atividades desenvolvidas pela empresa ou ativos a adquirir<sup>9</sup>.
32. No que diz respeito à delimitação do mercado do produto relevante, a Notificante expressa que:
- [confidencial].
33. No entanto, decorrente da análise que realizada, expressou que [confidencial]
34. Naquela perspetiva e em matéria geográfica expressou que:
- 34.1. [confidencial]
- 34.2. [confidencial]
- 34.3. [confidencial]
35. Desenvolvendo a delimitação consoante a tipologia de serviço em causa abordou separadamente:
- o serviço internacional,

---

<sup>9</sup>Decisões respeitantes aos processos Ccent. 5/2021 – Minho Bus\*Autoviação do Minho/Comunidade intermunicipal do Cávado; Ccent. 7/2021 - Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave; Ccent. 49/2021 Transdev Interior / Concessão;

- os concursos para prestação de serviços de transporte rodoviário pesado regular de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional,
- O transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço ocasional e em serviço regular especializado de determinadas categorias de passageiros, e,
- O transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço expresso

**36.** Assim e relativamente ao transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço internacional, referiu, que a “[confidencial]”<sup>10</sup>.

**37.** [confidencial].

**38.** Quanto ao mercado dos Concursos para prestação de serviços de transporte rodoviário pesado regular de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional, as Notificantes apresentam as posições que a AdC tem vindo a assumir nas suas mais recentes Decisões, tanto no que se refere ao mercado do produto como ao mercado geográfico<sup>11</sup>, assim,

**38.1.** Relativamente ao produto expressa que: [confidencial]

**38.2.** Acrescentam que [confidencial] <sup>12</sup>, [confidencial] Mais referem que, [confidencial] <sup>13</sup>, [confidencial] <sup>14</sup>. [confidencial] <sup>15</sup>. [confidencial].”

**38.3.** Relativamente à dimensão geográfica as Notificantes expressam que e citamos:

[confidencial] <sup>16</sup>. [confidencial].”

Concluindo:

<sup>10</sup> Decisão da AdC de 03.12.2009 no processo Ccent. n.º 37/2009 - TRANSDEV/GESBUS, n.ºs 113 e 114. Note-se que a AdC também tem aceiteado uma visão origem / destino. Cfr. decisão da AdC no processo Ccent. 49/2010 TRPN (GRUPO HJT) / INTERNORTE, n.º 76.

<sup>11</sup> Decisões da AdC nos processos Ccent. 5/2021, Minho Bus\*Autoviação do Minho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 1), de 10.05.2021; Ccent. 6/2021, Rodoviária D’Entre Douro e Minho\*António dos Prazeres da Silva & Filho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 2), de 10.05.2021; Ccent. 7/2021, Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave, de 10.05.2021 e Ccent. Ccent. 49/2021, Transdev Interior/Concessão, de 09.11.2021.

<sup>12</sup> Decisões da AdC nos processos Ccent. 5/2021, Minho Bus\*Autoviação do Minho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 1), n.ºs 82-84, Ccent. 7/2021, Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave, ns. 72-74. A mesma posição foi adotada pela Comissão Europeia na decisão de 30.04.2013, COMP/M.6818 – Deutsche Bahn/Veolia Transport Central Europe, n.º 19

<sup>13</sup> Idem nota 14

<sup>14</sup> Idem, n.ºs 81 e 82.

<sup>15</sup> Note-se a diferente abordagem da Comissão Europeia em decisões como a decisão da Comissão de 4 de maio de 2015, COMP/M.7512 – Ardian/Abertis/Tunels, n.º 8.

<sup>16</sup> Decisões da AdC nos processos Ccent. 5/2021, Minho Bus\*Autoviação do Minho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 1), de 10.05.2021, n.ºs 98, 100, 105; Ccent. 6/2021, Rodoviária D’Entre Douro e Minho\*António dos Prazeres da Silva & Filho / Comunidade Intermunicipal do Cávado (Lote 2), de 10.05.2021, n.ºs 98, 100, 107-8; Ccent. 7/2021, Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave, n.ºs 89, 91, 98-9.

“[confidencial] <sup>17</sup> [confidencial] <sup>18</sup> [confidencial] <sup>19</sup>.”

**39.** Importa aqui esclarecer que as autorizações provisórias são emitidas pelas autoridades de transportes e não pelo IMT - de acordo com o RJSPTP - e que uma parte relevante dos procedimentos concursais foram lançados. Este é o estado atual dos procedimentos concursais:

<b>CIM/AM</b>	<b>Concursos lançados</b>	<b>Estado atual</b>	<b>Adjudicatário</b>	<b>Incumbentes ou anteriores operadores</b>
<b>OESTE</b>	Não lançado	A CIM encontra-se a reformular o seu modelo de contratualização	Sem adjudicatário	Barraqueiro Transportes; Rodoviária do Oeste e Rodoviária do Tejo
<b>LEZÍRIA DO TEJO</b>	Lançado	O Concurso ficou deserto. A CIM encontra-se a reformular o seu modelo de contratualização	Sem adjudicatário	Barraqueiro Transportes; Ribatejana Verde; Rodoviária do Tejo; UTS
<b>MÉDIO TEJO</b>	Lançado	O Concurso ficou deserto e foi reformulado. O Segundo procedimento foi adjudicado.  (em processo de visto no Tribunal de Contas)	Rodoviária do Tejo (Transdev)	Rodoviária do LIS; Rodoviária da Beira Interior; Rodoviária da Beira Litoral; Rodoviária do Tejo
<b>AREA METROPOLITANA DE LISBOA</b>	Lançado	Depois do procedimento concursal, está em exploração. Dois dos lotes estão em plena exploração e 2	Lote 1 - Viação Alvorada, Lda.; Lote 2 - Rodoviária de Lisboa, S.A (Barraqueiro).; Lote 3 - TST - Transportes Sul do tejo, S.A.; Lote 4 - Alsa Todi Metropolitana de Lisboa, S.A (Nex Continental Holdings, UK).	Barraqueiro Transportes; Cascais Próxima; Henrique Leonardo Mota; Isidoro Duarte; JJ Santo António; MTS; Rodoviária de Lisboa; Scotturb;SMTCB;TST; Vimeca

<sup>17</sup> Ccent. 7/2021, *Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave*, n.ºs 110 e 111.

<sup>18</sup> Artigo 10.º do RJSPTP, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro, e entendimento da AMT na sua nota informativa relativa ao quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o RJSPTP (disponível em [https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao\\_amt\\_regime\\_regulatorio\\_servicostransportepublico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf)), que determinam a prorrogação do prazo para o fim das autorizações provisórias, que, segundo entendimento das autoridades relevantes, é até 3 de dezembro de 2023.

