

Ex.^{ma} Senhora Presidente
Autoridade da Concorrência
Av. Berna, 19
1050-037 LISBOA
adc@concorrenca.pt

<i>vossa referência</i> <i>your reference</i>	<i>vossa comunicação</i> <i>your communication</i>	<i>nossa referência</i> <i>our reference</i>	<i>nosso processo</i> <i>our process</i>	<i>data</i> <i>date</i>
S-AdC/2019/2542	2019-07-03	O-006253/2019	25497	2019-08-07
<i>assunto</i> <i>subject</i>	Ccent 32/2019 – Plainwater / Somague: Pedido de parecer			

Ex.^{ma} Senhora,

Junto se envia para os devidos efeitos o parecer desta entidade sobre o assunto acima referido.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente



(Orlando Borges)

Anexo: I – 001001/2019.



Parecer sobre a operação de concentração de aquisição do controlo exclusivo

Processo	25497
Informação	I-001001/2019
Entidade	Autoridade da Concorrência
Assunto	Operação de concentração pela <i>Plainwater</i> , SGPS, S.A. do capital social <i>Somague Ambiente SGPS, S.A.</i> .
Data da decisão	2019-08-07

Por ofício datado de 3 de julho de 2019 com a referência S-AdC/2019/2542, Ccent/2019/32 a Autoridade da Concorrência (AdC) solicitou parecer a esta Entidade Reguladora, sobre a operação de concentração, que consiste na aquisição pela PlainWater, SGPS, S.A. (doravante designada por Plainwater) do controlo exclusivo sobre a Somague Ambiente SGPS, S.A. (doravante designada por Somague Ambiente) tendo remetido cópia da versão confidencial e da versão não confidencial da notificação prévia e respetivos anexos.

O presente pedido de parecer justifica-se no quadro de articulação da Autoridade da Concorrência com as autoridades reguladoras que decorre no âmbito do controlo de concentrações estabelecido no nº 1 do artigo 55º da Lei nº 19/2012, de 8 de maio, e por seu turno, do dever de cooperação ou de colaboração da ERSAR, designadamente com a Autoridade da Concorrência, como estabelece o nº 2 do artigo 7º da Lei nº 10/2014, de 6 de março, que aprova em anexo os seus estatutos.

A Somague Ambiente opera em Portugal através das sociedades Águas de Barcelos, S.A., Águas de Paços de Ferreira, S.A. e Águas do Marco, S.A., e da Hidurbe Serviços, S.A., pelo que explora e gere, em regime de concessão, os serviços públicos de abastecimento de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, sujeitas a regulação da ERSAR conforme determina a alínea c) do nº 1 do artigo 4º da Lei n.º 10/2014, de 6 de março.

Dado que a operação decorre no mercado objeto de regulação setorial por incidir, designadamente nos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas, atendendo aos elementos enviados suprarreferidos vem a ERSAR emitir o correspondente parecer.

1. Descrição do pedido

A Somague Ambiente, é a empresa *holding* do Grupo Somague para a área do ambiente, sendo detida pela *Sacyr Servicios, S.A. (Sacyr Servicios)*. A *Plainwater*, (notificante) é uma empresa integralmente detida pela *Azuladicional, Lda (Azuladicional)*, encontrando-se o capital desta, distribuído por 6 sócios com as seguintes participações sociais: António Sousa (37,5%), Fernando Esmeraldo (37,5%), Renato Arié (10%), Gracinda Raposo (5%), Gonçalo Batalha (5%) e Manuel Andrade (5%). Ambas as sociedades foram constituídas em setembro de 2018, especificamente para efeito da realização da presente transação de aquisição da totalidade do capital social da Somague Ambiente.

A Somague Ambiente, desenvolve as atividades de gestão de serviços públicos de abastecimento de água e drenagem de águas residuais em regime de concessão, através da sociedade Águas de Barcelos, S.A., (AdB) pelo período de 30 anos, Águas de Paços de Ferreira, S.A. (AdPF) pelo período de 35 anos e Águas do Marco, S.A. (AdM) pelo período de 35 anos, sendo que nesta concessão é ainda detentora de uma Estação de Tratamento de Água (ETA).

Estas sociedades são as entidades gestoras responsáveis pela gestão e exploração dos sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais no concelho de Barcelos, no concelho de Paços de Ferreira e de Marco de Canavezes, respetivamente.

Esta atividade representa entre 60 a 70% do volume de negócios do Grupo Somague Ambiente em 2018, constituindo a sua principal atividade.

