

ANT.: Adquisición de CEVA Logistics
AG por CMA CGM S.A.
Rol FNE F168-2018.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, 31 ENE. 2019

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES (S)

De conformidad a lo establecido en el Título IV del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, y sus respectivas modificaciones ("**DL 211**"), presento a usted el siguiente informe, relativo a la operación de concentración del Antecedente ("**Operación**"), recomendando la aprobación de la misma, de manera pura y simple, por las razones que a continuación se exponen:

I. ANTECEDENTES

a. Investigación

1. Con fecha 7 de diciembre de 2018, mediante correlativo ingreso N° 05276-18 ("**Notificación**"), CMA CGM S.A. ("**CMA**") y CEVA Logistics AG ("**CEVA**" y, conjuntamente, "**Partes**"), notificaron a esta Fiscalía Nacional Económica ("**Fiscalía**") una operación de concentración consistente en la adquisición, por parte de CMA, de influencia decisiva sobre CEVA.
2. Con fecha 21 de diciembre de 2018, esta Fiscalía dictó una resolución instruyendo el inicio de la investigación de la Operación, asignándole el rol F168-2018.

b. Partes

3. CMA pertenece a un grupo empresarial con sede en Francia que actúa en el mercado de transporte marítimo de línea mediante contenedores, en diversas rutas que tienen como origen o destino las costas nacionales y, más ampliamente, la costa occidental de Sudamérica. En Chile, actúa especialmente mediante su filial CMA CGM Chile S.A. ("**CMA Chile**")¹.
4. CEVA es una empresa con sede en Suiza, que ofrece una gama de servicios de *freight forwarding* – intermediación en la venta de transporte aéreo y marítimo y terrestre, intermediación aduanera y otros servicios de valor añadido –, y logística de contratos, considerando los servicios de almacenamiento, distribución, aduanas y apoyo a la fabricación. En Chile, CEVA opera a través de su filial CEVA Freight Management Logística de Chile Limitada ("**CEVA Chile**")².

¹ Notificación, p. 5.

² Notificación, p. 4.

c. Operación

5. Previo a la Operación, en abril de 2018, CMA adquirió una participación minoritaria en CEVA, de aproximadamente un [20% - 30%], la que fue debidamente informada a esta Fiscalía de conformidad a lo previsto en el artículo 4 bis del DL 211. Actualmente, la presencia de CMA en el capital de CEVA alcanza aproximadamente un [30% - 40%]³ [**Nota confidencial 1**].
6. Posteriormente, en octubre de 2018, CMA decidió adquirir el control de CEVA [**Nota confidencial 2**]⁴). Conforme a la información proporcionada por las Partes, esta segunda transacción obedece a una operación de concentración, distinta y no vinculada condicionalmente a la adquisición minoritaria celebrada en abril de 2018.
7. Las Partes consideran que la Operación resulta ser de aquellas previstas en el artículo 47 letra b) del DL 211.

II. INDUSTRIA Y MERCADO RELEVANTE

a. Transporte marítimo de línea mediante contenedores

8. En lo que respecta a las actividades de CMA, las Partes señalan en su Notificación que ésta sería una naviera de línea mediante contenedores⁵. Considerándola como tal, esta División confirmó los elementos expuestos previamente por esta Fiscalía, en el sentido que el mercado del producto en este caso consiste en el transporte marítimo de carga, prestado de manera regular, a través de rutas pre establecidas y empleando buques portacontenedores. Mientras que el mercado geográfico corresponde a cada ruta comercial, definida por el rango de puertos servidos en los dos extremos de una ruta, considerándose la ida y la vuelta como mercados geográficos distintos⁶.
9. Esta definición excluye otras formas de comercio marítimo, distintas del transporte de línea mediante contenedores. Se ha destacado como elemento diferenciador de este mercado la aptitud que tiene la naviera para transportar carga de distintos consignatarios en un mismo buque, sin necesidad de que un mismo cliente ocupe la totalidad de ésta, sino sólo algunos contenedores o, incluso, volúmenes menores a

³ Notificación, p. 3.