<sup>19</sup> Apoiada na prática decisória da AdC, a Notificante exclui a AML, onde a Rodoviária do Tejo não se encontra presente. Ccent. 7/2021, *Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave*, n.º 117.



		lotes iniciar-se-ão em 2023.		
<b>REGIÃO DE LEIRIA</b>	Não lançado	Procedimento concursal em curso.	Sem adjudicatário	Alfredo Farreca Rodrigues; Município e Pombal; Rodoviária do Lis; Rodoviária da Beira Interior; Rodoviária da Beira Litoral; Rodoviária do tejo; Transportes Urbanos da Marinha Grande; Turexpresso
<b>REGIÃO DE COIMBRA</b>	Lançado	Procedimento concursal em curso.	Sem adjudicatário	Alfredo Farreca Rodrigues; Auto Transportes do Fundão; Auto-Viação Aveirense; ETAC - Empresa de Transportes António Cunha; Joaquim Martins da Fonseca Marques; Moisés Correia de Oliveira; Rodoviária do Lis; Rodoviária da Beira Interior; Rodoviária da Beira Litoral; Rodoviária do tejo
<b>ALENTEJO CENTRAL</b>	Lançado	Adjudicado e iniciará exploração no fim de 2022.	TAC Transportes do Alentejo Central, S.A. (Barraqueiro)	Rodoviária do Alentejo (Barraqueiro)
<b>ALENTEJO LITORAL</b>	Lançado	Adjudicado e iniciará exploração no fim de 2022.	Rodoviária do Alentejo (Barraqueiro)	Rodoviária do Alentejo (Barraqueiro)
<b>ALTO ALENTEJO</b>	Lançado	Depois de procedimento concursal, está em exploração	TAA Transportes do Alto Alentejo S.A. (Barraqueiro)	Rodoviária do Alentejo (Barraqueiro)
<b>BAIXO ALENTEJO</b>	Lançado	Depois de procedimento concursal, está em exploração	Rodoviária do Alentejo (Barraqueiro)	Rodoviária do Alentejo (Barraqueiro)
<b>ALGARVE</b>	Lançado	Depois de procedimento concursal, está em exploração	Vizur (Barraqueiro)	Eva Transportes (Barraqueiro)
<b>REGIÃO DE AVEIRO</b>	Lançado	O Concurso ficou deserto e foi reformulado. Procedimento	Sem adjudicatário	Alfredo Farreca Rodrigues; Auto-Viação Aveirense; Auto Viação da Murtosa; Auto Viação de Souto; Auto Viação Feirense; CAIMA Transportes; ETAC -

		concurral em curso.		Empresa de Transportes António Cunha; Rodoviária da Beira Litoral; Transdev Interior; União dos Transportes dos Carvalhos
<b>BEIRA BAIXA</b>	Lançado	Propostas não válidas apresentadas. O novo modelo de contratualização encontra-se em apreciação na AMT	Sem adjudicatário	Auto Transportes do Fundão; Rodoviária da Beira Interior
<b>BEIRAS E SERRA DA ESTRELA</b>	Não lançado	A CIM encontra-se a reformular o seu modelo de contratualização	Sem adjudicatário	ATF; Empresa Berrelhas de Camionagem; Joaquim Martins da Fonseca, Lopes & Filhos, Marque; Rodoviária da Beira Interior; Transdev Interior; Transserramar; União de Sátão & Aguiar da Beira ; Viúva Monteiro.
<b>ÁREA METROPOLITANA DO PORTO</b>	Lançado	Adjudicações em curso nos 5 lotes.	Lote 1 (Minho/Transdev/Litoral Norte), Lote 2 (Barraqueiro/Resende), Lote 3 (Nex Continental Holdings UK), Lote 4 (Feirense/Bus On Tour), Lote 5 (Xerpa Mobility – Espanha).	A. da Costa Reis; Albano Esteves Martins; A. Nogueira da Costa; António da Silva Cruz; Arriva; Autobus; Auto Viação de Souto; Auto Viação do Minho; Auto Viação Feirense; Auto Viação Pacense; Caima Transportes; Empresa de Transportes Gondomarense; J. Espírito Santo; Litoral Norte; Maia Transportes; Minho Bus; Moreira Gomes & Costa; Ovnitur; Resende; Rodonorte; Sequeira, Lucas e Ventura; Transdev Douro; Transdev Norte; TUST - Transportes Urbanos de Santo Tirso; União dos Transportes dos Carvalhos; Valpi Bus.
<b>AVE</b>	Lançado	Inicia exploração em janeiro de 2023	Lote 1 (Minho Bus – Transportes do Minho, Lda., e Auto Viação do Minho, Lda) e Lote 2 (Transdev Norte, S.A., Auto Viação Landim, Lda., Vale do Ave – Transportes, Lda. e UTS – Viagens e Serviços, Lda.)	Giromundo, Arriva, Auto Viação Landim, Rodoviária d' Entre Douro e Minho, Transdev Norte

<b>ALTO MINHO</b>	Não Lançado	Alteração a segundas peças reformuladas em apreciação na AMT, depois de 2 PPV emitidos.	Sem adjudicatário	Auto Viação Cura/Auto Viação Melgaço/Barquense/Empresa de Transportes Courense/Esteves, Braga e Andrea/João Gonçalves da Silva Sordo de Barros/Minho Bus/Ovnitur/Rodoviária d'Entre Douro e Minho/Salvador Alves Pereira/Transcolvia/Transcunha/UTS
<b>CÁVADO</b>	Lançado	Inicia exploração em janeiro de 2023	Agrupamentos(*) Lote 1 - Minho Bus*Auto Viação do Minho; Lote 2 - Rodoviária D'Entre Douro e Minho * António dos Prazeres da Silva & Filho. (Grupo Transdev)	António dos Prazeres Silva; António Gomes Tecedeiro; Arriva; Auto Viação do Minho; José Alves; Minho Bus; Rodoviária d'Entre Douro e Minho; Salvador Alves; Salvador Alves Pereira; Transportes Urbanos de Braga
<b>TÂMEGA E SOUSA</b>	Lançado	Adjudicado  (em processo de visto no Tribunal de Contas)	Transdev Douro, S.A.	Albano Esteves Martins; Auto Viação Feirense; Auto Viação Landim; Auto Viação Pacense; CAIMA Transportes; Rodonorte; Transdev Douro; Transdev Interior; Transdev Norte e Valpi Bus.
<b>ALTO TÂMEGA</b>	Lançado	O Concurso ficou inicialmente deserto e foi reformulado. O Segundo procedimento foi adjudicado..  (em processo de visto no Tribunal de Contas)	Xerpa Mobility ( <i>Espanha</i> )	Auto Viação do Tâmega, Rodonorte, Rodoviária d'Entre Douro e Minho (Transdev)
<b>UISEU DÃO-LAFÕES</b>	Lançado	O Concurso ficou deserto e foi reformulado, tendo sido emitido segundo PPV favorável. Em apreciação na AMT terceiro modelo contratual..	Sem adjudicatário	Empresa Berrelhas de Camionagem; Marques; Rodoviária da Beira Litoral; Transdev Interior; União de Sãto & Aguiar da Beira

<b>TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES</b>	Lançado	Adjudicado.  (em processo de visto no Tribunal de Contas)	Rodonorte	António Augusto Santos; Auto Viação do Tâmega; Empresa Alfandeguense; Nordestina; Rodonorte; Santos - Viagens e Turismo; Sociedade de Transportes Carrazeda Vila Flor
<b>DOURO</b>	Lançado	Procedimento concursal em curso	Sem adjudicatário	Auto Viação do Tamega; Empresa Alfandeguense; Rodonorte; Sociedade de Transportes; Carrazeda; Vila Flor; Transdev Douro; Transdev Interior

**40.** Face ao exposto, nas áreas identificadas pelas notificantes, apenas na CIM Médio Tejo o procedimento concursal foi adjudicado.

