

C/1052/19

MVG/INM

INFORME Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN
EXPEDIENTE C/1052/19 CIMSA / ACTIVOS CEMEX

I. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 5 de julio de 2019 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia notificación de la concentración consistente en la adquisición por parte de ÇIMSA ÇIMENTO SANAYI VE TICARET A.S del negocio de cemento blanco de las sociedades CEMEX ESPAÑA OPERACIONES, S.L.U., CEMEX, S.A.B. DE C.V. y CEMEX ESPAÑA, S.A., excluyendo determinados activos.
- (2) Dicha notificación ha sido realizada por CIMSA según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), por superar los umbrales establecidos en la letra a) del artículo 8.1 de la mencionada norma. A esta operación le es de aplicación lo previsto en el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC).
- (3) Con fechas 11 de julio y 23 de julio de 2019, en virtud de los artículos 39.1 y 55.6 de la LDC, la Dirección de Competencia solicitó a la notificante información necesaria para la adecuada valoración de la concentración, suspendiéndose el plazo máximo.
- (4) Con fecha 12 de julio de 2019, en virtud de los artículos 39.1 y 55.5 de la LDC, la Dirección de Competencia solicitó a terceros información necesaria para la adecuada valoración de la concentración a clientes de las partes. Con esa misma fecha se acordó la suspensión de plazo máximo del expediente que se acumula a la originada con motivo de la solicitud de información a la parte notificante de fecha 11 de julio de 2019.
- (5) La operación ha sido notificada también en Chipre e Israel. La Autoridad Chipriota de la Competencia adoptó una decisión de no evaluar la transacción con fecha de 12 de junio de 2019, teniendo en cuenta que la operación afectaba a áreas territoriales fuera del control efectivo del Gobierno de la República de Chipre y la imposibilidad de aplicar la ley de control de concentraciones y, por tanto, de realizar la evaluación de la operación. Por su parte, la Autoridad Israelí de la Competencia está analizando la operación sin que se haya procedido a su aprobación.
- (6) El plazo máximo para acordar iniciar la segunda fase del procedimiento será el **26 de agosto de 2019** inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

II. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

- (7) La operación de concentración notificada (la “Operación”) tiene por objeto la adquisición del control exclusivo por parte de Çimsa Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S, a través de una filial controlada en su totalidad y pendiente de registro en España, del negocio de cemento blanco de las sociedades Cemex España Operaciones, S.L.U., Cemex, S.A.B. de C.V. y Cemex España, S.A., excluyendo determinados activos.
- (8) Este Negocio Objetivo incluye entre otros (i) la Planta de Buñol, (ii) las canteras para el suministro de caliza requerida para la producción de cemento blanco, (iii) los activos fijos y *know-how* relacionados, (iv) el listado de clientes incluyendo los clientes relativos a las exportaciones desde las fábricas de cemento blanco de Cemex en México (excluyendo todos los clientes ubicados en los Estados Unidos) y (v) cualesquiera otros elementos requeridos para operar la Planta de Buñol y las canteras como una compañía en funcionamiento.
- (9) La operación se articula mediante un Acuerdo de Compraventa de Activos firmado el pasado [...] entre CIMSA y los VENDEDORES y que ha sufrido dos adendas menores firmadas con fechas [...] y [...] que no afectan al objeto y estructura de la operación.

III. RESTRICCIONES ACCESORIAS

- (10) El Acuerdo de Compraventa de Activos (ACA) por el que CIMSA adquiere el control sobre los activos de CEMEX, y que ha dado lugar a la concentración de referencia, contiene en su cláusula 16 sendos acuerdos de no competencia y de no captación.
- (11) Además, la cláusula 11 del ACA recoge una serie de contratos y acuerdos que podrían contener restricciones accesorias y que, a fecha de hoy, según indica la notificante, no se han negociado ni formalizado por las partes: [...].

Acuerdo de no competencia

- (12) La cláusula 16.4 del ACA contiene una cláusula de no competencia por un periodo de [≤ 3] años, tras la fecha de cierre, por medio de la cual CEMEX y cualquiera de sus filiales se comprometen a no adquirir, establecer o participar en ningún negocio de cemento blanco o cualquier otro negocio o servicio que, de cualquier manera, individual o colectiva, compita con el negocio de cemento blanco en España y en otras áreas geográficas en las que ACTIVOS CEMEX lleve a cabo su actividad en la fecha de cierre, ya sea se forma directa o indirecta (incluido como subcontratista, agente o intermediando en favor de un tercero), en solitario o conjuntamente con otras partes.