⁴ Ibid.

⁵ Dice la Notificación que CMA CGM es "la sociedad matriz de un grupo internacional de empresas dedicadas al transporte marítimo en línea mediante contenedores, a los servicios de terminales portuarias y, en menor medida, a los servicios de expedición de mercaderías a través de su filial CC Log" (p. 6), precisando a continuación que "el grupo CMA CGM opera en Chile y se dedica al transporte marítimo en línea mediante contenedores".

⁶ En este sentido, los informes de las investigaciones de esta Fiscalía, rol FNE F27-2014, rol F35-2014 y rol F82-2017, los cuales son coincidentes con la definición adoptada por la Comisión Europea en los casos de Maersk c. PONL (Caso N° COMP M.3829), Maersk c. Safmarine (Caso N° IV/1474), Wallenius Lines AB c. Wilhelmsen ASA c. Hyundai (Caso N° COMP/M.2879), NYK c. Lauritzen Cool c. Laucool JV (Caso N° COMP/M.3798), CMA CGM c. Delmas (Caso N° COMP/M.3973), Kühne c. HGV c. TUI c. Hapag Lloyd (Caso N° COMP/M.5450), CSAV c. HGV c. Kühne Maritime c. Hapag Lloyd AG (Caso N° COMP/M.7268) y Hapag Lloyd c. United Arab Shipping Company (Caso N° COMP/M.8120).

un contenedor. Asimismo, este medio de transporte se caracteriza por su frecuencia y regularidad, teniendo un programa preestablecido, que incluye fecha de salida, puertos de recaladas, duración del viaje y tiempos de tránsito⁷.

10. Adicionalmente, y tal como ha señalado esta Fiscalía en investigaciones anteriores⁸, es posible realizar una definición más estrecha del mercado relevante, al distinguir entre carga seca y carga refrigerada en aquellos mercados donde esta última supera el 10%. No obstante, atendidos los antecedentes tenidos a la vista, esta División considera que es posible dejar abierta esta definición, ya que tales consideraciones no resultan relevantes en la presente investigación, dado que las conclusiones no varían si se considera la baja importancia relativa de CEVA en el mercado aguas abajo, tal como se muestra *infra*.
11. De acuerdo a las actividades mencionadas en la Notificación⁹, se han analizado las siguientes rutas, establecidas por aquellas con un origen o destino ubicado en las siguientes zonas geográficas, siendo la ruta de ida y la de vuelta, respectivamente, mercados diferentes:
 - a) Costa oeste de Sudamérica – Lejano Oriente.
 - b) Costa oeste de Sudamérica – Norteamérica.
 - c) Costa oeste de Sudamérica – Norte de Europa.
 - d) Costa oeste de Sudamérica – Mediterráneo.
 - e) Costa oeste de Sudamérica – Centroamérica y el Caribe.
 - f) Costa oeste de Sudamérica – Australia, Asia del sur y Oceanía.
 - g) Costa oeste de Sudamérica – Costa este de Sudamérica.
 - h) Costa oeste de Sudamérica – Subcontinente indio.
 - i) Costa oeste de Sudamérica – Medio Oriente.
 - j) Costa oeste de Sudamérica – Costa oeste de África.
 - k) Costa oeste de Sudamérica – Costa este de África.
 - l) Costa oeste de Sudamérica – Sudáfrica.

b. Freight Forwarding y logística de contratos

12. La Comisión Europea ha definido el mercado de *freight forwarding* indicando que es la "organización del transporte de mercaderías (que puede incluir actividades como despacho aduanero, almacenaje, servicios de tierra, etcétera) en representación de terceros clientes, de acuerdo a sus necesidades"¹⁰. Se ha dicho también que el *freight forwarder* es una persona o compañía cuyo negocio es recibir y embarcar bienes para otros, como un agente de carga que acumula envíos de menor envergadura en envíos mayores, aprovechando así tarifas de transporte más bajas¹¹.