**41.** Relativamente ao Transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço ocasional e em serviço regular especializado de determinadas categorias de passageiros, as Notificantes expressam:

**41.1.** Quanto à dimensão do produto

“[confidencial] <sup>20</sup>.

[confidencial] <sup>21</sup>.

[confidencial] <sup>22</sup>.”

**41.2.** Quanto à dimensão geográfica

“[confidencial] <sup>23</sup>[confidencial].”

**42.** De esclarecer que no transporte regular especializado se inclui a prestação de transporte escolar, contratada, na generalidade, diretamente pelos Municípios, sujeita apenas às regras do Código dos Contratos Públicos, por se tratar não se transporte público mas dirigido apenas a uma categoria de passageiros.

**43.** De qualquer forma, nada obsta a que nos contratos de serviço público regionais se inclua a prestação de transporte especializado escolar ou o transporte de alunos em linhas de transporte público de passageiros.

<sup>20</sup> Artigo 2.º, alínea i) do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro. Ver, também, decisão da AdC no processo Ccent. 51/2019 – *RBI/Grupo Fundão*, n.º 67.

<sup>21</sup> Artigo 2.º, alínea h) do Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro. Decisão da AdC no processo Ccent. 51/2019 – *RBI/Grupo Fundão*, n.º 68.

<sup>22</sup> Decisão da AdC no processo Ccent. 51/2019 – *RBI/Grupo Fundão*, n.ºs 71 e 72.

<sup>23</sup> Decisão da AdC no processo Ccent. 7/2021, *Transdev Norte\*Auto Viação Landim\*Vale do Ave\*UTS/CIM do Ave*, de 10.05.2021, n.ºs 101 e 104.

44. Relativamente ao transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço expresso, as Notificantes abordam as dimensões do produto e geográfica conjuntamente, expressando:

“[confidencial]<sup>24</sup> [confidencial]<sup>25</sup>.confidencial]<sup>26</sup>. [confidencial]<sup>27</sup> [confidencial]<sup>28</sup>[confidencial]<sup>29</sup>. [confidencial]

45. Do que foi referido sobre os mercados relevantes as Notificantes concluem que,  
“[confidencial]

46. No que se refere aos Mercados Relacionados, as Notificantes entendem que “[confidencial]  
<sup>30</sup> [confidencial]<sup>31</sup>, [confidencial]

#### **IV.2 Delimitação dos Mercados do Produto e Geográfico Relevantes - perspetiva da AMT**

47. Como já referido ao longo do presente Parecer, com a entrada em vigor do RJSPTP assistimos a uma “alteração de paradigma” relativo ao acesso ao mercado de serviço de transporte público rodoviário de passageiros, que passa de um regime baseado na “atribuição de autorizações”, a nível nacional, pela Administração Pública Central (modelo RTA) para o modelo de “concorrência regulada” (pelo mercado) que pressupõe o lançamento de concursos para a prestação de serviço público pelas Autoridades de Transporte.
48. Sendo que esta mudança abrange essencialmente o mercado de serviço de transporte público rodoviário de passageiros e complementarmente os serviços Expresso, não é possível deixar de se considerar as eventuais interligações entre todos os tipos serviços de transporte de passageiros, até porque a atividade de algumas empresas objeto desta operação estão ligadas a outros serviços de transporte que não aqueles.
49. Assim sendo, a análise subsequente ao avaliará também os diferentes tipos de transporte, tal como considerados pelas Notificantes, nomeadamente, o serviço internacional, os serviços de transporte rodoviário pesado regular de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional, os serviços ocasionais e regulares

---

<sup>24</sup> Decisões da AdC de 28.08.2015, Ccent. 33/2015 CTSA / ML / CARRIS, para 58; de 26.06.2014, Ccent. 16/2014 Transdev/Rodocôa, para 10; de 18.05.2017, Ccent. 13/2017 Francisco Feitosa / Vimeca, para 13.

<sup>25</sup> Decisão da AdC de 28.08.2015, Ccent. 33/2015 CTSA / ML / CARRIS, para 59.

<sup>26</sup> Decisão da AdC de 28.08.2015, Ccent. 33/2015 CTSA / ML / CARRIS, para 60. de 26.06.2014, Ccent. 16/2014 Transdev/Rodocôa, para 13.

<sup>27</sup> Decisões da AdC de 02.05.2019, Ccent. 7/2019 ETAC / MOISÉS, para 32, Ccent. 33/2015 CTSA / ML / CARRIS, para 60.

<sup>28</sup> Decisões da AdC de 28.08.2015, Ccent. 33/2015 CTSA / ML / CARRIS, para 61, e de 26.06.2014, Ccent. 16/2014 Transdev/Rodocôa, n.º 15.

<sup>29</sup> Decisão da AdC de 04.09.2008, Ccent. 79/2007 Transdev/Joalto/JV, para 215.

<sup>30</sup> Ver, por exemplo, decisões da AdC de 25.05.2021 no processo Ccent. 21/2021 Levantur\*Aperture / Sociedade Conjunta e de 12.05.2020 no processo Ccent. 13/2020 Barceló / Deneb.

<sup>31</sup> Ver, por exemplo, decisão da AdC de 20.04.2022 no processo Ccent. 10/2022 Captrain Holding / Takargo\*Ibercargo.

especializados e os serviços expresso, toma em consideração a referida interligação. Naturalmente que as especificidades

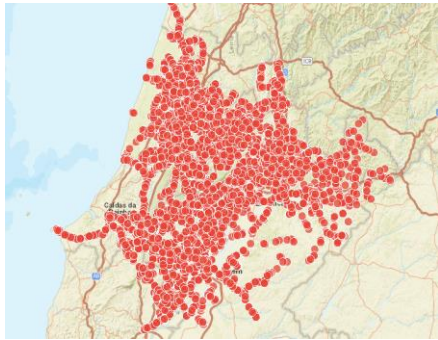
50. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia, a definição do mercado relevante no contexto do Direito da Contratação Pública não difere daquele que é aplicada em outros mercados, importando, desde logo, fazer a distinção entre o “mercado do produto/serviço” e o “mercado geográfico”.
51. Nos termos do Regulamento n.º 60/2013, de 23 de janeiro de 2013, da AdC, o mercado do produto compreenderá todos os produtos e serviços permutáveis e substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida. Já o mercado geográfico abrangerá a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que a condição da concorrência são suficientemente homogêneas e diferentes das que se verificam nas áreas geográficas vizinhas.
52. Neste contexto, há que ter presente que a especificidade dos contratos públicos tem determinado que, por exemplo, o recurso ao teste do monopolista hipotético para a definição do mercado relevante não seja apropriado. Conforme a perspetiva da OCDE<sup>32</sup>, a aplicação do teste do monopolística hipotético a situações onde existe concorrência para a adjudicação de um único contrato pode levar a que se conclua que cada contrato constitui um mercado relevante autónomo, o que não permite aferir a rivalidade entre fornecedores ou determinar as quotas de mercado detidas.
53. Importa referir que se está em presença de uma operação de concentração que consiste na alienação de participações realizada entre empresas pertencentes aos 2 maiores grupos empresariais do setor do transporte de passageiros que operam em Portugal continental, nomeadamente o grupo Transdev (alienantes) e o grupo Barraqueiro (adquirente). O grupo Rodonorte (adquirente) apresenta menor dimensão.
54. A cobertura nacional em matéria de transporte rodoviário regular de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional bem como ao nível de serviços expresso referente a cada um dos grupos referidos pode ser avaliado nas figuras seguintes: Também se apresenta a cobertura das principais empresas singulares objeto da troca de participações, a Rodoviária da Beira Litoral, a Rodoviária do Tejo, a Marques e a