Acuerdo de no captación

- (13) La cláusula 16.3 del ACA incluye una cláusula de no captación por un periodo de [≤ 2] años desde el día de la fecha de cierre, por medio de la cual CEMEX se compromete a no promover ofertas de empleo o provisión de servicios, emplear o retener en modo alguno a los empleados de ACTIVOS CEMEX sin el consentimiento por escrito de CIMSA. En todo caso, CEMEX no está imposibilitado para emplear en las siguientes situaciones: (i) si una persona

contacta con CEMEX de motu proprio y sin ninguna actividad de captación, ya sea directa o indirecta, por parte de CEMEX, (ii) un empleado que sea contactado tras haber realizado una búsqueda general por parte de una empresa de búsqueda de talentos, sin que CEMEX hubiese identificado a dicho empleado previamente.

Valoración

- (14) El artículo 10.3 de la LDC, establece que *“en su caso, en la valoración de una concentración económica podrán entenderse comprendidas determinadas restricciones a la competencia accesorias, directamente vinculadas a la operación y necesarias para su realización”*.
- (15) La Comunicación de la Comisión Europea sobre las restricciones directamente vinculadas a la realización de una concentración y necesarias a tal fin (2005/C 56/03) (“la Comunicación”) considera que, *“para obtener el valor íntegro de los activos transferidos, el comprador debe gozar de algún tipo de protección frente a la competencia del vendedor que le permita fidelizar la clientela y asimilar y explotar los conocimientos técnicos*. En particular, la citada Comunicación señala que *“las cláusulas inhibitorias de la competencia están justificadas por un periodo máximo de tres años cuando la cesión incluye la transferencia de la clientela fidelizada como fondo de comercio y conocimientos técnicos, mientras que cuando solo incluye el fondo de comercio estaría justificada por un periodo de dos años”*.
- (16) Asimismo, respecto del ámbito geográfico de aplicación, la Comunicación especifica que el mismo debe limitarse a la zona en la que el vendedor ofrecía los productos o servicios de referencia antes del traspaso, toda vez que no es necesario proteger al comprador de la competencia del vendedor en territorios en los que éste no estaba presente, pudiéndose ampliar a los territorios en que el vendedor tuviese planeado introducirse en el momento de efectuar la transacción, siempre que ya hubiese efectuado inversiones con tal fin.
- (17) Además, la Comunicación indica que las cláusulas que limiten el derecho del vendedor a adquirir o tener acciones en una empresa que compita con la empresa cedida se considerarán directamente vinculadas a la realización de la concentración y necesarias a tal fin en las mismas condiciones que las cláusulas inhibitorias de la competencia, salvo que impidan que el vendedor adquiera o tenga acciones para fines exclusivamente de inversión financiera que no le confieran directa o indirectamente funciones de dirección o una influencia sustancial en la empresa.
- (18) Por otro lado, la Comunicación establece que *“las cláusulas de no captación y de confidencialidad tienen un efecto comparable al de las cláusulas inhibitorias de la competencia, por lo que se evalúan de forma similar”*.
- (19) En consecuencia, teniendo en cuenta la Comunicación, esta Dirección de Competencia considera que, respecto a la cláusula de no competencia, su contenido, en la medida en que incluyese una restricción que impide la tenencia o adquisición de acciones para fines exclusivamente de inversión financiera que no le confieran directa o indirectamente funciones de dirección o una influencia sustancial en la empresa competidora, iría más allá de lo

razonable para la consecución de la operación y no se consideraría ni necesaria ni accesoria, y quedaría por tanto sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas. Asimismo, teniendo en cuenta que la adquirente se encuentra activa en los mismos sectores que ACTIVOS CEMEX, no se considera que la concentración genere una transferencia de conocimientos técnicos que justifiquen que la duración exceda de los dos años contemplados en la Comunicación, por lo que todo lo que exceda de ese tiempo no se considera ni necesario ni accesorio, quedando sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas.

- (20) Por lo que respecta a la cláusula de no captación, en el presente caso, se considera que su contenido y duración no van más allá de lo que la citada Comunicación considera son razonables para hacer posible la operación de concentración, de forma que puede considerarse como restricción accesoria a la misma.
- (21) Por último, en referencia a los contratos y acuerdos contenidos en la cláusula 11 del ACA que están pendientes de negociación y firma y que según la notificante podrían contener cláusulas inhibitorias de la competencia, en la medida en que se desconoce la redacción final exacta de dichas cláusulas, esta Dirección de Competencia no puede evaluar su compatibilidad de acuerdo con lo establecido en la citada Comunicación.

