

**ANT.:** Adquisición de Panalpina  
Welttransport Holding AG por  
parte de DSV A/S.  
Rol FNE F197-2019.

**MAT.:** Informe de aprobación.

**Santiago, 17 JUL 2019**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFA 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 modificaciones posteriores (“**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 explican:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 10 de mayo de 2019, mediante el documento correlativo ingreso N°02276-19 (“**Notificación**”), DSV A/S (“**DSV**”) y Panalpina Welttransport Holding AG (“**Panalpina**” y, con DSV, “**Partes**”), notificaron a la Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**”) una operación de concentración, la que conforme a lo afirmado por las Partes sería de aquellas mencionadas en la letra b) del artículo 47 del DL 211, toda vez que DSV pretende adquirir influencia decisiva sobre Panalpina, en la forma de un control exclusivo.
2. La Fiscalía declaró, mediante resolución de fecha 27 de mayo de 2019, la necesidad de complementar la Notificación, lo que fue satisfecho por las Partes en presentación de fecha 5 de junio de 2019, correlativo ingreso N°02681-19. Consecuentemente, esta Fiscalía ordenó el inicio de la investigación, mediante resolución de fecha 19 de junio de 2019, bajo el rol FNE F197-2019.
3. DSV es una empresa global, presente en más de 75 países, que desarrolla actividades de *freight forwarding* terrestre, aéreo y marítimo, y ofrece servicios de logística. DSV está constituido conforme a las leyes del Reino de Dinamarca, localizándose su casa matriz en la ciudad de Hedeusene<sup>1</sup>.
4. Panalpina, por su parte, es una empresa global, presente en más de 70 países, que presta servicios de *freight forwarding* terrestre, aéreo y marítimo, y servicios logísticos.

---

<sup>1</sup> Notificación, p. 3.

Panalpina está constituida conforme a las leyes de la Confederación Suiza, y su casa matriz se ubica en la ciudad de Basel<sup>2</sup>.

5. La Operación se ejecutará mediante una oferta pública de adquisición de acciones que DSV lanzará por la totalidad de acciones de Panalpina, oferta que cuenta con el beneplácito del directorio de la compañía adquirida, y con el apoyo de accionistas que representan el 69,9% del total de las acciones de Panalpina, quienes ya se han comprometido irrevocablemente a ofrecer y vender sus acciones a DSV<sup>3</sup>.

## II. LA INDUSTRIA

6. Se ha definido el servicio de *freight forwarding* como 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<sup>4</sup>. El *freight forwarder* corresponde a 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 bajas<sup>5</sup>.
7. Las cadenas de transporte de mercaderías son relativamente complejas, siendo el rol de los *freight forwarders* asistir a empresas, principalmente importadores y/o exportadores, en los diferentes procesos de transporte, preparando los embarques, asegurando precios, gestionando los trámites de aduana<sup>6</sup>. Además, dentro de éstos van otros servicios logísticos tales como recepción, almacenaje, distribución, despacho desde y hacia el puerto o aeropuerto, según corresponda. La determinación precisa de las actividades involucradas en cada servicio es una situación específica, adaptable a las necesidades del cliente<sup>7</sup>.
8. Al respecto, las Partes afirmaron, en el marco de la Investigación, que *“el forwarding de carga aéreo y marítimo incluye el transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto/puerto cuando ello es requerido por los clientes. El prestador de servicios de freight-forwarding normalmente contrata con terceros capacidad de transporte. Este es también el caso para Chile y en el resto de las operaciones locales de las Partes Notificantes en los distintos países”*<sup>8</sup>.
9. Los clientes de los *freight forwarders* son aquellas empresas que requieren servicios de transportes, tales como importadores, exportadores, o aquellos que deben desplazar mercaderías dentro del mismo país. Los principales proveedores de los *freight forwarders* son las empresas de transporte, sea marítimo, aéreo o terrestre.

---

<sup>2</sup> Notificación, p. 3.

<sup>3</sup> Notificación, p. 4.

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA, Caso COMP/M.7268. CSAV/ HGV/ KÜHNE MARITIME / HAPAG LLOYD AG.

<sup>5</sup> 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 assembles less-than-carload shipments (small shipments) into carload shipments, thus taking advantage of lower freight rates”*.