---

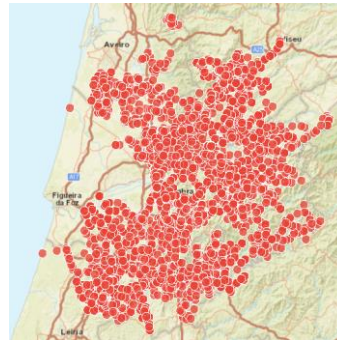
<sup>32</sup> OCDE, *Competition in bidding markets paper, 2006 e Merger reference, Competition Guidelines*, junho de 2003, §2.29 “Some markets are not characterized by usual market attributes. For instance, bidding markets tend not to have multiple sellers over a continuous time period; competition for contracts occurs at particular times only. Applying the SSNIP test in this instance might lead the CC to consider each contract as a market in itself. This may not, however, be very helpful in understanding the dimensions of the market within rivalry between firms occurs. In circumstances where the usual method of defining markets does not work effectively it may be necessary to consider other factors to help inform on market definition; for instance, information on the firms bidding the contracts and how they bid might be considered. It may also be necessary to consider other factors; for instance information on the track record of firms in bidding for contracts may be more indicative of the significance of firms in the market than other measures such as market share which be difficult to calculate and perhaps be misleading in such markets.

Rodonorte. No caso dos serviços Expresso apresenta-se também a Flixbus enquanto operador com dimensão significativa.

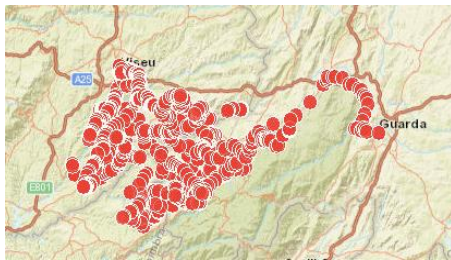
**54.1. Transporte rodoviário regular de passageiros, cobertura geográfica por grupo/operador (fonte STEPP).**



**Rodoviária Beira Litoral**



**Rodoviária Tejo**



**Marques**



**Rodonorte**



**Grupo Barraqueiro**

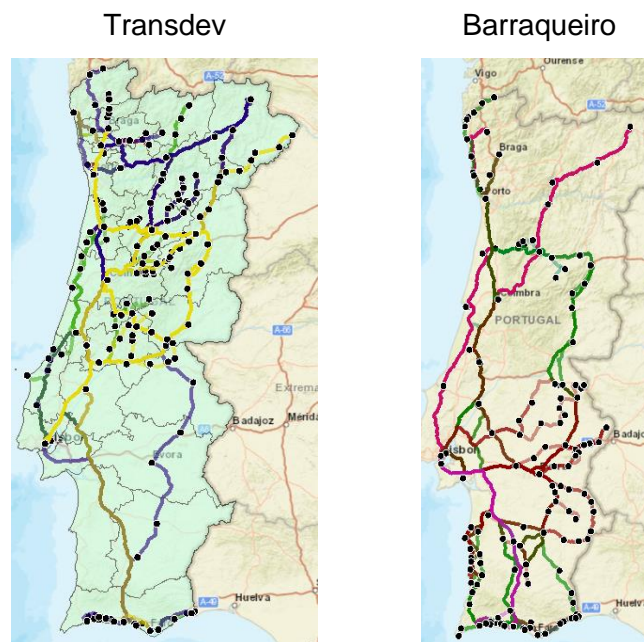


**Grupo Transdev**

As linhas supra identificadas correspondem:

- A autorizações provisórias emitidas aos operadores incumbentes, sendo que sobre as mesmas incidem contratos de serviço público, sempre que existem pagamentos pelo cumprimento de tais obrigações de serviço público, com duração limitada até à adjudicação de contratos na sequência de procedimentos concursais;
- A contratos de serviço público, adjudicados na sequência de procedimentos concursais, onde estes já tenham sido adjudicados (conforme ponto 39 supra).

**54.2. Serviços Expresso, cobertura geográfica por grupo/operador (fonte STEPP<sup>33</sup>).**



<sup>33</sup> Sistema de informação nacional previsto no artigo 22.º do RJSPTP, gerido pelo IMT.





Flix Bus



Rodoviária do tejo

- 54.3.** A Intercentro e a Internorte não prestam serviço registado enquanto marca própria, recorrendo às empresas suas sócias/acionistas.
- 55.** Relativamente ao mercado dos serviços internacionais, concretamente o transporte rodoviário internacional regular de passageiros, cuja regulamentação operacional foi anteriormente referida (ponto 24), a informação disponível não permite uma completa caracterização do mercado.
- 56.** Trata-se de um mercado relativamente dividido em que contudo se destacam algumas empresas como é o caso da Intercentro, da Internorte e a FlixBus (recentemente entrada no mercado nacional) e ainda a RNE que atua em ligação à Alsa, operadora internacional.
- 57.** No entanto, tendo ainda em consideração a informação disponível, não detemos quaisquer indícios que possam colocar em causa a validade das estimativas referentes a este mercado que foram apresentadas pelas Notificantes.
- 58.** Em conformidade a AMT não obsta à aceitação das definições do mercado do produto relevante e do mercado geográfico apresentadas pela Notificante para os serviços internacionais e que decorrem da prática decisória da AdC.
- 59.** No que se relaciona com os serviços de transporte rodoviário pesado regular de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional, e como tem vindo a ser apresentado pela AMT em anteriores pareceres a entrada em vigor do RJSPTP realizou uma “alteração de paradigma” relativo ao acesso ao mercado de serviço de transporte

público rodoviário de passageiros, que passa de um regime baseado na “atribuição de autorizações”, a nível nacional, pela Administração Pública Central (modelo RTA) para o modelo de “concorrência regulada” (pelo mercado) que pressupõe o lançamento de concursos para a prestação de serviço público pelas Autoridades de Transporte.