IV. APLICABILIDAD DE LA LEY 15/2007 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

- (22) La operación es una concentración económica conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.b) de la LDC.
- (23) De acuerdo con la notificante, la operación no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones entre empresas, al ser el volumen de negocios de ACTIVOS CEMEX no superior a 100 millones de euros en la UE en 2018.
- (24) La operación notificada cumple, sin embargo, los requisitos previstos por la LDC para su notificación, al superarse el umbral establecido en el artículo 8.1.a) de la misma.

V. EMPRESAS PARTÍCIPES

V.1. ÇIMSA ÇIMENTO SANAYI VE TICARET A.Ş (CIMSA)

- (25) CIMSA es parte del Grupo Sabanci (SABANCI), un conglomerado turco dedicado, entre otras actividades (bancarias, seguros, energía, retail e industriales), al mercado del cemento.
- (26) SABANCI [...]. Su volumen de negocio se genera en España a partir de ventas directas principalmente en [...], además del sector del cemento (CIMSA).
- (27) CIMSA es un productor de cemento internacional que cuenta con terminales¹ en Alemania, Italia, España, el Norte de Chipre, Rumanía y Rusia. Sus dos terminales hispanas se ubican en Alicante y en Sevilla. El cemento se envía desde Çimsa Turquía y se almacena en los silos situados en estas terminales

¹ Terminal se refiere a local donde se recibe y almacena el cemento.

y las ventas se realizan directamente por dichas terminales a los consumidores finales.

- (28) La facturación de SABANCI en 2018, conforme al artículo 5 del RDC fue, según la notificante, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE GRUPO SABANCI (en euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[>5.000.000.000]	[<250.000.000]	[<60.000.000]

Fuente: Notificante

V.2. ACTIVOS DE CEMEX ESPAÑA OPERACIONES, S.L.U., CEMEX, S.A.B. DE C.V. Y CEMEX ESPAÑA, S.A. (ACTIVOS CEMEX)

- (29) ACTIVOS CEMEX comprende los activos, cargas y otros elementos que constituyen un negocio relativo a la producción de cemento blanco de Cemex a través de la Planta de Buñol (incluyendo todo el listado de clientes a excepción de los clientes de Estados Unidos²) y el listado de clientes correspondiente a las exportaciones de las fábricas de cemento blanco de Cemex en México (excluyendo también los de Estados Unidos, que mantiene CEMEX)³.
- (30) En concreto, en España, comprende el negocio de cemento blanco incluyendo la Planta de Buñol, las canteras de caliza, otros activos fijos relacionados y el know-how y otros elementos necesarios para operar la Planta de Buñol y las canteras como una compañía en funcionamiento.
- (31) Además de los activos de cemento blanco en España, ACTIVOS CEMEX comprende la lista de clientes internacionales actualmente propiedad de Cemex S.A.B de C.V. y Cemex España Operaciones, S.L.U. La Operación Propuesta no incluye la venta de las fábricas de cemento blanco de Cemex en México ni su participación minoritaria en la sociedad estadounidense Lenigh White Cement Company Houghton.
- (32) La facturación de ACTIVOS CEMEX en 2018, conforme al artículo 5 del RDC fue, según la notificante, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE ACTIVOS CEMEX (en euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2.500.000.000]	[<250.000.000]	[<60.000.000]

Fuente: Notificante

VI. MERCADOS RELEVANTES

VI.1 Mercados de producto

- (33) El sector económico afectado por la operación es el de la fabricación y distribución de cemento (código NACE C.23.51), concretamente se ve

² Según la notificante, la planta de Buñol. [...]

³ Según la notificante. [...]

afectado el mercado del cemento blanco, donde se encuentran tanto la adquirida como la adquirente.