⁷ Informe de aprobación de la Operación de Concentración entre NYK, Mol y KL, rol FNE F82-2017.

⁸ Rol F82-2017.

⁹ La precisión de rutas en específico puede variar dependiendo de la naturaleza de la carga transportada, razón por la cual se han considerado las rutas origen destino proveídas por CMA, atinente a la carga transportada por la misma.

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, Caso COMP/M.7268. CSAV/ HGV/ KÜHNE MARITIME / HAPAG LLOYD AG.

¹¹ GARNER, Bryan. *Black's Law Dictionary*. Editorial West Group (Saint Paul, Minnesota) 7a. Edición, p. 64. El texto en inglés señala: "*forwarding agent*. 1. A person or company whose business is to receive and ship goods for others – Also termed *freight-forwarder*. 2. A *freight-forwarder* who

13. Estas definiciones agrupan distintas actividades que resultan de gran importancia para la economía moderna. En general, las cadenas de transporte de mercaderías son complejas, siendo el rol de los *freight forwarders* asistir a importadores y/o exportadores en los diferentes procesos de transporte, preparando los embarques, asegurando precios, gestionando los trámites de aduana, etcétera¹²⁻¹³ [Nota confidencial 3].
14. Aquello parece relacionarse con lo que las Partes y otros actores de la industria han definido como servicio de logística de contratos, el que vendría dado por los servicios de recepción, almacenaje, distribución, despacho y otros servicios de valor, relacionados con aquéllos, siendo la determinación precisa de las actividades involucradas en cada servicio una situación específica, adaptable a las necesidades del cliente¹⁴.
15. Respecto a las actividades desarrolladas por CEVA, su gerente general señaló: “tenemos dos unidades de negocios muy bien diferenciadas; el área de logística (que nosotros lo denominamos *contract logistics*), que es el área de logística y distribución interna (...) y después tenemos nuestra área internacional, que podemos denominar de *freight forwarding* (...), y ahí lo que ofrecemos al mercado es el transporte aéreo, marítimo, terrestre internacional, y el terrestre de aeropuerto y de puerto donde nuestros clientes nos indiquen”¹⁵.
16. Si bien esta División advierte las diferencias que los servicios anteriormente mencionados pueden tener, considera que, en todos ellos, el principal valor agregado reside en entregar un servicio integral de intermediación facilitando el transporte de mercaderías, ya sea combinando distintos servicios para entregar soluciones punto a punto, o bien, accediendo a mejores tarifas de transporte al agregar demanda.
17. En lo que respecta al mercado relevante geográfico, la Comisión Europea ha dicho que éste, tratándose de casos relacionados con comercio marítimo, es al menos nacional. La misma Comisión ha reafirmado la relación vertical que existiría entre el transporte marítimo de línea mediante contenedores, y los servicios de intermediación¹⁶.

assembles less-than-carload shipments (small shipments) into carload shipments, thus taking advantage of lower freight rates”.

¹² Respecto al primero de estos servicios, un competidor de CEVA definió al *freight forwarder*, señalando que es un representante del cliente para la intermediación de servicios de transporte, que abarca una cadena completa de servicio. El *freight forwarder* intermedia en ese sentido, pues en lugar que el cliente vaya directamente a la compañía naviera, éste compra a la compañía naviera servicios para varios clientes, negociando una tarifa más conveniente en razón de su mayor volumen. Además, este agente vende al cliente un servicio íntegro de supervisión e información en relación a su carga.

¹³ Véase: <<http://www.emb.cl/negociosglobales/articulo.mvc?xid=1511>> (consulta 09 de enero de 2019).

¹⁴ [Nota confidencial 3].

¹⁵ Declaración de don Sebastián Rauch, Gerente General de CEVA Chile, de fecha 7 de enero de 2019.

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA, Caso COMP/M.7268. CSAV/ HGV/ KÜHNE MARITIME / HAPAG LLOYD AG.