60. Assim, neste mercado estar-se-á perante uma situação de concorrência pelo mercado onde concorrem a Alienante e as Adquirentes, bem como outras sociedades controladas por elas, algumas em controlo conjunto, como é o caso da Rodoviária do Tejo.
61. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia, a definição do mercado relevante no contexto do Direito da Contratação Pública não difere daquele que é aplicada em outros mercados, importando, desde logo, fazer a distinção entre o “mercado do produto/serviço” e o “mercado geográfico”.
62. Nos termos do Regulamento n.º 60/2013, de 23 de janeiro de 2013, da AdC, o mercado do produto compreenderá todos os produtos e serviços permutáveis e substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida. Já o mercado geográfico abrangerá a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que a condição da concorrência são suficientemente homogéneas e diferentes das que se verificam nas áreas geográficas vizinhas.
63. Neste contexto, há que ter presente que a especificidade dos contratos públicos tem determinado que, por exemplo, o recurso ao teste do monopolista hipotético para a definição do mercado relevante não seja apropriado. Conforme a perspetiva da OCDE<sup>34</sup>, a aplicação do teste do monopolística hipotético a situações onde existe concorrência para a adjudicação de um único contrato pode levar a que se conclua que cada contrato constitui um mercado relevante autónomo, o que não permite aferir a rivalidade entre fornecedores ou determinar as quotas de mercado detidas.
64. Conforme referido em anteriores pareceres da AMT sobre as operações de concentração<sup>35</sup>, a definição dos mercados de produto e geográfico relevantes é ditada

---

<sup>34</sup> OCDE, *Competition in bidding markets paper, 2006* e *Merger reference, Competition Guidelines*, junho de 2003, §2.29 “Some markets are not characterized by usual market attributes. For instance, bidding markets tend not to have multiple sellers over a continuous time period; competition for contracts occurs at particular times only. Applying the SSNIP test in this instance might lead the CC to consider each contract as a market in itself. This may not, however, be very helpful in understanding the dimensions of the market within rivalry between firms occurs. In circumstances where the usual method of defining markets does not work effectively it may be necessary to consider other factors to help inform on market definition; for instance, information on the firms bidding the contracts and how they bid might be considered. It may also be necessary to consider other factors; for instance information on the track record of firms in bidding for contracts may be more indicative of the significance of firms in the market than other measures such as market share which be difficult to calculate and perhaps be misleading in such markets.

<sup>35</sup> Parecer n.º 95/2021 - Transdev Interior / Concessão - Ccent 49/2021; Parecer 23/2021 - Rodoviária D'Entre Douro e Minho \* António dos Prazeres da Silva & Filho/Comunidade Intermunicipal - Ccent n.º 6/2021; Parecer 22/2021 - Minho Bus \* Auto Viação do Minho/Comunidade Intermunicipal do Cávado - Ccent n.º 5/2021; Parecer 21/2021 - Transdev Norte \* Auto Viação Landim \*

em razão de, nos termos do RJSPTP e conforme os trabalhos que veem sendo desenvolvidos pelas autoridades de transporte, o serviço ter de ser explorado, por via de regra em regime de exclusivo num determinado território, mediante a celebração de um contrato público, *i.e.*, um contrato de serviço público (concessão ou prestação de serviços), com um operador selecionado na sequência de concurso público nos termos do Código dos Contratos Públicos.

65. Neste contexto, temos que a oferta é representada pelo Estado (*lato sensu*) e a procura pela empresa ou empresas com interesse na atribuição de concessões, em que os concessionários que concorrem por uma concessão de serviço público obtêm geralmente uma compensação financeira por OSP. Neste contexto, a concorrência ocorre essencialmente no momento do lançamento do concurso público (concorrência pelo mercado).
66. A recente prática decisória da AdC, que a AMT também acolheu recentemente, concorreu para a consideração de que estando a tensão concorrencial em momento prévio à contratação do serviço, isto é, onde a concorrência assume a natureza de concorrência pelo mercado através dos concursos públicos
67. No entanto, o melhor conhecimento obtido com a implementação do RJSPTP, cuja plena implementação, nomeadamente no que se relaciona com a conclusão dos procedimentos concursais, tem apresentado alguns atrasos, que têm sido supridos com recurso a ajustes diretos aos operadores incumbentes, que poderão ser susceptíveis de influenciar a própria concorrência pelo mercado e conseqüentemente das dinâmicas de mercado que se têm desenvolvido, levam-nos a ponderar os efeitos das diversas tipologias e contratação de serviço público de transporte regular de passageiros.
68. De qualquer forma, o facto de os atrasos em procedimento concursais ou na entrada em pleno da exploração de contratos adjudicados – devidos também a fatores externos como a Pandemia de Covid-19 e a disrupção de cadeias logísticas, a Guerra na Ucrânia e o aumentos dos custos da energia ou a escassez de recurso humanos, levar à manutenção dos atuais serviços na titularidade de operadores incumbentes, não é por si impedimento - nem tem sido - da entrada de novos operadores no mercado ou em mercados geográficos diversos.

---

Vale do Ave \* UTS /CIM do Ave - Ccent n.º 7/2021; Parecer 7/2020 - RBI/Grupo Fundão - Ccent n.º 51/2019 e Parecer – Operação de concentração que consiste na aquisição pela ETAC – Empresa de Transportes António Cunha, S.A., do controlo exclusivo da Moisés Correia de Oliveira – Gestão e Inovação de Transportes, Lda. - Ccent. n.º 7/2019

69. Naturalmente, as características periféricas do mercado português e a sua reduzida dimensão - com exceção das áreas metropolitanas – são uma condicionante natural à abertura mais expressiva do mercado.
70. No entanto no caso da presente operação de concentração, os matizes de comportamento que permitem caracterizar o âmbito deste mercado relevante, conduz a que a AMT admita que o mercado relevante, na ótica do produto, estará interligado com o mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros.
71. No que se refere ao mercado geográfico e concomitantemente com o exposto para o mercado do produto, o conhecimento agora existente sugere a possibilidade de poderem existir diferenças quando estão em causa concursos para áreas metropolitanas de significativa dimensão e peso socioeconómico, bem como elevados valores a contratuar, face a concursos promovidos por outras autoridades de transporte abrangendo áreas com estatuto socioeconómico mais baixo, gerando o interesse de concorrentes não estabelecidos na região e mesmo internacionais.
72. As operadoras intervenientes na presente operação de concentração, operam diretamente ou têm ligações de domínio ou subordinação, a empresas que realizam serviços para autoridades de transporte de todos os níveis, nomeadamente Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas, ou ainda simples Municípios, onde a definição das redes de transportes públicos, acessibilidades, organização e gestão da rede de transportes, quer da população (densidade populacional, pirâmide etária), quer dos rendimentos, é relevante para a definição do mercado geográfico e requer uma análise casuística.
73. Em conformidade com o referido, a AMT não obsta à aceitação do proposto pela Notificante que considera que para a presente operação a exata delimitação do mercado relevante geográfico pode ser deixada em aberto.
74. Relativamente ao mercado de serviços ocasional e regular especializado, cujos serviços não carecem de registo no STEPP, não se dispõe ainda de informação fidedigna e completa que permita a sua caracterização exata, assim como o peso da participação das operadoras objeto nesta concentração nesse mercado.
75. Uma análise ao funcionamento deste mercado indicia que a contratação e serviços desta natureza, particularmente no que tange ao serviço regular especializado estará interligado à prestação de serviços regulares tendo em consideração que, atendendo a

questões logísticas e economias de escala, as empresas tenderão a concorrer a eventuais concursos para este tipo de serviços em regiões onde já operam de modo regular, e, independentemente da modalidade de assunção de risco que acarrete, pelo que em conformidade o mercado geográfico tenderá a coincidir com as áreas das autoridades de transporte.