- (34) Existen dos tipos de cemento: cemento blanco y cemento gris. El cemento blanco es un aglutinante hidráulico, similar al cemento gris, excepto por su elevada blancura. El cemento blanco tiene características equivalentes al cemento gris en cuanto a su fuerza, durabilidad, y funcionamiento. La principal diferencia entre ambos tipos de cemento radica en las características particulares de la caliza utilizada para su producción. Además, el cemento blanco tiene usos adicionales a aquéllos del cemento gris, en particular, usos estéticos u ópticos. El cemento blanco se produce en cantidades considerablemente más limitadas a nivel global y su precio es sensiblemente superior al del cemento gris.
- (35) Los precedentes relevantes, nacionales y comunitarios, han concluido que el cemento blanco constituye un mercado separado del cemento gris⁴. Por otra parte, la Comisión Europea ha concluido que el mercado de cemento blanco no puede subsegmentarse⁵.
- (36) Por otro lado, el cemento se produce a través de la molienda del clínker y de materiales cementeros alternativos. El clínker se obtiene calcinando, en hornos de gran potencia, los minerales básicos (tales como caliza y arcilla). Éste se muele posteriormente para obtener el cemento.
- (37) Tanto la Comisión Europea como la Autoridad Española de Competencia⁶ han definido el mercado de clínker como un mercado de producto separado ya que no se puede sustituir por ningún otro producto para la producción de cemento. Los precedentes existentes no han distinguido de forma clara mercados separados de clínker en función de si se trata de clínker gris o blanco, utilizados en la producción de cemento gris y blanco, respectivamente. Sin embargo, distintos precedentes nacionales y europeos⁷ han considerado la posibilidad de que el mercado de clínker blanco sea diferente del mercado del gris.
- (38) Según la notificante, el clínker no debería ser tratado como un mercado de producto separado del cemento dado que la mayoría de las plantas de cemento están integradas y el clínker únicamente se vende a terceros de forma residual. Por otra parte, según la notificante, a los efectos de la presente operación no se considera el mercado de clínker como un mercado relevante, pues según datos de la notificante la presencia de las Partes en este mercado es residual ya que la mayor parte del clínker blanco que producen se consume

⁴ M.7252 Holcim/Lafarge; M.7744 Heidelberg Cement/Italcementi; M.1874 Lafarge/Bluecircle; N-04077 CORPORACIÓN NOROESTE/MATERIALES DEL ATLÁNTICO; N-05070 CEMENTOS PORTLAND/CEMINTER MADRID; N-05101 – LAFARGE ASLAND/READYMIX ASLAND; N-05102 CEMEX/READYMIX ASLAND y N-05106 CEMENTOS PORTLAND/CEMENTOS LEMONA.

⁵ M.7252 Holcim/Lafarge, de 15 de diciembre de 2014, apartados 49-52; y M.7744 Heidelberg Cement/Italcementi.

⁶ M.7744 Heidelberg/Italcementi, M.7054 Cemex/Holcim assets, M.7252 Holcim/Lafarge y la Autoridad de Competencia española C-0054/08, CEMENTIA-BMM.

⁷ N-296 NOROESTE/LAFARGE-ASLAND (Activos); N-04077 CORPORACIÓN NOROESTE/MATERIALES DEL ATLÁNTICO; N-03013 HOLDERFIN/CEMENTOS HISPANIA y M.7744 Heidelberg Cement/ Italcementi.

internamente⁸, destinando los ACTIVOS CEMEX únicamente a ventas a terceros un [0-10]%, [0-10]% y [0-10]% de su producción anual de clínker blanco en España, EEE y a nivel mundial ,respectivamente⁹. Por su parte CIMSA, [...], y en Europa y a nivel mundial dichos porcentajes son inferiores al [0-10]% y [0-10]%, respectivamente¹⁰.

- (39) Por tanto, a los efectos de la presente operación se considerará como relevante el mercado de fabricación y venta de cemento blanco, así como el mercado de clínker, dentro del cual se analizará el segmento más estrecho de clínker blanco.

VI.2 Mercados geográficos

- (40) La Comisión Europea ha considerado que la definición del mercado geográfico sería, como mínimo, el Espacio Económico Europeo (EEE), dado que el cemento blanco se produce en un número limitado de Estados del EEE, desde los que se exporta al resto del EEE y a terceros países, aunque últimamente ha dejado la posibilidad de considerar mercados más estrechos incluso nacionales¹¹. Concretamente, en el precedente M.7744 Heidelberg/Italcementi, se realizó un test de mercado en el que se indicaba que, si bien, a diferencia del cemento gris, el mayor coste de fabricación por tonelada del cemento blanco hacía que los clientes estuviesen dispuestos a suministrarse de proveedores dentro del EEE e incluso de fuera, muchas contestaciones indicaron que el suministro de cemento blanco debía provenir de plantas localizadas a un máximo de 600 km de sus propias instalaciones productivas.
- (41) En lo que respecta al clínker, la Comisión Europea¹² ha señalado que el mercado de clínker es al menos de ámbito EEE.
- (42) La notificante sostiene que, en este caso, el mercado geográfico sería de ámbito mundial. De hecho, CIMSA vende en distintos países alrededor del mundo desde su planta situada en Turquía, mientras que la Planta de Buñol vende más de [...] de su producción en países distintos de España¹³.
- (43) Por el contrario, de acuerdo con algunas de las respuestas al requerimiento de información realizado a clientes, se apunta a la posibilidad de que el mercado geográfico pueda ser de carácter nacional o al menos inferior al mundial e incluso al EEE. Concretamente, uno de los clientes requeridos ha confirmado la importancia de la distancia del fabricante a sus instalaciones de producción a la hora de considerar alternativas de suministro viables, mientras que otro de los requeridos ha manifestado suministrarse únicamente de