<sup>6</sup> Véase el informe de la División de Fusiones, recaído sobre la adquisición de Ceva Logistics AG por parte de CMA CGM S.A., rol FNE F168-2019 (“Informe CMA CGM S.A. con CEVA Logistics AG”).

<sup>7</sup> Informe de CMA CGM S.A. con CEVA Logistics AG., párrafo 14.

<sup>8</sup> Notificación, p.18.

10. En cuanto a las empresas que prestan el servicio de *freight forwarding*, existe una alta diversidad de actores<sup>9</sup>. Por ejemplo, algunos se encuentran integrados verticalmente con transportistas (como es el caso de ciertas empresas navieras) mientras que otros sólo participan como intermediarios, como es el caso de las Partes.

### III. ANÁLISIS COMPETITIVO

#### III.1. Mercado relevante

11. La Fiscalía se ha pronunciado previamente en relación con operaciones de concentración en la industria del *freight forwarding*, sin que haya resultado necesario delimitar de manera precisa un mercado relevante, atendido principalmente a que la multiplicidad de oferentes existentes en el mercado y a la dispersión de los mismos en cuanto a su cuota de participación en el mismo le ha permitido a la Fiscalía descartar que dichas operaciones generen una reducción sustancial a la competencia<sup>10</sup>.
12. No obstante, esta División ha tenido a la vista que en la jurisprudencia comparada, resulta pacífica la segmentación según el medio de transporte empleado, esto es marítimo, aéreo y terrestre; y según la extensión del servicio, entre internacional y doméstico<sup>11</sup>.
13. En lo que se refiere al mercado relevante geográfico, la jurisprudencia extranjera y esta Fiscalía han coincidido, precedentemente, en dar a los mercados de *freight forwarding* un alcance nacional<sup>12</sup>.
14. Dicha segmentación será atendida por esta División para efectos del análisis de los efectos de esta Operación en particular, pues responde a criterios adecuados conforme las dinámicas competitivas de la industria, y a su vez resulta ser la definición plausible más conservadora (esto es, aquella que maximiza la posibilidad de riesgos derivados de la Operación). Por tanto, se considerarán como mercados relevantes de producto diferentes la prestación del servicio de *freight forwarding* marítimo, aéreo y terrestre, y en cada caso, nacional e internacional, con un alcance geográfico nacional.
15. En Chile, las Partes traslapan sus actividades únicamente en los servicios de *freight forwarding* internacional, tanto marítimo como aéreo, pues Panalpina no presta servicios de *freight forwarding* nacional, ni tampoco participa, en Chile, en el segmento de *freight forwarding* terrestre internacional<sup>13</sup>. Según los antecedentes recabados en la investigación, tampoco se encuentran esas actividades dentro de sus planes de expansión para los próximos cinco años. Por tanto, sólo existiría un solapamiento en

<sup>9</sup> Informe de CMA CGM S.A. con CEVA Logistics AG., párrafo 29.

<sup>10</sup> Informe de CMA CGM S.A. con CEVA Logistics AG., párrafo 18.

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA, Caso COMP/M.7268. CSAV/ HGV/ KÜHNE MARITIME / HAPAG LLOYD AG., así también COMISIÓN EUROPEA, Caso COMP/M.1794 DEUTSCHE POST / AIR EXPRESS INTERNATIONAL, y Notificación, p. 18.

<sup>12</sup> Informe de CMA CGM S.A. con CEVA Logistics AG., párrafo 16.

<sup>13</sup> Complementación de la Notificación de fecha 5 de junio de 2019, ingreso correlativo 2681-19, y correspondencia de Panalpina de fecha 24 de junio de 2019. Ingreso correlativo 3019-2019, que responde al oficio ORD. 1377-2019

sus actividades en los mercados de *freight forwarding* internacional, tanto aéreo como marítimo<sup>14</sup>.