A operação de concentração prevista na al. b) do nº 1 conjugado com a al. a) do nº 3 do artigo 36º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio do regime jurídico da concorrência, está sujeita ao procedimento da notificação prévia nos termos do artigo 44º, requer apreciação sobre os seus efeitos, sobre a estrutura da concorrência, tendo em conta a necessidade de preservar e desenvolver no interesse dos consumidores, a concorrência efetiva no mercado nacional ou numa parte substancial deste, de acordo com os fatores enunciados no nº 2 do artigo 41º deste regime jurídico.

2. Âmbito da análise

A ERSAR regula o sector dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, prestados no âmbito das atribuições do Estado e dos municípios no território continental.

Assim, estão sujeitas à atuação da ERSAR as entidades que assumem a responsabilidade pela gestão de sistemas de titularidade estatal e municipal nos sectores regulados, as quais podem assumir diferentes naturezas jurídicas, consoante o modelo de gestão adotado pela entidade titular (Estado e municípios), nos termos do n.º 1 do artigo 4.º dos Estatutos desta entidade reguladora publicados através da Lei n.º 10/2014, de 6 de março.

Os serviços de águas e resíduos têm sido classificados segundo as designações de "alta" e "baixa", consoante as atividades realizadas pelas várias entidades gestoras e que correspondem, respetivamente, às atividades grossista e retalhista. Esta classificação, que esteve no cerne da criação dos chamados sistemas multimunicipais, maioritariamente responsáveis pela "alta", e dos sistemas municipais, maioritariamente responsáveis pela "baixa", corresponde, respetivamente, às atividades grossista e retalhista dos setores de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.

A atividade em "alta" é maioritariamente explorada por entidades multimunicipais de titularidade estatal, cujo acesso ao mercado se faz por iniciativa do governo através de Decreto-Lei. As concessões são normalmente atribuídas a empresas detidas maioritariamente pela *holding* estatal para o setor, Águas de Portugal, e pelos municípios abrangidos pelos sistemas multimunicipais (com participações minoritárias do capital social), pelo que se pode afirmar que não existe concorrência direta neste segmento de mercado.

Na atividade em "baixa" existem diversos modelos de gestão dos sistemas municipais, conforme decorre do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 194/2009 de 20 de agosto, com possibilidade de diferentes formas de participação de operadores privados de acordo com a Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que determina o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas.

Assim, nos casos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, os operadores privados, apenas podem assumir uma posição minoritária no capital das empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais, restrição que não existe para as concessionárias dos sistemas municipais.

No quadro abaixo, descrevem-se as várias configurações das entidades gestoras, assinalando-se ainda aquelas nas quais, pode haver participação de entidades privadas.

Quadro 1 – Modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade estatal

Modelo	Entidade gestora	Participação de entidades privadas
Gestão direta	Estado (não existe atualmente qualquer caso)	Não aplicável
Delegação	Empresa pública (existe apenas o caso da EPAL)	Não aplicável
Concessão	Entidade concessionária multimunicipal	Pode haver participação minoritária de privados no capital da entidade gestora

Quadro 2 – Modelos de gestão utilizados em sistemas de titularidade municipal ou intermunicipal

Modelo	Entidade gestora	Participação de entidades privadas
Gestão direta	Serviços municipais	Não aplicável
	Serviços municipalizados e intermunicipalizados	Não aplicável
	Associação de municípios	Não aplicável
Delegação	Empresa constituída pelos municípios em parceria com o Estado (integrada no sector empresarial local ou do Estado)	Não aplicável
	Empresa do sector empresarial local sem participação do Estado (constituída nos termos da lei comercial)	Pode haver participação minoritária de privados no capital social da entidade gestora
Concessão	Entidade concessionária de serviços municipais de águas e/ou resíduos	Capital social detido por privados

As restrições acima apontadas à participação de entidades privadas no capital de entidades gestoras decorrem dos limites impostos pela Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho (alterada pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril e pela Lei n.º 35/2013, de 11 de junho), ao acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, nas quais se incluem o abastecimento de água, o saneamento de águas residuais urbanas e a gestão de resíduos urbanos.

As entidades gestoras reguladas prestam os serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos em regime de exclusivo local ou regional, nos termos do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho (que revogou o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 195/2009, de 20 de agosto), e do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

Nas situações em que se admite a entrada de entidades privadas no capital ou na gestão destes serviços, a concorrência no mercado verifica-se apenas no momento do acesso, sendo que a seleção dos operadores privados é realizada através de procedimentos de contratação pública (seja para a participação no capital de entidade gestoras delegatárias ou para a atribuição da concessão de serviços municipais).