⁸ Como ejemplo, en España, las ventas de ACTIVOS CEMEX de Clínker blanco [...] en 2018.

⁹ En aras de transparencia, las partes aportan el peso de ventas de Clínker blanco a terceros en relación a la cifra total de ventas combinadas de ACTIVOS CEMEX de cemento blanco más Clínker blanco, suponiendo éstas un [0-10]%, [0-10]% y [0-10]% de las ventas combinadas en España, Europa y en el mundo, respectivamente.

¹⁰ En términos de ventas, los porcentajes que representa la venta a terceros de Clínker blanco en relación a todas las ventas combinadas de CIMSA de cemento blanco más Clínker blanco, son de un [0-10]%, [0-10]% y [0-10]%, en España, Europa y en el mundo, respectivamente.

¹¹ M.7252 Holcim/Lafarge y M.7744 Heidelberg Cement / Italcementi,

¹² M.7744 Heidelberg / Italcementi

¹³ Según la notificante, más del [80-90]% de su exportación se exportó fuera del EEE

proveedores locales con plantas de fabricación en España.

- (44) Por tanto, a los efectos de la presente operación, si bien se valorarán las cuotas en España, EEE y mundial de las partes en el mercado de la fabricación y venta de cemento blanco, las conclusiones y riesgos asociados a la misma difieren según el ámbito geográfico considerado, considerándose apropiado realizar un test de mercado de mayor calado tanto a clientes como a competidores de las partes para confirmar la dimensión geográfica concreta de los mercados de cemento blanco y de clinker.

VII. Análisis del mercado

VII.1. Estructura de la oferta

- (45) Según las partes, el mercado del cemento blanco es un mercado maduro, con importante excedente de capacidad instalada en España, así como en otros países como Argelia, Túnez o Turquía. Concretamente, la notificante estima que en España la utilización de la capacidad instalada se sitúa en torno a un [40-50]%.
 (46) Los principales factores que determinan la estructura de costes, según la información aportada por las partes, son el coste de producción del clinker y del cemento, el coste de la energía, coste de explotación de las canteras de caliza, costes de transportes y de carga y descarga.
 (47) Las compras de productos o servicios pueden producirse de forma puntual (sin contrato) o por medio de un contrato, pudiendo los mismos limitarse a una planta en concreto, o, en el caso de grupos empresariales, se pueden concluir acuerdos generales a nivel nacional, regional o global. Según las partes, la duración de los contratos difiere en función del tipo de producto, servicio y proveedor involucrado, si bien la duración general suele ser anual o por un periodo de tiempo concreto.
 (48) En las siguientes tablas se muestran las cuotas de mercado en los mercados nacional, europeo y mundial de fabricación y venta de cemento blanco:

MERCADO NACIONAL DE FABRICACIÓN Y VENTA DE CEMENTO BLANCO						
	2016		2017		2018	
	VALOR	VOLUMEN	VALOR	VOLUMEN	VALOR	VOLUMEN
CIMSA	[10-20]%	[10-20]%	[0-10]%	[0-10]%	[10-20]%	[10-20]%
ACTIVOS CEMEX	[30-40]%	[30-40]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%
CONJUNTO	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%
VALDERRIVAS	[20-30]%	[10-20]%	[20-30]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
TUDELA	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
LAFARGE HOLCIM SPAIN	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[0-10]%	[0-10]%

TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
-------	------	------	------	------	------	------

Fuente: Notificante

MERCADO EUROPEO DE FABRICACIÓN Y VENTA DE CEMENTO BLANCO						
	2016		2017		2018	
	VALOR	VOLUMEN	VALOR	VOLUMEN	VALOR	VOLUMEN
CIMSA	[0-10]%	[0-10]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
ACTIVOS CEMEX	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
CONJUNTO	[10-20]%	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
AALBORG	[20-30]%	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[10-20]%
HEIDELBERG ITALCEMENTI	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
LAFARGE HOLCIM	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[0-10]%
DYCKERHOFF	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
OTROS	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Notificante