16. Cabe mencionar que, si bien Panalpina ha informado ventas en actividades terrestres, indicó que las mismas son marginales y corresponden a un servicio anexo al *freight forwarding* marítimo o aéreo internacional, y que no prestaría servicios de *freight forwarding* terrestre propiamente tal, por lo que no correspondería considerar dichas ventas como un producto en sí mismo<sup>15</sup>.
17. Esta División comparte lo señalado por las Partes, considerando la actividad de transporte terrestre informada por Panalpina como accesoria a sus servicios de *freight forwarding* marítimo y aéreo. Conforme a los antecedentes de la investigación, es posible concluir que en el caso del *freight forwarding*, el consumidor desea gestionar su transporte origen-destino íntegramente, con un medio principal de transporte (como un buque, por ejemplo) sin perjuicio de otros servicios complementarios (como el camión que va desde la bodega al puerto, por ejemplo) que pueden o no incluirse en el servicio ofrecido por el *freight forwarder*.
18. En definitiva, desde el punto de vista del consumidor, Panalpina no sería un oferente de *freight forwarding* terrestre, mercado donde además existe una gran cantidad de actores. Dada esta estructura de mercado, los *freight forwarders* que no se encuentran verticalmente integrados con servicios terrestres (como Panalpina), tienen posibilidad de subcontratar dichos servicios con diversos actores, de manera accesoria a su actividad principal.
19. De lo anterior se sigue que, en el caso de Panalpina, no existen demandas separadas respecto de los distintos servicios involucrados en el transporte origen destino de un determinado bien, sino sólo un servicio que incluye diversas prestaciones, lo que permite estimar a estos servicios como un mismo producto. Ello, además, es coincidente con la jurisprudencia de la Comisión Europea, que considera a los servicios de transporte terrestre accesorios a los servicios de *freight forwarding* aéreo y marítimo, como un *insumo* a dicha actividad principal<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Las Partes mencionan en su Notificación la actividad de *courier*, donde DSV tendría actividades muy limitadas en 2019, anexo a su actividad terrestre. Sin embargo, en dicha actividad no existe superposición entre las Partes, pues Panalpina señaló que no participa, ni ha participado, ni pretende participar en esta industria, en correspondencia de fecha 24 de junio de 2019. Ingreso correlativo 3019-2019, que responde al oficio ORD. 1377-2019

<sup>15</sup> En su correspondencia de fecha 24 de junio de 2019. Ingreso correlativo 3019-2019, que responde al oficio ORD. 1377-2019, Panalpina señaló: "Se hace presente, se aclara y confirma a la Fiscalía Nacional Económica que Panalpina no tiene planes de expansión para los próximos cinco años en *freight forwarding* terrestre en Chile ya que se trata de servicios que se prestan cuando están exclusivamente vinculados a transporte aéreo y marítimo internacional. Por ejemplo, y para una mejor comprensión, en el caso de una importación a Chile, la empresa de transporte local (contratada por los clientes) generalmente recogerá la carga en el aeropuerto (para transporte aéreo) o en el puerto (para transporte marítimo). En ese caso, Panalpina habría organizado el transporte internacional hasta el aeropuerto / puerto (incluidos los servicios locales, como la organización de la descarga de la aeronave / barco por parte de proveedores externos, la documentación de importación, el despacho de aduanas, etc.) y, desde allí, el camionero local debe hacerse cargo de la carga (sin participación de Panalpina)".

<sup>16</sup> La Comisión Europea ha definido a los servicios de *freight forwarding* aéreo y marítimo incluyendo los servicios de transporte a/desde el puerto o aeropuerto, cuando éstos son requeridos por el usuario (Véase: COMISIÓN EUROPEA. Caso COMP/M.1794 Deutsche Post / AEI, y caso COMP/M. 4045 Deutsche Bahn/BAX Global). Por su parte, en base a la investigación que sirvió como precedente a la decisión de la operación de concentración entre RCA y Mav Cargo, la Comisión Europea pudo concluir que los servicios de transporte pueden ser

20. Consecuentemente, esta División considera que la presencia de Panalpina en actividades en tierra, de manera complementaria a los servicios de *freight forwarding* marítimo o aéreo, no puede imputarse a un *freight forwarding* terrestre, sino que corresponde a un servicio accesorio a la actividad principal, a la que pertenece.