- 76.** Já no caso de serviços ocasionais de longa distância, aquela a localização poderá perder alguma relevância, emergindo outros fatores ligados por exemplo à qualidade, que podem geograficamente ampliar o mercado relevante, tendo presente que apesar de tudo aquela limitação não é totalmente eliminada.
- 77.** Sem prejuízo de se poder vir a considerar uma mais pormenorizada definição dos mercados relevantes e não detendo quaisquer indícios que possam colocar em causa a validade das estimativas referentes a este mercado que foram apresentadas pelas Notificantes a AMT não obsta à aceitação do proposto pelas Notificantes de deixar em aberto a exata definição do mercado.
- 78.** No que se refere ao mercado do transporte rodoviário pesado de passageiros em serviço expresso, a alteração realizada pelo RJSPTP e complementada pelo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, eliminou as restrições acesso e de exploração dos Serviços Expresso, veio alargar o mercado libertando-o dos constrangimentos anteriormente existentes, promovendo a inovação e a entrada de novos agentes económicos, cumprindo exigentes regras de acesso à atividade e ao mercado, estabelecendo que aqueles deverão disponibilizar ligações diretas e semidiretas interurbanas, numa lógica complementar aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional, em situações que não estejam cobertas por obrigações e Contratos de Serviço Público, estabelecendo que são explorados em regime de acesso livre, mediante autorização do IMT.
- 79.** As carreiras Expresso são um tipo de serviço específico para percursos de médio/longa distância (não inferior a 50 Km) que utilizam, em regra, vias de hierarquia superior com um limite máximo para paragens intermédias e que também utilizarem veículos de categoria superior.
- 80.** Tomando em consideração a cobertura geográfica evidenciada nos pontos 54.1 e 0 e a natureza destes, a delimitação do produto aponta para um mercado dos serviços expresso com delimitação geográfica nacional mas com matizes regionais a avaliar casuisticamente.

81. Efetivamente embora os principais serviços expresso apresentem dimensão nacional, alguns dos quais podem concorrer com serviços de comboio<sup>36</sup>, é possível encontrar serviços que se realizam em regiões mais delimitadas e que podem ser influenciados pela maior expressão económica que alguns grupos tendem a deter nessas regiões.
82. No entanto, tendo em consideração as ligações existentes entre as empresas que são parte nesta operação de concentração, não se afigura que o mercado relevante seja afetado.
83. Em conformidade a AMT considera que o mercado do produto é o dos serviços expresso mas não obsta à aceitação da posição da Notificante que propôs deixar a exata delimitação do mercado em aberto.

### **B. Impacto da Operação a Nível Concorrencial**

84. Neste ponto, iremos apresentar a perspetiva da AMT quanto ao potencial impacto da presente operação de concentração na concorrência efetiva<sup>37</sup> no(s) mercado(s) relevante(s) aqui considerados.
85. No caso da Operação de Concentração em apreço, importa, antes de mais, enquadrar a intervenção da AMT, enquanto regulador económico independente, na promoção e defesa da concorrência tendo naturalmente presente que os ramos de direito da Contratação Pública e da Concorrência são intrinsecamente conexos e complementares
86. Conforme referido anteriormente, a AMT emite parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes, no caso de serviços de transporte rodoviário pesado regular de passageiros municipal, intermunicipal e inter-regional, e no caso dos serviços regulares expresso atua em caso de solicitação de uma autoridade de transportes ou de operador conforme exposto no ponto 29.
87. Os serviços internacionais e ocasionais e os serviços regulares especializados de determinadas categorias de passageiros, são de livre prestação não tendo a AMT intervenção no âmbito da sua contratação<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Apenas os de longa distância em eixos servidos pelas principais linhas ferroviárias.

<sup>37</sup> Cfe. António Ferreira Gomes e Pedro Marques Bom – “Art. 51.º”, em AAVV Lei da Concorrência – Comentário Conimbricense, (Coord.) Manuel Lopes Porto/José Luís da Cruz Vilaça/Carolina Cunha/Miguel Gorjão-Henriques/Gonçalo Anastácio, Coimbra: Almedina, 2013, p. 530, a concorrência efetiva corresponde à ideia de uma concorrência não falseada no mercado, que promove o desenvolvimento económico e o bem-estar social dos consumidores, ao contribuir para menores preços dos bens e serviços, melhor qualidade ou maior variedade e inovação.

<sup>38</sup> Excepto os serviços regulares especializados se associados a contratos de serviço público, como seja o transporte escolar.

- 88.** No que se refere à estrutura societária das empresas parte nesta transação contacta-se que, em algumas, existem atualmente participações conjuntas dos dois principais grupos que operam serviços regulares, o grupo Transdev e o grupo Barraqueiro.
- 89.** Esta associação ocorre em diversas empresas de modo muito substantivo na Rodoviária do Tejo, onde ambos detêm participações de [confidencial] % e repercute-se diretamente nas diversas participadas desta.
- 90.** De acordo com a mais recente informação conhecida tal como consta da Notificação e dos Relatórios e Contas as principais participações sociais das empresas parte nesta operação constam dos dois organigramas seguintes, o primeiro apresenta a situação atual e o segundo a situação prevista após a concretização das transações contratualizadas<sup>39</sup>.

[confidencial]

[confidencial]

- 91.** A operação proposta, se concretizada, conduzirá a uma separação efetiva daqueles dois grupos nas empresas identificadas.
- 92.** É certo que se tem assistido nos concursos promovidos, pelas diversas autoridades de transporte, para a prestação de serviços de transporte regular de passageiros, à manutenção de uma divisão das áreas de influência destes grupos – excecionadas pela entrada esporádica de novas empresas nas respetivas áreas naturais de influência, conforme denotam aliás os mapas apresentados no ponto 54.1.
- 93.** Afigura-se que esta operação, à partida, não viria reforçar qualquer uma das posições mas antes clarificar divisões ou áreas de operação conjunta, que deixam de o ser.
- 94.** No entanto, uma maior abertura dos mercados de serviço público de transporte rodoviário de passageiros à concorrência dependerá, em larga medida, da atuação das autoridades de transportes no âmbito da preparação e aprovação dos programas e cadernos de encargos dos procedimentos concursais, embora e como já referido anteriormente a experiência tende a evidenciar que, na generalidade, em áreas geográficas de menor densidade a atratividade para potenciais concorrentes não estabelecidos na região pode ser reduzida.