MERCADO MUNDIAL DE FABRICACIÓN Y VENTA DE CEMENTO BLANCO						
	2016		2017		2018	
	VALOR	VOLUMEN	VALOR	VOLUMEN	VALOR	VOLUMEN
CIMSA	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
ACTIVOS CEMEX	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
CONJUNTO	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
AALBORG	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%
LAFARGE HOLCIM	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
CEMEX (excl. ACTIVOS CEMEX)	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
OTROS	[60-70]%	[60-70]%	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Notificante

VII.2. Estructura de la demanda y canales de distribución

(49) Según la notificante, el sector de cemento blanco en Europa está experimentando un aumento de la demanda principalmente por la subida de

las ventas a los productores de morteros, resultante del incremento de la demanda del sector de construcción de vivienda residencial.

- (50) En relación con el mercado de cemento blanco en España, finalizado el declive derivado de la crisis del mercado de la construcción durante el periodo 2008-2014, la notificante reconoce que el mercado de cemento blanco en España ha experimentado crecimiento desde el 2015 y espera que esta tendencia continúe a niveles más elevados en los próximos años, concretamente, un 5-6% en 2019 y 2020.
- (51) En referencia al tipo de clientes, la notificante señala que pueden distinguirse entre (i) distribuidores, quienes compran cemento blanco para revenderlo y que representarían en España el 15% del total de las ventas de los productores de cemento blanco, y (ii) consumidores finales, quienes, a su vez, se clasifican en:
- a. Productores de mortero cuyo mercado está muy fragmentado, con grandes compañías multinacionales, grandes y pequeños productores, así como pequeños productores locales. En general, estos productores cuentan con un amplio catálogo de productos y una red de distribución y logística eficiente.
 - b. Productores de prefabricados más fragmentados en negocios familiares de segunda o tercera generación que han desarrollado nuevos diseños y productos más sofisticados (pavimentos, fachadas, suelos y otros elementos) y con menor presencia exportadora, limitándose está a productos de gran valor añadido.
 - c. Retail: cuya demanda es inferior a la de los dos anteriores, utilizando el cemento blanco para completar el catálogo de productos de retail y bricolaje.
- (52) Según la notificante, en este mercado los contratos exclusivos o de larga duración no son el mejor método para mantener la fidelidad de los clientes, sino que ésta se logra proveyendo productos de calidad con las condiciones comerciales acordadas y aportando servicios de valor añadido, no teniendo las partes ningún contrato de distribución exclusiva.
- (53) Según las partes, para los clientes el cambio de un proveedor de cemento blanco a otro es sencillo, no existiendo para los mismos diferencia sustancial entre proveerse de cemento blanco fabricado por un operador local o uno extranjero. En relación con los proveedores locales, las partes señalan que las principales ventajas se relacionan con la rapidez en la entrega y cercanía de los servicios de atención al cliente, mientras que la posibilidad de proveerse de operadores extranjeros permite reducir la exposición a un único proveedor.
- (54) Los resultados de los requerimientos de información enviados por la Dirección de Competencia en relación a los costes asociados al cambio de proveedor de cemento blanco no son concluyentes. Según lo manifestado por un cliente, se trata de un mercado en el que, debido al escaso número de proveedores, el coste de cambio de proveedor es elevado. En el caso de otro cliente, que únicamente consume residualmente cemento blanco y manifiesta no conocer

bien su funcionamiento, indicó que no considera que los costes de cambio de proveedor sean muy elevados.

VII.3. Barreras a la entrada y competencia potencial

- (55) Según la notificante, no existen importantes barreras de entrada a ninguno de los mercados geográficos afectados por la operación salvo lo que se refiere a las autorizaciones regulatorias de las canteras.
- (56) Tampoco existen barreras normativas significativas dentro de la Unión Europea (UE). La reglamentación de edificación en España es una transposición de la reglamentación europea que incluye los tipos de cemento blanco producidos en la planta de Buñol. Las normativas de los países de la UE están controladas por el *European Committee for Standardization*. La normativa EN 197-1:2011 desarrolla los aspectos técnicos (químicos, físicos y mecánicos) que deben cumplir los cementos, con independencia del color de éstos (la normativa aplica tanto para cemento gris como para cemento blanco). Asimismo, la *Construction Products Regulation* (CPR), obliga que ciertos materiales de construcción (incluido el cemento), lleven la marca CE.
- (57) Para exportaciones/importaciones de fuera de la UE, tampoco habría barreras de entrada normativas ya que todos los cementos deben cumplir con la normativa del país destino que es la EN 197-1:2011. Respecto de las exportaciones fuera de la UE, de acuerdo con la notificante, los cementos de Buñol cumplen con la normativa estadounidense ASTM.
- (58) Por último, la notificante señala que, respecto de los requerimientos técnicos, éstos sólo dependen de las características propias de cada cemento y del rango de cumplimiento establecido por la propia norma (como por ejemplo mínimos de blancura, resistencia, etc. por cada tipo de cemento). En todo caso, ello no puede considerarse una barrera dado que todos los productores europeos y la mayoría de productores internacionales que importan a España u otros países ya cumplen con los rangos indicados en dichas normas (que, por otra parte, son muy similares) y solicitados por los clientes.