18. En este contexto, pese a la complejidad de precisar los márgenes necesarios de un mercado relevante de producto, o geográfico, aquello no será necesario atendido los antecedentes tenidos a la vista en esta investigación, y que se analizan en la sección siguiente.

c. Posibilidad de competencia horizontal

19. En atención a la vinculación existente entre las distintas actividades, expuestas precedentemente, esta División analizó la posibilidad que existiera competencia horizontal entre las Partes¹⁷, ya que los importadores y exportadores que desean trasladar sus bienes por mar mediante contenedores, pueden acceder a dicho servicio tratando directamente con la naviera, o a través de un intermediador, como un *freight forwarder*. Sin perjuicio de ello, esta División considera aquella posibilidad como lejana, por cuanto existe una apreciable diferenciación en el modelo de negocios¹⁸, y, por esto, un bajo traslape de clientes¹⁹.
20. Esta División considera suficiente aquello para descartar un mayor análisis, pues, en caso de existir algún nivel de competencia entre ambos tipos de servicios, las Partes no serían competidores cercanos. Además, según se expondrá a continuación, existe un número relevante de oferentes alternativos para cada uno de los servicios considerados.

III. ANÁLISIS COMPETITIVO

21. Esta División revisó si la Operación presenta riesgos unilaterales de índole exclusoria capaces de reducir sustancialmente la competencia, por un posible bloqueo de insumos y/o clientes a competidores en los distintos mercados involucrados, atendida la relación que existe, del tipo proveedor - cliente.
22. Se ha dicho que uno de los requisitos de los riesgos de exclusión en operaciones de concentración de naturaleza vertical es que la entidad fusionada cuente con habilidad para bloquear insumos o clientes, siendo un elemento determinante para aquello que la entidad resultante tenga poder de mercado suficiente, aguas arriba y/o aguas

¹⁷ Entre transporte marítimo en línea mediante contenedores, y *freight forwarding*.

¹⁸ Existe una diferenciación clara entre la actividad de las navieras, dueñas de buques, dedicadas al transporte marítimo en rutas específicas, mediante contenedores capaces de transportar diferentes tipos de productos, y los *freight forwarders*, intermediarios, no dueños de buques, que aglutinan clientes pequeños a fin de conseguir la escala suficiente para negociar y acordar el transporte marítimo con las navieras. [Nota confidencial 3]. En el mismo sentido, declaración de don Sebastián Rauch, Gerente General de CEVA Chile, de fecha 7 de enero de 2019.

¹⁹ Si bien en teoría un importador o exportador puede ir directamente a una naviera o a un *freight forwarder* para contratar los servicios de transporte marítimo que necesita, ello no tiende a ocurrir en la práctica. Lo anterior, por cuanto, las navieras acostumbran a contratar directamente con clientes de mayor tamaño, relegando en los *freight forwarders* la acumulación de demanda proveniente de aquellos clientes de menor escala, situación que les permite alcanzar menores tarifas de flete marítimo en virtud del alcance de embarques de mayor tamaño. [Nota confidencial 3]. En el mismo sentido, declaración de don Sebastián Rauch, Gerente General de CEVA Chile, de fecha 7 de enero de 2019.

abajo²⁰. Teniendo en cuenta lo anterior, y atendida la presencia de las Partes en los mercados involucrados, esta División puede concluir que difícilmente se materializará un riesgo de bloqueo de insumos o de clientes como consecuencia de esta Operación.

23. El primer argumento para descartar el riesgo de bloqueo de insumos dice relación con las bajas participaciones de mercado y existencia de competidores capaces de ejercer presión competitiva a CMA en los mercados navieros aguas arriba. La siguiente tabla muestra las participaciones de mercado alcanzadas por CMA en cada uno de los mercados relevantes analizados:

Tabla 1: Participaciones de mercado de CMA²¹

Origen o Destino	Origen – Costa oeste de Sudamérica	Costa oeste de Sudamérica – Destino
Lejano Oriente	[0% - 10%]	[0% - 10%]
Norteamérica	[0% - 10%]	[0% - 10%]
Norte de Europa	[10% - 20%]	[0% - 10%]
Mediterráneo	[10% - 20%]	[10% - 20%]
Centroamérica y el Caribe	[0% - 10%]	[0% - 10%]
Australia, Asia del sur y Oceanía	[0% - 10%]	[0% - 10%]
Costa este de Sudamérica	[0% - 10%]	[0% - 10%]
Subcontinente indio	[0% - 10%]	[20% - 30%]
Medio oriente	[0% - 10%]	[20% - 30%]
Costa oeste de África	[0% - 10%]	[0% - 10%]
Costa este de África	[0% - 10%]	[10% - 20%]
Sudáfrica	[0% - 10%]	[0% - 10%]

Fuente: Notificación, confirmada en base a información de *Container Trades Statistics*.

24. En cuanto a la presencia de otras alternativas relevantes, existen múltiples actores en el mercado de navieras de línea mediante contenedores que operan en Chile, dentro de los cuales podemos destacar a AMP Mærsk, Mediterranean Shipping Company, Hapag Lloyd, Evergreen Line, Cosco Container, Hanjin Shipping, China Shipping Container, y Hamburg Süd.
25. De esta forma, y sin obviar que CMA es uno de los actores relevantes en el transporte de carga marítima de línea mediante contenedores, esta División considera que difícilmente podría concretarse algún riesgo de bloqueo de insumo hacia otros *freight forwarders*, en virtud a que la empresa carecería de poder de mercado elevado.
26. Sin perjuicio de lo anterior, el análisis podría verse afectado si se consideran los acuerdos o alianzas marítimas que CMA ha celebrado con otras navieras de línea. A este respecto, esta División ha señalado que “la participación de oferentes de servicios de línea en consorcios – sin perjuicio de las eficiencias que puede importar

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas, pp. 11 y 17. Disponible vía web en <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1018\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1018(03)&from=EN)> (Consulta 09 de enero de 2019).

²¹ [Nota confidencial 4].

– puede aumentar el riesgo de efectos anticompetitivos toda vez que éstos, dado su contenido, reducen la flexibilidad de sus miembros para controlar individualmente variables relevantes de competencia (que pasan a controlarse coordinadamente). Específicamente, los participantes de un consorcio deben acordar la frecuencia del servicio, puertos de recalada y tiempo de tránsito del servicio provisto de manera conjunta”²². Consecuentemente, las rutas donde CMA opera mediante acuerdos podrían verse afectadas pues, la presencia conjunta de CMA y sus asociados podría otorgar a ésta mayor poder de mercado.

27. Respecto de lo anterior, consultada CMA sobre la existencia y entidad de acuerdos o alianzas marítimas, ésta señaló que, en los mercados involucrados ha celebrado VSAs (acuerdos para compartir buques, por sus siglas en inglés) y SCAs (acuerdo de reparto de fletamentos, por sus siglas en inglés)”²³, sin que ninguno de estos conlleve discusión o acuerdos sobre políticas comerciales o tarifas **[Nota confidencial 5]**²⁴.
28. No obstante, y en caso de asumir un escenario conservador en que CMA detente poder de mercado en virtud de estos acuerdos, o bien en alguna definición más estrecha de mercado relevante, esta División considera que es poco probable que un riesgo de bloqueo de insumos ocurra, atendida la mínima presencia que tiene CEVA aguas abajo, que restaría incentivos a la ejecución de estos actos a futuro.
29. En efecto, las Partes en su Notificación señalan que (a nivel nacional) la participación de mercado de CEVA en *freight forwarding* no sería superior a un [0% - 5%] y, en logística de contratos, sería inferior a un [5% - 10%]²⁵, lo que ha sido reafirmado por otros actores de la industria²⁶. Respondiendo a una consulta formulada por esta División, un competidor señaló lo siguiente: “en términos de industria *freight forwarder* el *market share* está demasiado desagregado. Esto ocurre al haber demasiados oferentes en el mercado nacional, lo que produce que no exista concentración. El mayor exponente en Chile es Geodis Wilson que cuenta con un [5% - 10%] del mercado nacional. Panalpina se encuentra en el cuarto lugar, con un [0% - 5%] de participación. CEVA no se encuentra en el top 15 de la industria chilena, lo que nos hace concluir que cuenta con menos de un [0% - 5%] del mercado” **[Nota confidencial 6] [Nota confidencial 7]**.