### III.2. Participaciones de mercado

21. Una vez determinado lo anterior, esta División calculó participaciones de mercado de las Partes para las actividades con traslape, esto es, *freight forwarding* internacional marítimo e internacional aéreo, calculando para cada uno de ellos, el índice de concentración de Herfindhal Hirschman (“HHI”), a fin de determinar el grado de concentración existente, y el impacto que tendría la Operación en los mercados en donde ella incidiría. La Tabla 1 siguiente muestra el resultado de dicho análisis:

**Tabla 1**  
Participaciones en *freight forwarding* internacional marítimo y aéreo (2018)

Competidor	Marítimo	Aéreo
DSV	0,67%	0,99%
Panalpina	0,36%	2,46%
Conjunto	1,03%	3,45%
HHI Post Operación	3022,3	945,6
Cambio HHI	0,5	4,9

Fuente: Datos aportados por las Partes en base a información del Servicio Nacional de Aduanas.

### III.3. Análisis de riesgos

22. La Fiscalía ha precisado en su Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración, de octubre de 2012 (“Guía”), determinados umbrales basados en el índice HHI, los cuales, en el evento de ser sobrepasados a propósito de una operación de concentración, fundamentan la necesidad de realizar un análisis detenido de los efectos de la misma en el respectivo mercado.
23. De acuerdo a lo expuesto en la Tabla 1, es posible constatar que en ninguno de los segmentos de mercado donde existe superposición entre las actividades de las Partes, los umbrales antes indicados se ven sobrepasados, por lo que resultaría posible presumir que la Operación tendrá escaso potencial anticompetitivo.
24. Lo anterior fue confirmado con los antecedentes recabados en el marco de la investigación efectuada por esta División, en que se pudo comprobar la existencia de

---

considerados como un insumo del *freight forwarding* (Véase: COMISIÓN EUROPEA. Caso No COMP/M.5096 - RCA / MAV CARGO., párrafo 15).

un alto número de competidores en la actividad de *freight forwarding*<sup>17</sup>, junto a una muy alta dispersión en las participaciones de mercado<sup>18</sup>. Adicionalmente, consultados los principales clientes y competidores de las Partes, ninguno manifestó objeciones respecto de la Operación y de sus posibles efectos para la competencia.

25. Finalmente, no obstante no superar los umbrales de concentración, en el marco de la investigación esta División además pudo constatar que en la Operación tampoco concurren circunstancias especiales adicionales, tanto respecto a la estructura del mercado como a la entidad de las Partes<sup>19</sup> que, conforme a la Guía, ameriten o justifican un análisis pormenorizado de la misma.

#### IV. CONCLUSIONES

26. 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.

LLS



  
FRANCISCA LEVIN VISIC  
JEFA DIVISIÓN DE FUSIONES (S)

<sup>17</sup> Declaración de don [REDACTED] de fecha 20 de junio de 2019. Como también fue mencionado en el Informe de CMA CGM S.A. con Ceva Logistics AG

<sup>18</sup> En el Informe de CMA CGM S.A. con CEVA Logistics AG., párrafo 29, se cita la opinión de un competidor que señala: "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 con un [5%-10%] del mercado nacional. Panalpina se encuentra en el cuarto lugar, con un [0% - 5%] de participación". Los clientes identifican, a priori, al menos seis actores al ser consultados verbalmente al respecto.

<sup>19</sup> La Guía a este respecto señala: "Aun cuando una operación de concentración no exceda los umbrales establecidos, la FNE podrá analizarla detenidamente cuando concurren circunstancias especiales, tales como: a. Que una de las Partes involucradas en la operación sea un competidor potencial, o un actor recién ingresado, con una cuota de mercado pequeña que no necesariamente refleje su participación potencial en un futuro razonablemente previsible; b. Que alguna de las Partes de la concentración sea un innovador importante o un competidor especialmente vigoroso e independiente (una empresa *maverick*), en un sentido que no se refleje en las cuotas de mercado; o, c. Que haya indicios actuales de coordinación, o los haya habido en el pasado reciente". "En general, la FNE utiliza la información estructural del o los mercados involucrados en una operación como un punto de partida en su análisis y evita, en la medida de lo posible, tenerla por un predictor preciso del desempeño competitivo de un mercado. Con todo, y en ausencia de información suficiente para probar de un modo más acabado los efectos competitivos esperables de una operación, la FNE tendrá la estructura como un antecedente calificado para evaluar la operación de que se trate".