As entidades gestoras reguladas podem recorrer a prestadores de serviços para o desenvolvimento das atividades que lhes incumbem (por exemplo, construção de estações de tratamento de águas residuais). No entanto, a ERSAR não regula o mercado destas prestações de serviços, na medida em que a sua contratação não implica uma transferência de responsabilidade pelo serviço perante terceiros (nomeadamente os utilizadores).

Face ao exposto, nas operações de concentração, a análise da ERSAR recai essencialmente nas matérias mais atinentes às suas atribuições legais, a saber:

- a) potenciais efeitos adversos nos direitos e interesses dos utilizadores de serviços de águas e resíduos no tocante à sua qualidade, preço e universalidade tendencial de acesso;
- b) potenciais impactos adversos ao nível da sustentabilidade económica e financeira dos sistemas;
- c) potencial redução do grau de concorrência no mercado relevante desta operação, nomeadamente em resultado da constituição de uma posição potencialmente dominante.

3. Análise

Tendo presente o acima descrito relativamente às atividades exercidas no âmbito dos serviços de águas e resíduos bem como a participação de entidades privadas nos sectores regulados, considera-se possível a distinção de diferentes mercados relevantes, em função do serviço (abastecimento público de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos) e da forma de participação de entidades privadas (entrada minoritária no capital de entidades gestoras delegatárias ou concessionárias multimunicipais ou concessão municipal).

A delimitação do âmbito geográfico destes mercados pode ser diferenciada consoante se considere o mercado atual – concessões existentes e empresas multimunicipais e municipais com participação privada¹ – ou o mercado potencial – municípios que potencialmente podem vir a concessionar os respetivos serviços ou a selecionar parceiros privados municipais para as respetivas empresas, conforme se representa abaixo.

Quadro 3 – Mercados, atual e potencial regulados pela ERSAR.

<p>Mercado atual²</p>	<p>33 concessões municipais de serviços de águas.</p> <p>Participação de privados (FCC, Aquália, Lena Ambiente, Aquapor, AGS, BEWG, Somague Ambiente, Indaqua, Hidurbe, Socoplul, Ecobrejo, entre outras com pequenas participações).</p> <p>23 responsáveis pelos dois serviços (abastecimento e saneamento).</p> <p>7 responsáveis pelos serviços de abastecimento de águas.</p> <p>3 responsáveis pelos serviços de águas residuais.</p>
<p>Mercado potencial</p>	<p>Todos os municípios que não disponham atualmente de serviços concessionados (na medida em que podem vir a concessioná-los ou a admitir a participação de privados no capital de empresas municipais existentes).</p>

¹ Vide nº 3 do artigo 1º e nº 5 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 92/2013 de 11 de julho que define o regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos.

² Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP), 2018 Vol. 1 – Caracterização do de águas e resíduos, edição Entidade Reguladora de Águas e Resíduos, ISBN 978-989-8360-36-6, dezembro de 2018, pg. 57. Atualização com a concessão de Vila Real de Santo António.

Para uma melhor caracterização destes mercados e identificação dos operadores privados e das respetivas participações, remete-se para o volume 1 do Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos produzido pela ERSAR e disponível no respetivo sítio da Internet (*vide*, em particular, os capítulos 3 e 5).

Afigura-se ainda que os mercados dos serviços regulados devem ser considerados distintos dos mercados das prestações de serviços, na medida em que são distintas as condições de operação (nos serviços regulados o operador assume a responsabilidade pela gestão de um serviço público perante os utilizadores, ao contrário do que se passa nas prestações de serviços), assim como as condições de acesso (as restrições referidas acima no ponto 2 não se aplicam às prestações de serviços).

Do universo das entidades gestoras envolvidas na presente operação de aquisição do capital da Somague Ambiente, encontram-se as concessionárias nas quais, detém participação direta na Águas de Barcelos, S.A. (AdB), com 45% do capital social; na Águas de Paços de Ferreira, S.A., (AdPF) com 70% do capital social e Águas de Marco de Canavezes, S.A. (AdM), detendo 59,20% na estrutura societária.

A Somague Ambiente detém ainda 100% do capital social da Hidurbe Serviços, S.A., (Hidurbe) e esta, por sua vez detém as participações sociais nas entidades gestoras concessionárias de 30% na AdM, de 30% na AdPF e de 30% na AdB, pelo que a Somague Ambiente detém direta e indiretamente a totalidade e a quase totalidade do capital social nas referidas concessionárias.