---

<sup>39</sup> Os valores entre parêntesis significam participações indiretas através de participadas não apresentadas no organigrama

- 95.** À partida, a clarificação das relações societárias, materializada pela separação das diversas participações, pode potenciar uma maior concorrência, que poderá manifestar-se também nos serviços regulares especializados e no transporte ocasional
- 96.** Já ao nível dos serviços Expresso, com as suas características intrínsecas, aquela divisão geográfica não está tão materializada, até porque com a efetiva liberalização do setor surgiram no mercado novos operadores que através de políticas comerciais mais disruptivas têm vindo a conquistar mercado, pelo que aqui não se afigura que a operação de concentração possa ter impactos negativos, antes pelo contrário.
- 97.** Contudo, constata-se que os 3 contratos de cessão de quotas entre as empresas participantes nesta operação concentração incluem todos uma cláusula de não concorrência, [confidencial]
- 97.1 [confidencial]
- 97.2. [confidencial]
- 98.** A este respeito as Notificantes justificam, expressando na Notificação que:  
[confidencial]
- 99.** No entanto, suscitam-se dúvidas quanto seus efeitos daquela cláusula na estrutura atual e futura do mercado pois abrange regiões onde os procedimentos concursais não foram ainda lançados ou finalizados ou onde os modelos de contratação de serviços públicos estão a ser alvo de reformulação ou finalização (CIM Oeste, CIM Lezíria do Tejo e CIM Região de Leiria).
- 100.** Mesmo que os procedimentos concursais tivessem sido lançados e adjudicados e existe um direito de exclusividade, o artigo 27.º do RJSPTP não impede a prestação de serviços de transportes nas mesmas áreas de influência, cumprindo todos os requisitos daquela disposição.
- 101.** Ou seja, ainda que numa primeira análise possa estar em causa apenas a clarificação das participações sociais em diversas empresas por parte dos grandes grupos empresariais, a contrapartida é a implementação de um acordo de não concorrência em diversas áreas geográficas o que, objetivamente, pode limitar desde logo e à partida, o potencial de concorrentes a tais procedimentos ou reforçar a posição de operadores incumbentes.
- 102.** Importa também referir que a AMT sabe – porque dessas intenções foi informada pelas Autoridades de Transportes CIM Oeste e CIM Lezíria do Tejo – que as mesmas



pretendem conformar a operação de transportes nos seus territórios através da figura do “operador interno”<sup>40</sup>. No caso da CIM Oeste, a intenção parece ser a constituição de um operador interno de “capitais mistos” (com participação das empresas incumbentes, ainda com controlo maioritariamente “público”<sup>41</sup>). No caso da CIM Lezíria do Tejo, a intenção parece ser a constituição de um operador interno de capitais totalmente públicos<sup>42</sup>. No entanto, em ambos os casos, trata-se apenas de “intenções”, sendo factual que os territórios em referência não foram (nem serão, aparentemente, tão cedo) abertos à participação potencial de outros operadores através do *regime da concorrência pelo mercado* (concursos públicos) estabelecida como regime-regra, quer pelo Regulamento, quer pelo RJSPTP<sup>43</sup>.

**103.** Recorde-se a anterior Decisão da AdC no processo Ccent. 51/2019 – RBI/Grupo Fundão, onde foi concluído que:

- A aquisição resultaria na eliminação da concorrência pelas futuras concessões ou contratos para a prestação de serviços de transporte público, com claros prejuízos para os consumidores e para as entidades adjudicantes;
- Tal relevaria sobretudo pelo facto de a aquisição surgir num momento de liberalização desse mercado;
- Estava em causa a limitação da entrada de outros operadores nos futuros procedimentos concursais para a exploração do serviço de transporte público de passageiros por via rodoviária nas referidas regiões

**104.** Desta forma, no caso concreto, o estabelecimento de cláusulas de não concorrência poderá configurar, neste mercado em concreto e no seu atual estado de desenvolvimento, uma prática proibida pelo artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio,

---

<sup>40</sup> Tendo de seguir os requisitos de constituição de empresas intermunicipais nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>41</sup> <https://www.cm-arruda.pt/Mobilidade-na-regiao-Oeste--Proposta-de-recomendacao-ao-Conselho-Intermunicipal-da-CIM-Oeste> “a) Que o modelo de mobilidade no território da Comunidade Intermunicipal do Oeste se processe através de um operador interno; b) Que a constituição desse operador interno se traduza na participação da Comunidade Intermunicipal do Oeste na estrutura accionista de uma sociedade comercial detida por um operador já presente no território do Oeste, assumindo o controlo da mesma através da detenção de, pelo menos, 51% do seu capital social.”

<sup>42</sup> <https://omirante.pt/sociedade/2022-10-04-leziria-do-tejo-estuda-criacao-de-empresa-intermunicipal-de-transportes-publicos-rodoviaros>

<sup>43</sup> De referir que a constituição de empresas públicas intermunicipais terá de seguir os requisitos previstos na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, no RJSPTP e do Regulamento. É inquestionável que a prossecução de serviços de transporte público de passageiros através de um operador interno [*modelo in-house, por contraponto ao modelo de concorrência pelo mercado*] se encontra prevista naquele enquadramento, devendo ser cumpridos todos os requisitos legalmente previstos, na legislação nacional e europeia. Compete à AMT emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor, e não sobre a constituição de empresas de capital público (prévio à celebração de contratos de serviço público).

que estabelece que “são proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:(...) c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento; 2 - Exceto nos casos em que se considerem justificados, nos termos do artigo seguinte, são nulos os acordos entre empresas e as decisões de associações de empresas proibidos pelo número anterior.”

**105.** Estabelece o artigo 10.º que “Podem ser considerados justificados os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas referidas no artigo anterior que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição de bens ou serviços ou para promover o desenvolvimento técnico ou económico desde que, cumulativamente:

- a) Reservem aos utilizadores desses bens ou serviços uma parte equitativa do benefício daí resultante;
- b) Não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis para atingir esses objetivos;
- c) Não deem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência numa parte substancial do mercado dos bens ou serviços em causa.”

**106.** Ora, no caso concreto, poderá estar em causa a possibilidade de “eliminar a concorrência numa parte substancial do mercado dos bens ou serviços em causa”, num momento de liberalização do mercado.

**107.** É certo que a proibição de concorrência impacta num Grupo empresarial que já operava (in)diretamente naqueles territórios e que, naturalmente, optar por sair dos mesmos.

**108.** No entanto, este pacto de não concorrência surge precisamente em regiões onde não foram ainda lançados procedimentos concursais ou foram definidos modelos definitivos de contratualização e na zona de fronteira entre os dois grandes grupos empresariais, o que pode reforçar, na generalidade, a distribuição geográfica atual das empresas incumbentes, ainda que se verifiquem algumas exceções.

**109.** Como decorre do ponto 54.1, o universo das empresas do Grupo Barraqueiro operara sobretudo na região sul do país e o universo das empresas do Grupo Transdev<sup>44</sup> opera

---

<sup>44</sup> Que absorveu as operações da Arriva em Famalicão, AMP, Ave, Cávado e Santo Tirso, na pendência de procedimentos concursais.

sobretudo na região norte do país, com algumas exceções, decorrentes de operações/concursos municipais ou já decorrentes de concursos regionais.