VIII. EFICIENCIAS

- (59) Según indica la notificante, como resultado de la operación, ÇİMSA incrementará sus eficiencias operacionales mediante la diversificación geográfica de su capacidad de producción de cemento blanco y de su portfolio de producto en determinadas áreas, lo que le permitirá alcanzar eficiencias y sinergias logísticas.
- (60) Asimismo, señalan que el know-how adquirido como resultado de la Operación Propuesta contribuirá a la eficiencia de ÇİMSA en el mercado del cemento blanco, todo lo cual se traducirá en que ÇİMSA pase a ser más eficiente en costes ofreciendo un mayor número de productos más competitivos a sus clientes en el mercado del cemento blanco.

IX. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN

- (61) La operación consiste en la adquisición del control exclusivo por parte de Çimsa Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S, a través de una filial controlada en su totalidad y pendiente de registro en España, del negocio de cemento blanco

de las sociedades Cemex España Operaciones, S.L.U., Cemex, S.A.B. de C.V. y Cemex España, S.A., excluyendo determinados activos.

- (62) El sector económico afectado es el de la fabricación y venta de cemento blanco. Las partes están también presentes en el mercado aguas arriba de fabricación de clínker blanco, si bien en ambos casos dedican la producción de clínker esencialmente a su autoconsumo.
- (63) La operación dará lugar a solapamientos horizontales en el mercado del cemento blanco. En España, permitirá a CIMSA situarse como operador líder con una cuota en valor del **[50-60]% (adición del [40-50]%)**, seguida a distancia por VALDERRIVAS ([10-20]%), TUDELA VEGUIN ([10-20]%) y LAFARGE-HOLCIM SPAIN ([0-10]%).
- (64) Algunos precedentes han considerado el mercado geográfico de ámbito EEE e incluso mundial, dada la importancia del comercio exterior sobre el total de la producción de los operadores del mercado. En el caso concreto de las partes en esta operación, ACTIVOS CEMEX exporta el [50-60]% del total de sus ventas y CIMSA el [70-80]% y sus cuotas son más reducidas que en el mercado nacional.
- (65) En concreto, tras la operación, CIMSA se consolida como segundo operador **a nivel europeo** con cuotas en valor del **[20-30]% (adición de [0-10]%)**, situándose muy cerca del primer operador que sería AALBORG PORTLAND ([20-30]%). Les siguen en tercera y cuarta posición HEIDELBERG-ITALCEMENTI ([10-20]%) y LAFARGE-HOLCIM ([10-20]%), respectivamente. Además, una quinta parte del mercado la conforman varios operadores con cuotas inferiores al 5%.
- (66) A nivel mundial, CIMSA se colocaría como **líder mundial con una cuota del [10-20]% (adición del [0-10]%)**, seguida por AALBORG ([10-20]%), LAFARGE- HOLCIM ([0-10]%) y CEMEX (sin incluir CEMEX ACTIVOS) ([0-10]%) en un mercado en el que, según las partes, más de la mitad de la producción se sitúa en manos de numerosos operadores con cuotas inferiores al 5%.
- (67) Por tanto, **la operación dará lugar a que CIMSA se consolide como líder mundial y en España**, donde coparía más de la mitad del mercado. Los solapamientos horizontales ocasionados por la operación y consecuentes riesgos asociados a la misma son muy dispares según el ámbito geográfico considerado, existiendo dudas de que el mercado de fabricación de cemento blanco sea de dimensión supranacional a la vista de la información obtenida de clientes.
- (68) Por otra parte, si bien según las partes se trata de un mercado en el que i) no existen barreras de entrada significativas, ii) los contratos de suministro por lo general tienen una duración de un año y iii) con exceso de capacidad (en torno al [40-50]% en España según la notificante), de la información recabada por esta Dirección a terceros existen dudas razonables de los riesgos de la operación en términos de una mayor concentración en un mercado ya de por sí con pocos operadores, lo que redundaría en un mayor poder de negociación

de éstos con respecto a sus clientes, con el consiguiente riesgo de incremento de precios del producto.