Adicionalmente a Hidurbe opera na gestão e exploração dos sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, prestando serviços às concessionárias, AdB, AdPF e AdM no tratamento, transporte e armazenamento de água para abastecimento, transporte e tratamento de águas residuais urbanas e industriais através de um contrato com uma duração de 5 anos, renovável por iguais períodos.

A ERSAR, sem prejuízo de não regular o mercado da prestação de serviços, não pode deixar de notar que poderá ser relevante ter em conta, para efeitos no mercado, na medida em que a Somague Ambiente é acionista e prestadora, indiretamente através da Hidurbe, de serviços prestados a estes sistemas sendo acionista e simultaneamente cliente, o que poderá configurar uma prática anti concorrencial e de encerramento do mercado.

Fora do âmbito da atividade concessionada, a Hidurbe presta também serviços de operação e manutenção a um sistema multimunicipal (não identificado) e serviços de levantamento cadastral das redes e infraestruturas existentes em baixa de abastecimento de água. Realiza ainda, outras atividades, designadamente no âmbito da gestão de resíduos urbanos de responsabilidade municipal ("em baixa") e de resíduos não urbanos para entidades privadas com produção diária de resíduos superior a 1100 litros de resíduos, atividades não sujeitas a regulação setorial.

Atendendo à operação de aquisição da totalidade do capital da Somague Ambiente em apreço pela empresa Plainwater, que tem por objeto a gestão de participações sociais, designadamente nas sociedades referidas, considera-se que tal operação não vem aumentar o número de potenciais concorrentes neste mercado, mas também não cerceia o leque de potenciais escolhas oferecidas em sede de concurso, pelo que se afigura neutral do ponto de vista do número de *players* no mercado.

Contudo, dado que as ações representativas do capital social das concessionárias em referência, são detidas pelas pessoas coletivas identificadas no Anexo IV dos contratos de concessão celebrados entre o concedente e estas concessionárias, a sua alteração carece de prévia autorização do concedente de acordo com o que estabelece a cláusula 17ª dos respetivos contratos.

Relativamente à sustentabilidade dos sistemas em causa e à salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores, não se identifica de imediato um efeito pernicioso decorrente desta operação, uma vez que a Somague Ambiente, continuará a relacionar-se com os concedentes e com os utilizadores nos termos previstos nos contratos de concessão e regulamentos em vigor.

No entanto, considera-se relevante dar nota dos processos de reequilíbrio económico-financeiro das concessões de Paços de Ferreira e de Barcelos que foram objeto de parecer³ da ERSAR, salientando-se a necessidade de robustez financeira, indispensável à realização dos investimentos necessários à gestão e exploração do serviço de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais que consubstanciam serviços de interesse geral e visam a prossecução do interesse público.

³ Os pareceres encontram-se publicados no *site* da ERSAR em <http://www.ersar.pt/pt/o-que-fazemos/decisoes-e- pareceres/pareceres>.

No que respeita aos índices de qualidade dos serviços prestados, não se preveem alterações significativas face aos compromissos assumidos no tocante à preservação e desenvolvimento da empresa Somague Ambiente e seu respetivo património e know-how, alterando-se apenas o acionista da empresa.

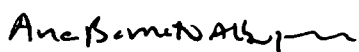
2. Conclusões

Tendo em consideração que a presente transação por via da aquisição das participações sociais da Somague Ambiente pela Plainwater, não produz um resultado diferente na estrutura societária das empresas concessionárias, não se identificam de imediato potenciais efeitos adversos nos direitos e interesses dos utilizadores de serviços de abastecimento de águas e tratamento de águas residuais, no tocante à sua qualidade, preço e universalidade tendencial de acesso.

Em consequência a ERSAR nada tem a opor à realização da presente operação de aquisição da totalidade do capital social da Somague Ambiente, SGPS, S.A. pela Plainwater SGPS, S.A, não se identificando de imediato efeitos perniciosos no setor regulado, considerando, contudo, que a presente operação carece da prévia autorização do concedente, nos termos dos contratos de concessão respetivos e anteriormente fundamentado.

Agradecemos que nos seja oportunamente comunicada a decisão final tomada pela Autoridade da Concorrência.

O Conselho de Administração

Handwritten signature of Ana Barreto Albuquerque in black ink.

Ana Barreto Albuquerque
(Vogal)

Handwritten signature of Orlando Borges in black ink.

Orlando Borges
(Presidente)