**109.1.** Na região Norte:

- Na CIM do Alto Tâmega verificou-se a concessão da operação a uma empresa espanhola, na sequência de procedimento concursal;
- Na CIM Trás-os-Montes verificou-se a concessão da operação à Rodonorte, na sequência de procedimento concursal;
- Na Área Metropolitana do Porto, um dos lotes foi atribuído a empresas do Grupo barraqueiro, na sequência de procedimento concursal, tendo também se verificado a entrada de empresas espanholas;
- Nas cidades de Guimarães e Amarante, verificou-se a entrega da concessão à Vale do Ave e na cidade de Lamego à Rodonorte, , na sequência de procedimento concursal.

**109.2.** Na região Sul:

- Na AML verificou-se a entrada de uma empresa inglesa num dos lotes do concurso público internacional;
- Na cidade de Faro verificou-se a entrada do operador UTC - União de Transportes dos Carvalhos.

**110.** No estado atual do desenvolvimento dos procedimentos concursais, ainda altamente condicionado pelos efeitos da Pandemia de Covid19 e da disrupção de cadeias de abastecimento e crise energética, não é ainda possível prever se irão existir alterações estruturais na distribuição geográfica das operações de transportes nem tão pouco avaliar se o seu resultado final resulta de efeitos de uma efetiva submissão ao mercado (e resposta deste) daquelas operações, confirmando ou não vantagens inerentes e inultrapassáveis de operadores incumbentes.

**111.** Por outro lado, atentando à Comunicação da Comissão relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações (2005/C 56/03), J.O. C 56/24, de 5.03.2005, não resulta claro que a introdução de cláusulas de não concorrência seja, por princípio, uma condição essencial para a realização da operação de concentração, ainda que no caso concreto se afigure que é, de facto.

**112.** Estabelece a Comissão que *“estas cláusulas de não concorrência só são justificadas pelo objetivo legítimo de realização da concentração quando a sua duração, o seu*

*alcance territorial e o seu âmbito material e pessoal de aplicação não excederem o que é razoavelmente necessário para esse fim”*

113. E neste caso, não é indiferente estarmos perante um mercado em transformação e liberalização e não perante um mercado consolidado, com a efetiva execução de contratos de serviço público regionais precedidos de concursos públicos, a acontecer a breve prazo (previsivelmente dentro do prazo de 3 anos estabelecido nas propostas de efetivação de cláusulas de não concorrência).
114. Acresce que, mesmo no caso de existir decisão das autoridades de transportes em constituir operadores públicos nas respetivas regiões, podendo ou não subcontratar operadores privados, o impedimento de entrada de novos operadores ou de concorrência de alguns dos atuais incumbentes pode ter efeitos diretos nas propostas a apresentar ou na não apresentação de propostas, o que, neste último caso, pode também favorecer um objetivo de levar ao lançamento de novos procedimentos com valores mais altos do que os inicialmente desejados (independentemente das condições (a)normais do mercado.
115. E tal pode-se verificar no transporte público de passageiros, mas também na contratação de transporte regular especializado
116. No âmbito da sua missão, a AMT também dispõe, para além de atribuições em matéria de promoção e defesa da concorrência, de atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos utilizadores/utentes, devendo ainda, na prossecução da sua missão, ter em conta outros objetivos, como o bem público e o desenvolvimento sustentável.<sup>45</sup>
117. Efetivamente, no desenvolvimento da sua missão enquanto Regulador Económico Independente com jurisdição no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras), e dos seus Estatutos, a AMT adota uma prática regulatória visando a promoção e defesa do interesse público de uma mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, enquanto direito fundamental, em conformidade com os preceitos constitucionais, e com base num quadro regulatório não intrusivo, mas baseado em regras claras, convincentes, consequentes e estáveis, conjugando da melhor forma possível o binómio custo benefício.

---

<sup>45</sup> Cfr. artigo 5.º dos Estatutos.

- 118.** Neste quadro, para além da avaliação jusconcorrencial, e considerando o interesse público que compete à AMT especificamente prosseguir, cabe aferir se a Operação poderá ter impacto a outros níveis, em particular ao nível de diversas racionalidades societárias: Utilizadores, dos Contribuintes e dos Investidores, o que de acordo com a informação prestada, se por um lado a se afigura que a operação clarifica o relacionamento de diversos intervenientes no mercado, por outro pode condicionar à partida a concorrência num mercado em plena liberalização.
- 119.** Pelos motivos expostos, a AMT manifesta algumas reservas quanto à presente operação de concentração, no que se refere, especificamente, ao estabelecimento de cláusulas de não concorrência, por poder ser suscetível de distorcer a concorrência nos mercados de transporte de passageiros, na vertente do “Mercado dos concursos para exploração de serviço público de transporte rodoviário pesado regular de passageiros” o que deve merecer melhor e mais aprofundada ponderação.
- 120.** Afigura-se que tal ponderação de impactos está diretamente relacionada com a avaliação de conformidade com as orientações da Comunicação da Comissão Europeia relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações, bem como da própria AdC e, neste caso, a maturidade do atual mercado.

#### **IV. CONCLUSÕES**

- 121.** Tomando em consideração as questões antes enunciadas, ainda que seja relevante e positiva a clarificação de posições e participações societárias de empresas relevantes deste mercado, não parecer ser possível, neste momento, garantir que a operação notificada - no que se refere, especificamente, ao estabelecimento de cláusulas de não concorrência - não possa ter algum impacto negativo na efetivação de uma verdadeira concorrência no “Mercado dos concursos para exploração de serviço público de transporte rodoviário pesado regular de passageiros”.
- 122.** Mesmo tendo em conta que o estado atual do desenvolvimento dos procedimentos concursais não permite, ainda, avaliar se irão existir alterações estruturais na distribuição geográfica das operações de transportes nem tão pouco avaliar se o seu resultado final resulta da efetiva submissão ao mercado daquelas operações, confirmando ou não vantagens inerentes e inultrapassáveis de operadores incumbentes, a Operação de Concentração, no que se refere à fixação de cláusulas de não concorrência, poderá ter efeito o reforço de vantagem concorrencial de operadores

incumbentes nos mercados geográficos relevantes, potenciando a ausência de concorrência efetiva, posicionando de forma dominante tais operadores nos futuros concursos públicos (ou outros modelos) tendentes a celebrar contratos de concessão em regime de exclusivo, o que deve merecer melhor e mais aprofundada ponderação.

- 123.** Nesse sentido, e por poderem estar – potencialmente - em causa infrações à Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, considera-se necessário que as Autoridades públicas com competência em matéria de promoção e defesa da concorrência averiguem com mais detalhe a operação - no que se refere, especificamente, ao estabelecimento de cláusulas de não concorrência - atentando se existem aspetos que se possam vir a converter em futuras barreiras jus concorrenciais, podendo configurar o mesmo verdadeiras barreiras à entrada nesse novo mercado.

Lisboa, em 13 de dezembro de 2022

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino