

Santiago, 19 de julio de 2023

VISTOS:

1. El documento de fecha 2 de noviembre de 2022, ingreso correlativo N°32.611-22 (“**Notificación**”), mediante el cual Hapag-Lloyd Aktiengesellschaft (“**Hapag-Lloyd**”); y Sociedad Matriz SAAM S.A. y SAAM Inversiones SpA (conjuntamente con Hapag-Lloyd, “**Partes**”), notificaron una operación de concentración consistente en la adquisición de control sobre SAAM Ports S.A. (“**SAAM Ports**”) y SAAM Logistics S.A. (“**SAAM Logistics**”, y a todo “**Operación**”).
2. La resolución de fecha 16 de noviembre de 2022, en la que esta Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**” o “**FNE**”) declaró la falta de completitud de la Notificación, la que fue subsanada por las Partes con fecha 30 de noviembre de 2022, ingreso correlativo N°33.025-22.
3. La resolución de fecha 15 de diciembre de 2022 que ordenó el inicio de la investigación, bajo el rol FNE F332-2022 (“**Investigación**”).
4. La reunión sostenida con fecha 23 de enero de 2023, de conformidad a lo prescrito en el artículo 53 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 de 1973 (“**DL 211**”), en la cual la Fiscalía informó a los apoderados de las Partes eventuales riesgos para la libre competencia que la materialización de la Operación podría conllevar, en virtud de los antecedentes recabados durante el plazo indicado en el inciso primero del artículo 54 del DL 211 (“**Fase 1**”).
5. El acuerdo de fecha 25 de enero de 2023, en el cual las Partes y la Fiscalía acordaron suspender el plazo del procedimiento por un término de 20 días hábiles administrativos, a la luz de lo prescrito en el artículo 60 del DL 211.
6. La presentación de fecha 16 de febrero de 2023, en que las Partes acompañaron una propuesta de medidas de mitigación (“**Propuesta de Medidas**”) y la reunión de fecha 27 de febrero de 2023 en que la Fiscalía expuso a las Partes su retroalimentación y comentarios respecto del porqué la Propuesta de Medidas no resultaba apta para mitigar los riesgos que preliminarmente, en Fase 1, se estimó que la Operación podía producir para la competencia.
7. La resolución de fecha 10 de marzo de 2023, en que la Fiscalía extendió la Investigación por un término de 90 días adicionales, conforme al artículo 54 letra c) del DL 211, en atención a que la Operación podría resultar apta para reducir sustancialmente la competencia, iniciando una segunda fase investigativa (“**Fase 2**”).
8. La presentación de fecha 15 de junio de 2023, ingreso correlativo N°39.760-23, por la que las Partes retiraron la Propuesta de Medidas.
9. Lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Ley N°19.542 sobre Modernización del Sector Portuario Estatal (“**Ley N°19.542**”).
10. El Informe de la División de Fusiones de la Fiscalía, emitido con esta misma fecha.
11. Lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 39, 50, 54 y 57 del DL 211.

CONSIDERANDO:

1. Que la transacción notificada es una operación de concentración, de aquellas previstas en el artículo 47 letra b) del DL 211, en virtud de la cual Hapag-Lloyd proyecta adquirir el control directo y exclusivo de SAAM Ports y SAAM Logistics, integrando a su actividad naviera el negocio de puertos y servicios extraportuarios de las entidades adquiridas.

2. Que Hapag-Lloyd es la matriz de un grupo internacional alemán de empresas activas en el sector de transporte marítimo, ofreciendo servicios de línea para el transporte global de carga contenerizada, activa también en el mercado de prestación de servicios de terminales portuarios en Europa y África. En Chile, la única filial activa de esta empresa es Hapag-Lloyd Chile SpA, cuya actividad principal es actuar como agente naviero local para su matriz.
3. Que SAAM Ports es una sociedad anónima cerrada, filial del Grupo SAAM, bajo la cual se estructura la división de terminales portuarios. A través de sus filiales, SAAM Ports participa en la administración y operación de cinco terminales portuarios en Chile: Iquique Terminal Internacional (“ITI”), Antofagasta Terminal Internacional (“ATI”), San Antonio Terminal Internacional (“STI”), San Vicente Terminal Internacional (“SVTI”) y Portuaria Corral. Por su parte, SAAM Logistics es una sociedad anónima cerrada, filial del Grupo SAAM, bajo la cual se ofrecen servicios logísticos. A través de sus filiales directas e indirectas, SAAM Logistics provee servicios en los segmentos de almacenamiento extraportuario y de logística de contratos o *contract logistics*.
4. Que, en lo que se refiere a la actividad naviera de Hapag-Lloyd, se ha definido el mercado relevante de producto como el transporte marítimo de línea mediante contenedores, a través de servicios regulares y programados para el transporte de carga en dichos contenedores, siguiendo una o varias rutas predefinidas. Lo anterior, a diferencia de otros servicios de transporte marítimo no regulares y que no siguen rutas establecidas de antemano. En cuanto al ámbito geográfico, el mercado relevante se define por las distintas rutas comerciales, que se componen de un grupo de puertos utilizados en ambos extremos de un servicio, como sería el caso de la Costa Oeste de Sudamérica.
5. Que, en cuanto a los servicios portuarios, la definición de mercado relevante de producto viene dada por la prestación de éstos en puertos de uso público, sean estatales o privados, capaces de proporcionar servicios similares a los ofrecidos por ITI, ATI, STI y SVTI, para distintos tipos de carga, con un foco en carga contenerizada. En cuanto a la nave de diseño, el enfoque es similar dado que sólo pueden considerarse como sustitutos a dichos terminales portuarios, aquellos terminales diseñados para trabajar con buques portacontenedores de ciertos tamaños usualmente utilizados por las compañías navieras. El mercado relevante geográfico se define por el concepto de *hinterland*, que representa la zona geográfica de influencia de un determinado terminal portuario.
6. Que, para evaluar los efectos de la Operación, la Fiscalía analizó los mercados correspondientes a los *hinterland* de Iquique, Antofagasta, San Antonio y San Vicente, respecto de los cuales se generaría, tras el perfeccionamiento de la Operación, una integración vertical entre las actividades de las Partes¹.
7. Que en lo que se refiere a los *hinterland* de ATI, STI y SVTI, tanto las Partes como la Fiscalía concuerdan en definir cada mercado geográfico comprendiendo aquellos terminales portuarios de uso público ubicados en la respectiva región; las de Antofagasta, Valparaíso y Biobío. Ello, en vista de que todos los puertos de uso público, aptos para transferir carga en contenedores ubicados en cada una de estas regiones, se consideran como sustitutos a los puertos de SAAM Ports, no así los que se ubican a mayor distancia, fuera de éstas.
8. Que, en cuanto al *hinterland* de ITI, las Partes argumentaron que el mercado debiese ser más amplio que la región respectiva, atendiendo a la presión competitiva que ejercería el Puerto de Arica, ubicado fuera de la Región de Tarapacá. No obstante, en el marco de la Investigación la Fiscalía no pudo comprobar la efectividad de dicha presión competitiva, por lo que, asumiendo además la hipótesis más conservadora, esto es, aquella que maximiza los efectos de la Operación, se consideró a la Región de Tarapacá como la zona de influencia de ITI.

¹ Respecto del puerto de Corral, dado que éste no es apto para la transferencia de carga en contenedores, la Operación no genera una integración vertical con las actividades navieras de Hapag-Lloyd.

9. Que, en cuanto a los almacenes extraportuarios, el mercado relevante comprende a los recintos de almacenamiento aduaneros que cuentan con una habilitación del Director Nacional de Aduanas para operar como tal. La dimensión geográfica del mercado relevante, atendida la naturaleza de los servicios prestados, sería local, limitándose a las zonas aledañas a cada puerto respectivo.
10. Que la Ley N°19.542 contempla la necesidad de que, bajo ciertas hipótesis contempladas en los artículos 14 y 23 de dicho cuerpo normativo, para el otorgamiento de una concesión portuaria, se emita un informe previo por parte de la extinta Comisión Preventiva Central (“CPC”), cuyo sucesor legal es el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“H. TDLC”).
11. Que, en el caso específico de los terminales ATI, STI y SVTI², la CPC y el H. TDLC se pronunciaron respecto a las bases de licitación, fijando una serie de condiciones y reglas específicas para la licitación y posterior explotación de estos terminales. Esta Fiscalía ha considerado³ y considera que la vigencia de la regulación proveniente de estos y otros informes recaídos en la misma materia no se ve afectada por las normas del control preventivo de operaciones de concentración previsto en el Título IV del DL 211. En consecuencia, las reglas impuestas por la CPC o el H. TDLC en estos pronunciamientos forman parte del marco regulatorio que los respectivos concesionarios deben cumplir, mientras que el análisis de esta Fiscalía pondera, para el caso concreto, los efectos específicos que se derivan de una operación de concentración en el mercado y evalúa en particular si ésta puede o no resultar apta para reducir sustancialmente la competencia.
12. Que esta Fiscalía evaluó, en primer lugar, si la Operación podría dar lugar a riesgos verticales, por la integración que se produce entre la actividad naviera de Hapag-Lloyd y la actividad portuaria de SAAM Ports en Iquique, Antofagasta, San Antonio y San Vicente. En particular, se consideraron eventuales conductas de bloqueo de clientes —si la entidad resultante de la Operación dejare de contratar servicios a otros puertos del *hinterland* respectivo llevando toda su demanda al puerto integrado, o lo hiciera en términos menos favorables— o de bloqueo parcial de insumos —si la entidad resultante de la Operación favoreciera a Hapag-Lloyd en la provisión de servicios portuarios en desmedro de las otras empresas navieras—. En segundo lugar, se evaluó si la Operación pudiera dar lugar a riesgos de conglomerado, por posibles prácticas explotativas o exclusorias entre las actividades navieras de Hapag-Lloyd y los servicios de almacenamiento extraportuarios de SAAM Logistics.
13. Que, en Fase 1, esta Fiscalía descartó la ocurrencia de un riesgo de bloqueo de clientes⁴. Respecto de Antofagasta, se observó la relevancia de Puerto Angamos, terminal que cuenta con clientes alternativos que limitan la habilidad de Hapag-Lloyd para desplegar este tipo de estrategias. Adicionalmente, dicha habilidad también se ve mermada considerando que la actividad del puerto se vincula mayoritariamente con la minería —donde las navieras negocian con las empresas mineras a qué puerto se transferirá la carga, sin que ésta sea una decisión unilateral de la naviera—. Respecto de San Antonio, se observaron una serie de circunstancias que evitarían que Hapag-Lloyd pudiera desviar toda su carga a STI, como el hecho que Hapag-Lloyd transporta menos del 30% de la carga del *hinterland*, que existe carga de otras navieras competidoras de esta naviera que los puertos competidores de STI podrían capturar ante un bloqueo de clientes, y que en los puertos de la Región de Valparaíso existe cierto nivel relevante de congestión. Finalmente, en San Vicente, se evaluó que

² En el caso de la licitación de ITI, no se cumplían las hipótesis contempladas en los artículos 14 y 23 de la Ley N°19.542, por lo que no se solicitó informe al H. TDLC. De todos modos, el contrato de concesión de ITI contempla una serie de resguardos, como el establecimiento de tarifas máximas y estándares de calidad, que fueron parte de lo establecido en el dictamen N°1045/98 de la CPC.

³ Véase Informe FNE F135-2019, relativo a la adquisición de las acciones de Grupo Empresas Navieras, SAAM Puertos y Ransa Comercial en Terminal Puerto Arica por Inversiones Neltume e Inversiones y Construcciones Belfi S.A.

⁴ La operación analizada no modifica ni la habilidad ni los incentivos de las Partes a llevar a cabo una conducta de este tipo respecto de Iquique, ya que ITI es el único terminal del mercado relevante.

Hapag-Lloyd transporta menos del 20% de la carga de contenedores del *hinterland* y que, en general, tiene una baja relevancia para los puertos competidores. Por ende, al no contar Hapag-Lloyd con habilidad para desplegar un bloqueo de clientes para ninguno de los mercados analizados, puede descartarse la ocurrencia del riesgo de bloqueo de clientes, de materializarse la Operación.

14. Que en Fase 1 se evaluó también la posibilidad de que las Partes desplegaran una conducta de bloqueo parcial de insumos, desde la actividad de los puertos de SAAM Ports aguas arriba al mercado de navieras de línea aguas abajo, en todos los puertos donde se generaba una integración vertical. Si bien en Antofagasta y San Vicente sí pudo descartarse habilidad en dicha etapa de la Investigación, esto no fue posible para los puertos de Iquique y San Antonio. Consecuentemente, en estos dos últimos mercados la FNE analizó en profundidad en Fase 2 si la Operación generaría la habilidad y los incentivos para desplegar una conducta de bloqueo de insumos.
15. Que la regulación portuaria vigente establece tarifas máximas que los terminales portuarios pueden cobrar a las empresas navieras y estándares mínimos de calidad de servicio disponiendo, además, el deber de los concesionarios de prestar los servicios en condiciones no discriminatorias. Si bien esto vuelve prácticamente imposible un bloqueo total de insumos —donde el puerto dejara de estar disponible para las navieras competidoras de Hapag-Lloyd—, sí deja espacio para que se produzca un eventual deterioro en los servicios prestados a navieras no integradas, ya sea alzando los precios dentro de los máximos permitidos, o bien afectando la calidad de los servicios, que aunque están sujetos a fiscalización de las empresas portuarias estatales podrían igualmente materializarse.
16. Que, en la Investigación, y especialmente en Fase 2, se observaron una serie de elementos que permiten descartar que las Partes tengan la habilidad e incentivos de desplegar este tipo de conducta de bloqueo de insumos. En Antofagasta, el terminal ATI tiene menos de un 30% de participación de mercado, muy inferior a Puerto Angamos, que tiene más de 70% y que además cuenta con capacidad disponible. Por ende, ante posibles variaciones en las tarifas cobradas o ante un eventual empeoramiento en las condiciones de los servicios, Puerto Angamos podría satisfacer la demanda de empresas navieras que no pudieran o no quisieran seguir operando en ATI. Adicionalmente, a nivel corporativo existen contrapesos que podrían ejercer los demás accionistas de ATI, por lo que puede afirmarse que la entidad resultante de la Operación no tendría habilidad para desarrollar una estrategia de bloqueo de insumos en dicho mercado.
17. Que, en San Vicente, se observa que existe capacidad ociosa en los tres puertos del *hinterland*, de manera que concurren alternativas a las que las navieras competidoras de Hapag-Lloyd pueden acudir. Adicionalmente, resulta relevante que SAAM Ports tiene control conjunto sobre SVTI, siendo el otro accionista un operador internacional portuario con la posibilidad de ejercer derechos de veto negativo, contando con los incentivos y la capacidad para proteger sus intereses y evitar discriminaciones.
18. Que, por su parte, en San Antonio, STI tiene más del 40% del mercado e igualmente SAAM Ports ejerce control conjunto con el mismo operador internacional portuario que en SVTI. En el caso de este terminal, la concesionaria cuenta con margen para alzar sus precios, hasta el límite máximo establecido regulatoriamente. En vista de lo anterior, la FNE evaluó si las Partes tendrían incentivos a desarrollar dicha conducta, mediante el índice de presión al alza en precios adaptado a fusiones verticales, el *Vertical Gross Upward Price Pressure Index (vGUPPI)*⁵.

⁵ Cuantificando los incentivos de los servicios portuarios a aumentar sus precios aguas arriba (a través del vGUPPIu) y cómo esto se traduciría en un alza de precios en las navieras rivales aguas abajo (a través del vGUPPIr). Para el cálculo de los índices antes señalados, fue necesario determinar el valor de las razones de desvío; los márgenes de las Partes, los precios (tanto aquellos cobrados por las navieras a sus clientes como aquellos cobrados por los puertos a las navieras) y la tasa de traspaso del costo marginal de los puertos a los precios cobrados a las navieras.