- (69) Adicionalmente, de las contestaciones de una serie de clientes de cemento blanco a los requerimientos de información no se ha podido obtener una conclusión clara respecto a los costes de cambio de proveedor, existiendo, al menos, dudas de que dicho cambio pueda realizarse fácilmente y sin coste significativo.
- (70) Asimismo, respecto a **posibles efectos coordinados**, las partes defienden que la operación no cambia significativamente la asimetría entre los distintos operadores, cuyas plantas tienen niveles de utilización muy diferentes, y modelos de negocio muy diferenciados. Asimismo, indican que el mercado de cemento blanco no es transparente, negociándose los precios individualmente, siendo los datos disponibles sobre el mercado mucho más limitados que en el caso de cemento gris, lo que dificultaría cualquier potencial coordinación. No obstante, teniendo en cuenta la estructura oligopolística del mercado en la que unos pocos operadores que copan una importante cuota de mercado, conviven con otros de mucha menor entidad, que los mismos operadores en cemento blanco están también activos en cemento gris, existiendo precedentes de expedientes sancionadores en este último mercado¹⁴, se considera necesario realizar una investigación en mayor profundidad de los posibles riesgos a los que puede dar lugar la presente operación.
- (71) Las posibles eficiencias invocadas deberían beneficiar a los consumidores, tener un carácter inherente a la concentración y ser verificables, tal y como establecen las Directrices sobre evaluación de concentraciones horizontales. Sin embargo, en este momento, a la vista de la información aportada, la Dirección de Competencia difícilmente puede tener en cuenta este tipo de eficiencias como compensadoras del riesgo para la competencia que supone la operación. Las eficiencias deberían ser concretas y producirse con prontitud, pero este extremo no ha sido acreditado por la notificante. Pero es que, además, hay que señalar que el incentivo de la entidad resultante para repercutir los aumentos de eficiencia a los consumidores depende en gran parte de la existencia de una presión competitiva procedente de las demás empresas presentes en el mercado y de las entradas potenciales, algo que en un mercado de las características señaladas anteriormente resulta menos evidente.
- (72) Por último, respecto de la relación vertical con el mercado de fabricación y comercialización de clínker aguas arriba, las partes señalan que, en la medida en que el mercado de clínker sería de ámbito al menos europeo y que las canteras que comprenden el Negocio Objetivo representan un porcentaje mínimo del mercado, el solapamiento vertical entre las partes es mínimo. Asimismo, según las partes, el elevado exceso de capacidad de producción de clínker blanco a nivel mundial garantiza que cualquier molinero demandante de clínker blanco pueda obtenerlo de múltiples alternativas de

¹⁴ S/DC/0525/14 CEMENTOS

suministro. No obstante, dada la posible dimensión nacional del mercado de fabricación de cemento blanco, se considera necesario confirmar la dimensión geográfica del mercado de fabricación y comercialización de clinker (y, en particular, clinker blanco) para valorar adecuadamente el solapamiento vertical a que da lugar la operación.

- (73) La operación ha sido notificada también en Chipre e Israel. La Autoridad Chipriota de la Competencia adoptó una decisión de no evaluar la transacción con fecha de 12 de junio de 2019, teniendo en cuenta que la operación afectaba a áreas territoriales fuera del control efectivo del Gobierno de la República de Chipre y la imposibilidad de aplicar la ley de control de concentraciones y, por tanto, de realizar la evaluación de la operación. Por su parte, la Autoridad Israelí de la Competencia, está analizando la operación sin que se haya procedido a su aprobación.
- (74) Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Dirección de Competencia estima preciso **un análisis en profundidad de la operación notificada**, con objeto de verificar el ámbito geográfico relevante y con ello los posibles riesgos para el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados de clinker y cemento blanco considerados. A ello debe añadirse la necesidad de analizar en detalle algunos aspectos puestos de manifiesto a lo largo de esta primera fase como son la existencia de posibles obstáculos al cambio de proveedor y existencia de posibles efectos coordinados en el mercado de fabricación y venta de cemento blanco.

X. PROPUESTA

En atención a todo lo anterior y en virtud del artículo 57.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia **se propone iniciar la segunda fase del procedimiento por considerar que la concentración puede obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva el mercado nacional**, en aplicación del artículo 57.2.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.