²² Informe de archivo de investigación por la operación de concentración entre Compañía Sudamericana de Vapores S.A. y Hapag Lloyd AG. Rol F27-2014.

²³ Las Partes definen VSAs como: “un acuerdo entre dos o más transportistas en el que se reserva para cada uno de los participantes un número de posiciones de *containers* (“*slots*”) iguales en espacio en buques particulares. El número de *slots* y, por tanto, el espacio de cada parte en diferentes buques para una misma ruta puede variar por tipo de buque y dirección”, y los SCAs señalando que son un medio común en el transporte marítimo de línea de contenedores para ofrecer servicios en una ruta específica sin necesidad de desplegar buques o cuando un transportista necesita espacio o pares de puertos adicionales. El *charterer* “alquila” un número predeterminado de *slots* para contenedores en un buque de una compañía diferente a cambio de dinero en efectivo (*regular slot charter*) o *slots* en sus propios buques (intercambio de *slots*, también conocido como SWAP) sin ninguna otra forma de cooperación entre las partes”. Respuesta de CMA de fecha 3 de enero de 2019, al oficio Ord. 2802 de 28 de diciembre de 2018.

²⁴ Respuesta de CMA de fecha 3 de enero de 2019, al oficio Ord. 2802 de 28 de diciembre de 2018.

²⁵ Notificación, pp. 21 y 26.

²⁶ **[Nota confidencial 3]**.

30. A modo de ejemplo, para una naviera de línea mediante contenedores, la venta a *freight forwarders* representó aproximadamente un [30% – 40%] de las ventas de su flete marítimo al año 2017, dentro de las cuales, las ventas a CEVA en Chile sólo alcanzaron un [0% - 5%]. Para otra, en tanto, las ventas mediante *freight forwarders* representaron alrededor de un [30% - 40%] de las ventas totales y, de ese porcentaje, las ventas a CEVA en Chile sólo alcanzaron un [0% - 5%], al año 2017 [**Nota confidencial 8**] [**Nota confidencial 9**].
31. Esta mínima presencia de CEVA en los mercados aguas abajo disminuye considerablemente los incentivos económicos a desarrollar una estrategia de bloqueo de insumos a competidores aguas abajo, por cuanto CEVA, atendida su baja participación de mercado, difícilmente sería capaz de recapturar una fuga de clientes en cantidad que resulte suficiente para compensar la pérdida que dicha estrategia provocaría a CMA aguas arriba.
32. Del mismo modo, en virtud de la presencia marginal de CEVA aguas abajo, esta División considera improbable que la entidad fusionada pueda desarrollar una estrategia de bloqueo de clientes, pues, de acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, carece de poder de mercado suficiente para esto.
33. Finalmente, no se han recibido, por parte de los distintos actores consultados, comentarios relativos a la existencia de riesgos a la competencia derivados del perfeccionamiento de la Operación.

IV. CONCLUSIONES

34. De este modo, conforme al análisis realizado, esta División ha llegado a la convicción de que la Operación no resulta apta para reducir sustancialmente la competencia. Por tanto, en atención a los antecedentes y al análisis realizado por esta División, se recomienda la aprobación de la Operación, de manera pura y simple, salvo mejor parecer del señor Fiscal.



FERNANDO COLOMA RÍOS
JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES (S)

LLS