19. Que, para San Antonio, los resultados de este *test* —considerando el incentivo a subir precios en los puertos — arrojan un incentivo muy menor a alzar precios o afectar negativamente variables competitivas de cara a los clientes finales, con un vGUPPIr inferior a 0,3% para todos los años desde 2019 hasta 2022. Dicha situación muestra que, de desplegarse una conducta de bloqueo parcial de insumos por la entidad resultante de la Operación, se produciría un escaso aumento en los precios de las navieras rivales, lo que reduciría los eventuales efectos competitivos de esta estrategia y permitiría afirmar que existen bajos incentivos para su desarrollo, en caso de perfeccionarse la Operación.
20. Que, en Iquique, dónde se consideró que ITI es el único terminal del *hinterland*, puede afirmarse que la entidad resultante de la Operación ya cuenta previo a la misma con la habilidad para bloquear parcialmente el insumo a las navieras competidoras de Hapag-Lloyd. Sin embargo, a pesar de esta participación aguas arriba, y pese a contar con los incentivos, ITI no podría alzar sus precios indefinidamente a las navieras competidoras, toda vez que se encuentra constreñida por las tarifas máximas establecidas en el proceso de licitación. A este respecto, analizados los incentivos de las navieras competidoras a subir sus precios, los resultados del vGUPPIr no superan el 3,5% en ningún caso considerando entre 2019 y 2022 — y, para ese último año el resultado es de 1,5%—. Consecuentemente, es posible afirmar que considerando la regulación sectorial y los límites que ésta impone, las demás variables económicamente relevantes y el bajo porcentaje que representan los costos portuarios respecto del precio cobrado por las navieras a sus clientes finales, el incentivo de las navieras competidoras de Hapag-Lloyd a aumentar sus precios y/o afectar su calidad en caso de desarrollarse una estrategia de bloqueo parcial de insumos en los terminales portuarios sería relativamente bajo, lo que reduciría los eventuales efectos competitivos de esta estrategia y permitiría afirmar que existen escasos incentivos para su desarrollo, en caso de perfeccionarse la Operación.
21. Que, adicionalmente, debe considerarse en el análisis que Hapag-Lloyd se encuentra vinculada con otros competidores mediante diversos acuerdos y alianzas navieras, lo cual es una práctica usual de la industria bajo análisis. La Investigación da cuenta que, en efecto, dichos vínculos restringen y/o dificultan la habilidad a la entidad resultante para realizar prácticas discriminatorias en los puertos. Al respecto, resulta central que en ITI, más del [REDACTED] de la carga proviene de una alianza que Hapag-Lloyd tiene con otras navieras, cuya aplicación práctica hace que no sea posible perjudicar la calidad de los servicios prestados a las navieras rivales, sin afectar también la de la entidad resultante de la Operación.
22. Que, finalmente, en lo que se refiere a riesgos de conglomerado, la FNE evaluó la posibilidad de que la entidad resultante desplegara una estrategia de empaquetamiento entre los servicios de almacenamiento extraportuario de SAAM Logistics y los de transporte marítimo de contenedores de Hapag-Lloyd. Lo anterior, en vista de que la Operación podría aumentar la habilidad y los incentivos de la entidad resultante de la misma para llevar a cabo una estrategia de este tipo, eventualmente apalancando su influencia en el mercado naviero hacia el mercado de almacenamiento extraportuario, lo cual tendría la potencialidad de afectar la competencia en este último mercado.
23. Que los resultados de la Investigación muestran que las Partes no contarían con una relevancia competitiva tal que les otorgue la habilidad de desplegar en forma exitosa y/o rentable esta estrategia, considerando que —en los distintos *hinterlands* analizados para el año 2022— Hapag-Lloyd no superó el [REDACTED] de la carga depositada en almacenamientos extraportuarios. Por otro lado, Hapag-Lloyd carece de una posición lo suficientemente fuerte en las rutas que sirve, que le permitiese derechamente evitar que los clientes opten por otras navieras en caso de empaquetarse dicho servicio con los servicios de almacenamiento extraportuarios.
24. Que, considerando todo lo anteriormente expuesto, fue posible para la Fiscalía descartar que la Operación pueda resultar apta para reducir sustancialmente la competencia en los mercados analizados. Los riesgos preliminarmente detectados en

Fase 1 fueron descartados en Fase 2 y, consecuentemente, la necesidad de las medidas de mitigación que previamente ofrecieron las Partes.

RESUELVO:

- 1.- **APRUÉBESE** en forma pura y simple la Operación, consistente en la adquisición de control en SAAM Ports S.A. y SAAM Logistics S.A. por parte de Hapag-Lloyd AG.
- 2.- **NOTIFÍQUESE** a las Partes la presente resolución por medio de correo electrónico, según dispone el artículo 61 del DL 211.
- 3.- **PUBLÍQUESE.**

Rol FNE F332-2022.

Jorge David
Grunberg
Pilowsky

Firmado digitalmente por
Jorge David Grunberg
Pilowsky
Fecha: 2023.07.19 18:27:36
-04'00'

**JORGE GRUNBERG PILOWSKY
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

PTG/LLS